

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Berdasarkan UU No 32 Tahun 2004 tentang otonomi daerah khususnya pemerintahan daerah Kewenangan otonomi luas adalah Keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan yang mencakup semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan lainnya. Disamping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang bulat dan utuh dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Kemudian yang dimaksud dengan otonomi nyata berdasarkan Keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan dibidang tertentu yang secara nyata dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah, sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab berdasarkan perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewajiban kepada daerah dalam mewujudkan tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, mengembangkan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara

pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam melaksanakan otonomi daerah di bentuk perangkat daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Dimana dalam membentuk organisasi perangkat daerah Kabupaten Bantul hendaknya didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut :

1. Kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh daerah;
2. Karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah;
3. Kemampuan keuangan daerah;
4. Ketersediaan sumber daya aparatur;
5. Pengembangan pola kerjasama antar daerah dan atau pihak ketiga.

Setelah dilakukan evaluasi dan pengkajian oleh berbagai pihak, implementasi penataan organisasi perangkat daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003. Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah terdapat berbagai kecenderungan antara lain :

1. Adanya variasi bentuk kelembagaan sehingga menyulitkan koordinasi dan pembinaan antar Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi maupun Pemerintah Kabupaten/Kota serta kerjasama antar daerah;
2. Munculnya anggapan politisasi jabatan di daerah;
3. Munculnya organisasi perangkat daerah cenderung besar;

4. Terdapatnya organisasi perangkat daerah yang tidak memiliki kejelasan tugas dan fungsinya sehingga sering tumpang tindih tugas dengan perangkat daerah.

Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sebagai dasar normatif dalam penataan kelembagaan pemerintah di daerah Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Perintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Permasalahan kedua yang dihadapi pemerintah daerah sehubungan dengan adanya otonomi daerah yang nyata, luas dan bertanggungjawab adalah masalah birokrasi. Birokrasi yang ada sekarang ini harus disesuaikan untuk dapat melaksanakan sistem otonomi daerah, dalam kaitan dengan perubahan sistem birokrasi ini, maka ada isu sentral yang menjadi dasar dari perubahan itu, yaitu terciptanya *good governance* (pemerintahan yang baik). Agar *good governance* terlaksana ada beberapa asas yang harus dipenuhi, yaitu:

1. Adanya transparansi dan akuntabilitas pemerintahan terhadap masyarakat;
2. Terciptanya pemerintahan yang bersih dan berwibawa, bebas dari KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme);
3. Terselenggaranya pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat;
4. Adanya partisipasi aktif dari masyarakat;

5. Adanya pengawasan yang intensif terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah.

Kesemua syarat *good governance* yang telah disebutkan di atas, semestinya dipenuhi melalui restrukturisasi kelembagaan yang dilakukan oleh pemerintah daerah yang dilakukan. Berkaitan dengan restrukturisasi birokrasi, telah keluar Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Akan tetapi belum lama PP No 8 Tahun 2003 ini berjalan, telah dilakukan perubahan melalui PP No. 41 Tahun 2007 adanya perubahan ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa PP No. 8 Tahun 2003 sudah tidak sesuai lagi dengan keadaan dan perkembangan penataan Pemerintah Daerah.

Ada masalah birokrasi yang dihadapi semua Pemerintah Daerah sehubungan dengan restrukturisasi yang didasarkan pada PP No. 41 Tahun 2007, (Sarundajang, 2003: 138-139), yaitu:

- a. Aspek penataan akan terjadi penyempitan struktur kelembagaan. Hal ini akan menimbulkan beberapa jabatan hilang dan akan dirasakan oleh PNS di lingkungan Pemerintah Daerah. Akan tetapi di sisi lain, akan terjadi efisiensi anggaran (sesuai dengan tujuan PP No. 41 Tahun 2007);
- b. Belum melembaganya karakteristik *good governance* di dalam pemerintahan daerah, baik dari segi struktur dan kultur serta nomenklatur

- program yang mendukungnya. Sampai sekarang penerapan kaidah *good governance* di pemerintah daerah masih bersifat sloganistik;
- c. Muncul dibidang kelembagaan, yaitu dilema terhadap penciptaan (likuidasi) lembaga-lembaga daerah. Sebagaimana diketahui pelaksanaan otonomi daerah dipengaruhi oleh empat faktor, yaitu pendanaan, personil, peralatan, dan pengelolaan. Bila keempat faktor itu dikembangkan di daerah, maka biasanya akan menimbulkan kendala pendanaan;
  - d. Keberlanjutan pembangunan daerah memerlukan institusi lokal yang mampu dan berdaya dalam menghadapi tantangan dan perubahannya. Saat ini memang ada upaya-upaya untuk membentuk institusi baru, tetapi tidak memperhatikan keberadaan-keberadaan institusi yang mungkin jika ditingkatkan dan diberdayakan, dapat menjalankan peran baru dan menjawab berbagai tantangan baru. Institusi-institusi itu harus mampu mewadahi perubahan di segala aspek: sosial, politik, ekonomi dan budaya;
  - e. Restrukturisasi kelembagaan akan mengakibatkan pengurangan terselubung atau dipensiunkan/pemutusan hubungan kerja (PHK). Akibatnya, banyak daerah akan menerima beban permasalahan sosial dan ekonomi yang bertambah berat;
  - f. Permasalahan profesionalisme tidak jalan, sehingga berpengaruh kepada kelembagaan. Dinamika perkembangan masyarakat sangat cepat, dengan

permasalahan yang semakin multidimensional, menuntut Pemda menangani permasalahan daerah secara tepat dan profesional. Disamping itu, masih sering terjadi penempatan pegawai tidak sesuai dengan keahliannya.

Permasalahan lainnya, adalah meningkatnya kecenderungan untuk merekrut dan mempromosikan pegawai yang merupakan putera asli daerah, sehingga penerimaan pegawai sering kali tidak diawali dengan analisis kebutuhan yang rasional, tetapi lebih pada pertimbangan emosional dan euforia reformasi yang masih banyak dirasakan di daerah-daerah. Di samping itu ditemukan juga adanya beberapa pejabat daerah yang terlibat KKN, birokrasi lamban, tidak responsif, tidak transparan dan sebagainya.

Sementara itu sekarang ini masih ditemukan berbagai kelemahan birokrasi pemerintahan di daerah Kabupaten Bantul:

- a. Ketimpangan dalam distribusi keahlian karena belum adanya rencana makro pengembangan sumber daya aparatur, sehingga pengembangan karier berbasis kompetensi akan sulit dilaksanakan;
- b. Pemberian gaji masih menggunakan paradigma lama yakni berdasarkan golongan pangkat, sehingga tidak ada hubungan antara gaji dengan kinerja individual pegawai;

- c. Tidak adanya ukuran kinerja individual yang dilakukan secara periodik sehingga tidak mampu menggambarkan produktivitas pegawai, DP3 hanya mengukur kinerja sekali dalam satu tahun dengan kriteria yang terlampau umum;
- d. Tidak adanya jenjang karier yang jelas dan dapat diprediksikan oleh pegawai, kecuali untuk jabatan fungsional tertentu, jabatan lebih dipersepsikan sebagai gambaran kepercayaan dibandingkan gambaran kemampuan;
- e. Sebagian besar tidak professional karena pegawai lebih berorientasi pada jabatan struktural serta pengembangan diklatnya lebih diarahkan pada penjenjangan.

Sebelum berlaku PP 41 Tahun 2007 Pemerintah Kabupaten Bantul, melakukan penataan berdasarkan PP 8 Tahun 2003 menimbulkan berbagai masalah diantaranya:

- a. Adanya pejabat yang kehilangan jabatannya;
- b. Ketersediaan anggaran yang dibatasi dalam hal penggajian pegawai yang ada di daerah;
- c. Sikap para pelaksana yang kurang bisa menerima kebijakan;
- d. Adanya lembaga yang hilang dan yang dibentuk baru;
- e. Adanya pegawai yang memegang jabatan baru dan melaksanakan tugas baru di lingkungan pemerintah kabupaten bantul.

Penerapan Re-Organisasi Kelembagaan Bantul, ([bantulkab.go.id/berita/363.html](http://bantulkab.go.id/berita/363.html)), bahwa penataan kelembagaan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Bantul segera diterapkan tahun 2009 sesuai amanat Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007. Berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, Pemerintah Kabupaten Bantul telah menetapkan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah, diantaranya: Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Bantul dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bantul. Untuk Sekretariat Daerah terdiri atas 3 Asisten, 5 staf ahli dan 9 Bagian. Sedangkan Sekretariat DPRD terdiri atas 4 Bagian. Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Dinas Daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul yang terdiri 15 Dinas. Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Lembaga Teknis Daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Bantul yang terdiri dari 4 Badan, Inspektorat, Rumah Sakit Umum Daerah, dan 7 Kantor. Untuk Badan dan Dinas juga dibentuk Unit Pelaksana Teknis (UPT). Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Kecamatan se Kabupaten Bantul terdiri 17 Kecamatan. Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Bantul. Reorganisasi tujuannya untuk meningkatkan ekonomi dan kemakmuran rakyat di daerah, pelayanan publik yang

efisien, responsif dan akuntabel. Dikembangkan sistem insentif berdasarkan kinerja bukan semata-mata pada jabatan struktural dan utamakan *good will* dalam mengoptimalkan kinerja bukan mencari-cari kelemahan dalam peraturan untuk diri sendiri dan ego sektoral. Sistem karier yang tidak jelas membuat persaingan yang tidak sehat. Di Pemerintah Kabupaten Bantul, masalah yang muncul pada masa berlakunya PP No. 8 Tahun 2003 adalah adanya ketugasan yang tumpang tindih, volume kerja ada yang terlalu besar dan ada yang terlalu kecil, kurang didukung sumber daya aparat, kurangnya anggaran dan sarana yang memadai, serta kurang optimalnya koordinasi antar satuan organisasi. Permasalahan-permasalahan yang dihadapi tersebut dalam restrukturisasi yang akan dilakukan berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007 akan diminimalisir, sehingga akan dihasilkan struktur kelembagaan yang lebih baik. Dalam hal ini pedoman yang akan dipergunakan untuk menyusun struktur organisasi yang baru ini banyak yang berbeda dari ketentuan yang sebelumnya. Salah satu ketentuan yang berubah adalah mengenai jumlah maksimal dinas. Dengan demikian Pemerintah Daerah Bantul telah memiliki Peraturan Daerah No 07 Tahun 2010 Tentang Penataan Struktur organisasi Perangkat Daerah, perda ini dikeluarkan sebagai respon terhadap PP No. 41 Tahun 2007.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, ada dua masalah yang diteliti dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimanakah penyusunan kebijakan penataan struktur organisasi perangkat daerah Kabupaten Bantul yang diwujudkan dalam Perda Nomor 07 Tahun 2010?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi penyusunan kebijakan penataan struktur organisasi perangkat daerah Kabupaten Bantul yang diwujudkan dalam Perda Nomor 07 Tahun 2010?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Ada dua tujuan penelitian ini, yaitu:

- a. Untuk mengetahui proses penyusunan kebijakan penataan struktur organisasi perangkat daerah Kabupaten Bantul;
- b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi penyusunan kebijakan penataan struktur organisasi perangkat daerah Kabupaten Bantul.

## **D. MANFAAT PENELITIAN**

Ada tiga manfaat yang diperoleh dari penelitian ini, yaitu:

- a. Hasil penelitian ini dapat disumbangkan untuk pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya di bidang Ilmu Pemerintahan;

- b. Penulis dapat menerapkan ilmu pengetahuan yang didapat di bangku kuliah di lapangan;
- c. Dapat memberikan masukan kepada pemerintah kabupaten bantul penataan struktur organisasi.

#### **E. KERANGKA TEORITIS**

Kerangka dasar teori yang dimaksud adalah teori-teori yang digunakan dalam melakukan penelitian sehingga aktivitas ini menjadi jelas, sistematis dan ilmiah. Dengan demikian teori merupakan sarana pokok yang menyatakan hubungan yang sistematis antara fenomena sosial maupun alami yang hendak diteliti, sedangkan landasan pemikiran yang digunakan sebagai kerangka dasar atau pijakan dalam penelitian ini adalah Kerangka dasar teori yang dimaksud adalah teori-teori yang digunakan dalam melakukan penelitian sehingga aktivitas ini menjadi jelas, sistematis dan ilmiah. Definisi teori menurut Nasri Singarimbun dan Soffian Efendi adalah "Serangkaian asumsi, konsep, kontak, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep".

Koentjaraningrat berpendapat bahwa:

"Teori merupakan pernyataan mengenai suatu akibat atau mengenai adanya hubungan yang positif antara gejala-gejala yang diteliti dari suatu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat".

Dengan demikian teori merupakan sarana pokok yang menyatakan hubungan yang sistematis antara fenomena sosial maupun alami yang hendak diteliti, sedangkan landasan pemikiran yang digunakan sebagai kerangka dasar atau pijakan dalam penelitian ini adalah :

### **1. Kebijakan Publik**

Menurut (Thomas Dye, 1992: 2-4,). Kebijakan Publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah, mengapa suatu kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat dari kehidupan, bersama harus menjadi pertimbangan holistik agar media tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan berdampak kecil dan sebaliknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, walaupun demikian pasti ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan, di sinilah letaknya pemerintah harus bijaksana dalam meletakkan suatu kebijakan. Seringkali penggunaannya dipertukarkan dengan istilah lain seperti tujuan (*goal*), program, keputusan undang-undang, ketentuan-ketentuan, usulan-usulan dan rancangan-rancangan besar. Bagi para pembuat kebijakan istilah-istilah tersebut tidak akan membuat masalah besar apapun karena mereka menggunakan referensi yang sama, jadi disini kebijakan publik adalah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dimana dimaksudkan untuk kepentingan masyarakat baik itu dalam arti sempit ataupun dalam arti masyarakat luas.

Menurut Carl Friedrich (dalam Wahab, 1997:3). Kebijakan merupakan suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau sasaran yang diinginkan.

*Menurut Carl Friedrich : Suatu usulan arah tindakan atau kebijakan yang diajukan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah guna mengatasi hambatan atau untuk memanfaatkan kesempatan pada suatu lingkungan tertentu dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran.*

*Sedangkan menurut W.N.Dunn : Suatu daftar pilihan tindakan yang saling berhubungan yang disusun oleh instansi atau pejabat pemerintah antara lain dalam bidang pertahanan, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, pengendalian kriminalitas, dan pembangunan perkotaan.*

Organisasi perangkat daerah yang dibentuk merupakan pelaksanaan fungsi dasar dari suatu organisasi Mintzberg (1979, 1981), fungsi dimaksud dan dihubungkan dengan organisasi perangkat daerah adalah sebagai berikut:

1. Kepala Daerah, menjalankan fungsi *top management*, yaitu merumuskan kebijakan-kebijakan umum sebagai arah dan pedoman dalam pelaksanaan pembangunan di daerah yang diejawantahkan dalam Visi dan Misi Daerah;
2. Dinas-dinas, menjalankan fungsi *technical core*, yaitu melaksanakan tugas pokok organisasi yang termaktub dalam visi dan misi Daerah;

3. Sekretariat Daerah, menjalankan fungsi *middle management* dan *administrative support*, yaitu mensinergikan dan mengakselerasi antara *top management* dengan *technical core*. *Middle management* diperankan oleh Sekretaris Daerah, sedangkan secara operasional dalam mengakselerasi berbagai kebutuhan dan dukungan dalam pelaksanaan tugas pokok organisasi dilaksanakan oleh Asisten;
4. Lembaga Teknis Daerah, menjalankan fungsi *technical support*, yaitu melaksanakan tugas pokok organisasi tertentu yang spesifik dan belum terakomodir didalam Dinas-dinas.

## **2. Kebijakan dan Implementasi Penataan Organisasi**

Berbicara mengenai kebijakan dan penataan maka di dalam hal ini harus diketahui terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan kebijakan dan juga yang dimaksud dengan penataan :

### **a. Kebijakan**

Secara umum kebijakan menurut Abidin (Abidin, 2004: 31-33), dapat di bedakan dalam tiga tingkatan:

1. Kebijakan umum, yaitu kebijakan yang menjadi pedoman atau petunjuk pelaksanaan baik yang bersifat positif ataupun yang bersifat negatif yang meliputi keseluruhan wilayah atau instansi yang bersangkutan;

2. Kebijakan pelaksanaan, adalah kebijakan yang menjabarkan kebijakan umum. Untuk tingkat pusat, peraturan pemerintah tentang pelaksanaan suatu undang-undang;
3. Kebijakan teknis, kebijakan operasional yang berada di bawah kebijakan pelaksanaan.

Menurut Hill, (1993: 33-34) Kebijakan dari bahasa Yunani "polis" berarti negara, kota yang kemudian masuk ke dalam bahasa Latin menjadi "politia" yang berarti negara. Akhirnya masuk ke dalam bahasa Inggris "policie" yang artinya berkenaan dengan pengendalian masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan.

Istilah "kebijakan" atau "policy" dipergunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok maupun suatu badan pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pengertian kebijakan seperti ini dapat kita gunakan dan relatif memadai untuk keperluan pembicaraan-pembicaraan biasa, namun menjadi kurang memadai untuk pembicaraan-pembicaraan yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik.

Seperti yang telah dijelaskan di atas kebijakan adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.

b. Implementasi Penataan Organisasi

Hellriegel (2001:474), mendefinisikan penataan organisasi sebagai proses penilaian dan pemilihan struktur & sistem formal komunikasi, bidang SDM, koordinasi, kontrol, kewenangan dan tanggung jawab untuk mencapai tujuan organisasi. Secara prinsip, penataan organisasi harus mampu:

- a. Menyalurkan informasi dan pembuatan keputusan berdasarkan kepentingan stakeholder;
- b. Menentukan kewenangan dan tanggung jawab dalam tugas, bagian dan departemen;
- c. Menyeimbangkan integrasi antara pekerjaan, tim, departemen dan bagian dengan kemampuan adaptasi terhadap perubahan lingkungan.

Sehingga hakikat penataan organisasi mengacu pada pola penyesuaian struktur organisasi (bisa berwujud strukturisasi, restrukturisasi atau reformasi) agar tujuan organisasi dapat tercapai. Penataan organisasi berhubungan dengan penggunaan prinsip-prinsip organisasi. Kemudian penataan sebuah organisasi sedikit banyak akan dipengaruhi oleh tiga faktor di bawah ini :

- a. Faktor Lingkungan, yang mencakup lingkungan eksternal dan memiliki dampak langsung terhadap kehidupan organisasi;

- b. Faktor Strategi, membuat organisasi mampu menunjukkan kemampuannya yang unik, organisasi harus mempunyai keunggulan yang kompetitif pada berbagai hal;
- c. Faktor Teknologi, berperan pada waktu pembentukan kelompok-departemen, pendelegasian kewenangan & tanggung jawab serta suatu mekanisme terpadu.

Mintzberg (dalam Atmosudirdjo, 1999:176), berpendapat bahwa organisasi adalah hal unik, tidak ada dua organisasi yang sama persis di dunia ini. Namun dalam praktek, organisasi cenderung mengikuti tiga pola pikir dalam mengembangkan diri, yaitu:

- a. Kecenderungan untuk menyesuaikan diri dengan masyarakat secara ekologis. Masyarakat lingkungan menghendaki setiap organisasi yang berada di tengah-tengahnya tidak merusak atau “mengganggu” tatanan yang berlaku. Jika mungkin organisasi tersebut membaur atau mengintegrasikan diri ke dalam masyarakat sekitar;
- b. Kecenderungan untuk mengejar adanya konsistensi internal atau keserasian (kekompakan). Jangan sampai ada benihbenih konflik yang bisa menimbulkan perpecahan. Dengan demikian setiap organisasi mencari konfigurasi yang paling cocok dengan lingkungan intern dan ekstern;

- c. Kecenderungan untuk mengikuti kelaziman-mode yang sedang populer. Pimpinan organisasi manapun selalu mempunyai kepedulian terhadap konfigurasi organisasi lain.

Penataan adalah rencana yang akan dijalankan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Berdasarkan sumber keterangan diawal tadi sudah barang tentu makna penataan disini yaitu Penataan-penataan kerja yang akan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Bantul dalam pelaksanaan penataan struktur organisasi perangkat daerah. Berbicara mengenai implementasi penataan maka terlintas oleh kita bahwa hal tersebut merupakan sub bagian dari implementasi kebijakan. Kondisi di atas mengapa dikatakan demikian dikarenakan implementasi kebijakan publik itu mengandung pengertian yaitu aktivitas pemerintah untuk merealisasikan tujuan-tujuan publik (*goals of publik polices*) menjadi hasil-hasil yang bisa dilihat (*out comes*). Pelaksanaan kebijakan juga mengandung arti sebagai suatu rangkaian kegiatan setelah kebijakan dirumuskan dan disahkan.

Suatu kebijakan yang telah dirumuskan akan menjadi sia-sia tanpa adanya suatu pelaksanaan, oleh karena itulah pelaksanaan kebijakan mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam proses kebijakan secara keseluruhan. Proses pelaksanaan suatu kebijakan pada dasarnya tidak selalu mencapai keberhasilan, sebagaimana tertuang dalam rumusan

kebijakan namun terkadang sering pula menimbulkan kegagalan dari segi pelaksanaan.

Menurut Biro Organisasi dan Kepegawaian Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah (2008), bahwa ada 4 (empat) variabel determinan penataan organisasi perangkat daerah, yaitu sebagai berikut:

- a. Variabel dukungan regulasi. Dukungan regulasi adalah ketersediaan dasar hukum yang mendukung eksistensi suatu urusan pemerintahan hingga bentuk organisasi dan proses pelaksanaan baik yang terkait dengan regulasi otonomi daerah maupun regulasi sektoral. Variabel ini diukur dengan indikator: 1) dukungan regulasi otonomi daerah dan 2) dukungan regulasi sektoral;
- b. Variabel nilai strategis daerah. Nilai strategis daerah adalah segenap mandat (visi dan misi) dan potensi internal dan eksternal yang dimiliki dan mendukung eksistensi suatu urusan dan organisasi. Variabel ini diukur dengan indikator: 1) relevansi visi dan misi dan 2) dukungan potensi daerah;
- c. Variabel beban kerja urusan. Beban kerja urusan adalah jumlah dan jenis rincian urusan yang dilaksanakan dikaitkan dengan aspek prediksi atas aspek-aspek kompleksitas urusan (bobot, koordinasi, dan permasalahan) yang akan dilaksanakan. Variabel ini diukur dengan indikator: 1) variasi jumlah dan jenis urusan pemerintahan, 2)

kompleksitas urusan pemerintahan, meliputi beban/bobot, koordinasi, dan permasalahan;

- d. Variabel dukungan sumber daya. Dukungan sumber daya adalah kondisi kuantitas dan kualitas sumber daya yang dimiliki dalam pelaksanaan suatu urusan oleh organisasi, terkait dengan sumber daya manusia, sumber daya anggaran, dan sumber daya prasarana dan sarana. Variabel ini diukur dengan indikator: 1) ketersediaan sumber daya manusia; 2) ketersediaan sumber daya anggaran; dan 3) ketersediaan sumber daya prasarana dan sarana (peralatan, teknologi, dan aset).

Dari empat variabel tersebut dilakukan perhitungan skor pembobotan, nilai skor digunakan untuk menentukan besaran organisasi (bentuk organisasi). Pemberian skor yang dilakukan dalam analisis variabel determinan penataan organisasi perangkat daerah dilakukan secara bertahap, sebagai berikut:

- a. Skor Indikator. Skor indikator diberikan untuk setiap indikator pada setiap variable;
- b. Skor Variabel. Skor variabel diberikan untuk setiap variabel, skor berasal dari penjumlahan skor indikator dibagi banyaknya indikator (rata-rata skor indikator);

- c. Skor Total. Skor total diberikan untuk setiap urusan dan/atau untuk setiap organisasi, skor berasal dari penjumlahan skor variabel dibagi banyaknya variabel (rata-rata skor variabel).

Pemberian skor menggunakan skala ordinal, dengan memberikan skor dalam 4 (empat) kategori, dari yang paling tidak mendukung hingga yang paling mendukung atas suatu kondisi. Secara detail, ditetapkan: a) skor 1 atau kategori rendah, untuk kondisi yang paling tidak mendukung, b) skor 2 atau kategori kurang, untuk kondisi yang kurang mendukung, c) skor 3 atau kategori cukup, untuk kondisi yang cukup mendukung, dan d) skor 4 atau tinggi, untuk kondisi yang paling mendukung. Penerimaan eksistensi suatu urusan pemerintahan untuk berdiri sendiri atau digabung dengan urusan yang lain dalam membentuk suatu organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan dasar perolehan rata-rata skor total yang dibagi dalam 4 (empat) kategori sebagai berikut:

- a. Eksis, dengan rata-rata skor variabel antara 3,250 sampai dengan 4,000.  
Urusan: harus ada, sangat potensial, beban berat, tidak dapat digabung dengan dengan urusan yang lain (proporsi mayoritas), dapat diwadahi dalam lebih dari satu organisasi;
- b. Cukup Eksis, rata-rata skor variabel antara 2,500 sampai dengan 3,249.  
Urusan: harus ada, cukup potensial, beban cukup berat, tidak dapat

- digabung dengan urusan yang lain (proporsi mayoritas), dapat diwadahi dalam satu organisasi;
- c. Kurang Eksis, rata-rata skor variabel antara 1,750 sampai dengan 2,490. Urusan: harus ada, kurang potensial, beban kurang berat, dapat digabung dengan urusan yang lain (proporsi berimbang), dapat diwadahi dalam satu atau lebih bidang/bagian dalam satu organisasi;
- d. Tidak Eksis, rata-rata skor variabel antara 1,000 sampai dengan 1,749. Urusan: harus ada, tidak potensial, beban rendah, dapat digabung dengan urusan yang lain (proporsi minoritas), dapat diwadahi dalam satu bidang/bagian dalam satu organisasi.

*Menurut Bernard yang di kutip dalam buku Syamsi, (1998:11-12) organisasi adalah kumpulan individu yang terkoordinasi secara sadar, sehingga bisa juga dinyatakan sebagai suatu sistem terdiri dari berbagai kegiatan yang saling berhubungan.*

*Di lain pihak Thomson dalam buku Thoha, (Thoha,1992:123) mengatakan bahwa organisasi adalah kesatuan sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan.*

Mendirikan organisasi mempunyai maksud agar tujuan tertentu dapat dicapai melalui tindakan bersama yang telah disetujui bersama. Dengan organisasi, tujuan dan sasaran dapat dicapai secara lebih efisien dan efektif dengan cara dan tindakan yang dilakukan secara bersama-sama. Idealnya, konsep dapat dilaksanakan apabila para organisatoris atau manajer yang ada dalam organisasi tahu betul tentang organisasi. Definisi organisasi

banyak ragamnya, tergantung pada sudut pandang sebagai wadah, sebagai proses, sebagai perilaku, dan alat untuk mencapai tujuan. Namun demikian, definisi organisasi yang telah dikemukakan oleh para ahli organisasi sekurang-kurangnya ada unsur kerjasama, orang yang bekerja sama, dan tujuan bersama yang hendak dicapai.

*Menurut Cushway dan Lodge (2002 : 9), bahwa "walaupun bervariasi, semua organisasi memiliki hal-hal tertentu yang sama. Organisasi memiliki satu tujuan bersama, suatu struktur, proses untuk mengkoordinasikan kegiatan dan orang-orang yang melaksanakan peran-peran yang berbeda."*

*Gibson, et. Al (1996 : 6), mendefinisikan "organisasi adalah wadah yang memungkinkan masyarakat dapat meraih hasil yang sebelumnya tidak dapat dicapai oleh individu secara sendiri-sendiri".*

*Menurut Robbin (1994 : 4), "organisasi adalah kesatuan (entity) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan".*

Menurut Weber dalam Thoha (2002 : 98), bahwa: suatu organisasi atau kelompok kerja sama ini mempunyai unsur kekayaan sebagai berikut :

- d. organisasi merupakan tata hubungan sosial, dalam hal ini seseorang individu melakukan proses interaksi sesamanya di dalam organisasi tersebut;
- e. organisasi mempunyai batasan-batasan tertentu (*boundaries*), dengan demikian seseorang yang melakukan proses interaksi dengan lainnya tidak atas kemauan sendiri, mereka dibatasi oleh aturan-aturan tertentu;

- f. organisasi merupakan suatu kumpulan tata aturan, yang bisa membedakan suatu organisasi dengan kumpulan-kumpulan kemasyarakatan. Tata aturan ini menyusun proses interaksi di antara orang-orang yang bekerja sama didalamnya, sehingga interaksi tersebut tidak muncul begitu saja;
- g. organisasi merupakan suatu kerangka hubungan yang berstruktur di dalamnya berisi wewenang, tanggung jawab, dan pembagian kerja untuk menjalankan sesuatu fungsi tertentu. Istilah lain dari unsur ini ialah terdapatnya hirarki (*hierarchy*), konsekuensi dari adanya hirarki ini bahwa didalam organisasi ada pimpinan atau kepala dan bawahan atau staf.

*Memurut Etziomi dalam Thoha (2002 : 100), mengemukakan "konsep organisasi sebagai pengelompokan orang-orang yang sengaja disusun untuk mencapai tujuan tertentu".*

Sementara itu, Dessler (1985 : 116), mengemukakan pendapatnya bahwa : Organisasi dapat diartikan sebagai pengatur sumber daya dalam suatu kegiatan kerja, dimana tiap-tiap kegiatan tersebut telah tersusun secara sistematis untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Pada organisasi tersebut masing-masing personil yang terlibat di dalamnya diberi tugas, wewenang, dan tanggung jawab yang dikoordinasi untuk mencapai tujuan organisasi. Dimana tujuan organisasi tersebut dirumuskan secara musyawarah, sebagai tujuan bersama yang diwujudkan secara

bersamasama. Pentingnya organisasi sebagai alat administrasi dan manajemen dalam industri atau dunia kerja lainnya terlihat apabila diingat bahwa bergerak tidaknya suatu organisasi kearah pencapaian tujuan sangat tergantung pada kemampuan manusia dalam menggerakkan organisasi itu kearah tujuan yang telah ditentukan. Dengan organisasi tercipta keterpaduan pikiran, konsepsi tindakan dan ketrampilan yang dimiliki oleh tiap-tiap personil yang terlibat didalamnya untuk berhimpun menjadi satu kesatuan kekuatan yang terkoordinasi untuk mencapai tujuannya.

Dari definisi organisasi diatas dapat diketahui bahwa organisasi memiliki makna antara lain :

1. Organisasi memiliki unsur kerjasama dari individu atau kelompok untuk mencapai suatu tujuan tertentu;
2. Organisasi memiliki bentuk atau stuktur;
3. Anggota organisasi memiliki bakat bakat tertentu untuk melakukan tugas-tugasnya.

Dipihak lain Allen dalam buku Sutarto, (Sutarto, 1978:414) dasar-dasar organisasi, merumuskan organisasi sebagai proses menetapkan dan mengelompok-kelompokkan pekerjaan yang akan dilakukan, merumuskan, melimpahkan tanggung jawab dan wewenang, menyusun hubungan dengan maksud untuk memungkinkan orang-orang bekerjasama secara efektif dalam mencapai tujuan. Dari pengertian tersebut organisasi lebih

menekankan proses menetapkan dan mengelompokan pekerjaan sesuai dengan tanggungjawab dan wewenangnya.

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, dikenal organisasi pemerintahan. Organisasi ini dikenal dengan sebutan birokrasi pemerintahan. Birokrasi pemerintahan ini mempunyai struktur organisasi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Sejalan dengan pelaksanaan PP No. 41 Tahun 2007 organisasi pemerintahan dituntut untuk melakukan pengembangan organisasi, khususnya dalam kaitannya dengan tuntutan pelaksanaan otonomi daerah. Pengembangan organisasi ini berupa pembentukan struktur organisasi baru yang dibutuhkan dalam melaksanakan tuntutan otonomi, dan di lain pihak juga merupakan peleburan dan likuidasi struktur organisasi yang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan daerah. Untuk memberikan pedoman dalam penyusunan struktur perangkat daerah telah dikeluarkan PP No. 41 Tahun 2007 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Didalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan perangkat daerah adalah organisasi/lembaga pada pemerintah daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Satuan Polisi Pamong Praja sesuai dengan kebutuhan daerah ( PP No. 41 Tahun 2007).

*Menurut Milton J. Esman (Esman, 1996: 23) lembaga diartikan sebagai suatu organisasi formal yang menghasilkan perubahan melindungi perubahan, dan jaringan dukungan-dukungan yang dikembangkannya Sementara Martin mengatakan secara sosiologis lembaga menunjukkan pola normatif yang dapat merumuskan cara bertindak atau hubungan sosial yang wajar, sah atau diharapkan.*

*Sedangkan pengembangan kelembagaan menurut Arturo, (Arturo, 1987: 103) adalah : "Sebagai proses untuk memperbaiki kemampuan lembaga guna mengefektifkan penggunaan sumber daya manusia dengan keuangan yang tersedia. Proses ini dapat secara internal digerakan oleh manajer sebuah lembaga atau dicampurtangani atau disponsori oleh pemerintah atau badan-badan pembangunan".*

Lebih lanjut dikatakan sasaran yang ingin dicapai dari pengembangan organisasi adalah untuk mempermudah organisasi dalam melakukan perubahan, menghindarkan organisasi dari keruntuhan, keusangan dan kekakuan. Pengembangan organisasi perlu dilakukan karena organisasi hidup dalam dunia yang berubah dengan cepatnya, maka organisasi harus mampu melakukan inovasi dan kreativitas untuk mempertahankan kemajuannya.

Selanjutnya masalah menurut Sutarto dalam menghadapi berbagai tantangan penyebab perubahan tersebut organisasi dapat menyesuaikan diri dengan jalan: Dari definisi organisasi diatas dapat diketahui bahwa organisasi memiliki makna antara lain :

1. Merubah struktur yaitu menambah satuan, mengurangi satuan, merubah kedudukan satuan, menggabungkan beberapa satuan tugas yang lebih besar, menjadi satuan yang lebih kecil, merubah sistem

sentralisasi menjadi desentralisasi atau sebaliknya, merubah alur kontrol, merinci kembali kegiatan atau tugas, menambah pejabat, serta mengurangi pejabat;

2. Merubah tata kerja meliputi : tata cara, tata aliran, tata tertib, dan syarat-syarat melakukan pekerjaan;
3. Merubah sifat orang, sikap, tingkah laku, perilaku, dan meningkatkan pengetahuan serta keterampilan;
4. Melengkapi sarana kerja , menambah peralatan kerja.

Keempat macam perubahan tersebut saling berkaitan, satu sama lain.

Sedangkan ciri-ciri perubahan yang berhasil itu menurut Siagian adalah :

1. Kemampuan bergerak lebih cepat dalam arti lebih inovatif dan tanggap terhadap tuntutan lingkungannya;
2. Sadar tentang pentingnya komitmen pada peningkatan mutu produk yang dihasilkan, berupa barang dan atau jasa;
3. Peningkatan keterlibatan para anggota organisasi dalam proses pengambilan keputusan, terutama yang menyangkut karier, pekerjaan dan penghasilannya;
4. Orientasi pada pelanggan yang kemampuan membeli, preferensi dan kecenderungannya perilaku selalu berubah;

5. Organisasi yang strukturnya menjurus kepada bentuk yang semakin datar dan bukan piramida, antara lain berkat penerapan teknologi dan perubahan kultur organisasi.

Selanjutnya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 dilakukan proses restrukturisasi kelembagaan pada setiap Pemerintah Daerah. Adapun tujuan dari proses restrukturisasi kelembagaan adalah untuk menghasilkan organisasi pemerintahan daerah yang bisa menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan secara efektif.

### 3. Formulasi Kebijakan Publik

#### a. Penyusunan Agenda (Dunn, 1998:24)

Agenda setting adalah sebuah fase dan proses yang sangat strategis dalam realitas kebijakan publik. Dalam proses inilah memiliki ruang untuk memaknai apa yang disebut sebagai masalah publik dan prioritas dalam agenda publik dipertarungkan. Jika sebuah isu berhasil mendapatkan status sebagai masalah publik, dan mendapatkan prioritas dalam agenda publik, maka isu tersebut berhak mendapatkan alokasi sumber daya publik yang lebih daripada isu lain.

Dalam agenda setting juga sangat penting untuk menentukan suatu isu publik yang akan diangkat dalam suatu agenda pemerintah. Issue kebijakan (*policy issues*) sering disebut juga sebagai masalah kebijakan (*policy problem*). *Policy issue* biasanya muncul karena telah terjadi silang pendapat di

antara para aktor mengenai arah tindakan yang telah atau akan ditempuh, atau pertentangan pandangan mengenai karakter permasalahan tersebut.

Menurut William Dunn (1990), isu kebijakan merupakan produk atau fungsi dari adanya perdebatan baik tentang rumusan, rincian, penjelasan maupun penilaian atas suatu masalah tertentu. Namun tidak semua isu bisa masuk menjadi suatu agenda kebijakan.

Ada beberapa Kriteria isu yang bisa dijadikan agenda kebijakan publik (Kimber, 1974; Salesbury 1976; Sandbach, 1980; Hogwood dan Gunn, 1986) diantaranya:

1. Telah mencapai titik kritis tertentu jika diabaikan, akan menjadi ancaman yang serius;
2. Telah mencapai tingkat partikularitas tertentu berdampak dramatis;
3. Menyangkut emosi tertentu dari sudut kepentingan orang banyak (umat manusia) dan mendapat dukungan media massa;
4. Menjangkau dampak yang amat luas ;
5. Mempermasalahkan kekuasaan dan keabsahan dalam masyarakat ;
6. Menyangkut suatu persoalan yang fasionabel (sulit dijelaskan, tetapi mudah dirasakan kehadirannya).

b. Prosedur Perumusan Kebijakan

Dalam pandangan Sidney (2007, 79 dalam Fischer, Miller and Sidney, 2007), tahapan perumusan kebijakan merupakan tahap kritis dari sebuah proses

kebijakan. Hal ini terkait dengan proses pemilihan alternatif kebijakan oleh pembuat kebijakan yang biasanya mempertimbangkan besaran pengaruh langsung yang dapat dihasilkan dari pilihan alternatif utama tersebut. Proses ini biasanya akan mengekspresikan dan mengalokasikan kekuatan dan tarik menarik diantara berbagai kepentingan sosial, politik dan ekonomi. Selanjutnya, menurut Sidney (2007, 79 dalam Fischer, Miller and Sidney, 2007), perumusan seperangkat alternatif akan melibatkan proses identifikasi terhadap berbagai pendekatan untuk menyelesaikan masalah, serta kemudian mengidentifikasi dan mendesain seperangkat perangkat kebijakan spesifik yang dapat mewakili setiap pendekatan. Tahap perumusan juga melibatkan proses penyusunan *draft* peraturan untuk setiap alternatif yang isinya mendeskripsikan diantaranya mengenai sanksi, hibah, larangan, hak, dan lain sebagainya serta mengartikulasikan kepada siapa atau kepada apa ketentuan tersebut akan berlaku dan memiliki dampak. Apa yang dinyatakan oleh Sidney tersebut juga didukung oleh pernyataan Jann dan Wegrich (2007, 48 dalam Fischer, Miller and Sidney, 2007) serta Anderson (2006,103-109). Menurut Jann dan Wegrich (2007, 48 dalam Fischer, Miller and Sidney, 2007), didalam tahap perumusan kebijakan, permasalahan kebijakan, usulan proposal dan tuntutan masyarakat ditransformasikan kedalam sejumlah program pemerintah. Perumusan kebijakan dan juga adopsi kebijakan akan meliputi definisi sasaran yakni apa yang akan

dicapai melalui kebijakan serta pertimbangan-pertimbangan terhadap sejumlah alternatif yang berbeda.

Sementara itu, menurut Anderson (2006, 103-109), perumusan kebijakan melibatkan proses pengembangan usulan akan tindakan yang terkait dan dapat diterima (biasa disebut dengan alternatif, proposal atau pilihan) untuk menangani permasalahan publik. Perumusan kebijakan menurut Anderson tidak selamanya akan berakhir dengan dikeluarkannya sebagai sebuah produk peraturan perundang-undangan. Seringkali pembuat kebijakan memutuskan untuk tidak mengambil tindakan terhadap sebuah permasalahan dan membiarkannya selesai sendiri. Atau seringkali pembuat kebijakan tidak berhasil mencapai kata sepakat mengenai apa yang harus dilakukan terhadap suatu masalah tertentu. Namun demikian, pada umumnya sebuah proposal kebijakan biasanya ditujukan untuk membawa perubahan mendasar terhadap kebijakan yang ada saat ini.

Terkait permasalahan ini, menurut Sidney (2007, 79 dalam Fischer, Miller and Sidney, 2007), terdapat sejumlah kriteria yang membantu dalam menentukan pemilihan terhadap alternatif kebijakan untuk dijadikan sebuah kebijakan, misalnya: kelayakannya, penerimaan secara politis, biaya, manfaat, dan lain sebagainya. Sejalan dengan pendapat Sidney, Jann dan Wegrich (2007, 50 dalam Fischer, Miller and Sidney, 2007) mengemukakan dua faktor utama

yang menentukan sejauhmana alternatif kebijakan akan diadopsi menjadi kebijakan, yakni:

1. Penghilangan alternatif kebijakan akan ditentukan oleh sejumlah parameter substansial dasar misalnya kelangkaan sumberdaya untuk dapat melaksanakan alternatif kebijakan. Sumberdaya ini dapat berupa sumberdaya ekonomi maupun dukungan politik yang didapat dalam proses pembuatan kebijakan. Apabila dalam proses pembuatan kebijakan suatu alternatif kebijakan banyak mendapat kritikan secara politik, maka alternatif tersebut layak untuk dihilangkan karena kurangnya dukungan politik;
2. Alokasi kompetensi yang dimiliki oleh berbagai aktor juga memainkan peranan penting dalam penentuan kebijakan. Diluar kedua faktor tersebut, Jann dan Wegrich (2007, 51 dalam Fischer, Miller and Sidney, 2007) juga mengemukakan mengenai peranan penting dari akademisi yang berperan sebagai penasehat kebijakan atau pemikir (*think tanks*). Pengetahuan dari para penasehat ini seringkali berpengaruh dalam proses perumusan kebijakan.

## **F. DEFINISI KONSEPSIONAL**

### **Definisi konsepsional**

Definisi Konsepsional bisa disebut sebagai suatu pengertian dari kelompok atau yang menjadi pokok perhatian. Definisi konsepsional ini dimaksudkan sebagai gambaran yang lebih segar untuk menghindari kesalahpahaman tentang pengertian

atau pembatasan pengertian tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan.

Koentjaraningrat mengatakan bahwa :

“Konsep atau pengertian merupakan unsur pokok dari suatu penelitian, dan jika masalah dan kerangka teoritisnya sudah jelas biasanya sudah diketahui pula faktanya mengenai gejala-gejala yang menjadi pokok perhatian dan suatu konsep yang sebenarnya merupakan definisi secara singkat dari kelompok fakta atau gejala tersebut”.

Konsep-konsep yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

#### 1. Formulasi kebijakan penataan struktur organisasi

formulasi kebijakan penataan struktur adalah perencanaan penataan struktur organisasi perangkat daerah.

#### 2. Penataan Struktur Organisasi

penataan struktur organisasi adalah perombakan struktur organisasi lembaga menuju struktur yang lebih baik.

### **G. DEFINISI OPERASIONAL**

#### Definisi operasional

Definisi operasional merupakan langkah yang penting dalam suatu penelitian. Definisi operasional adalah bagaimana cara mengukur atau melihat suatu variabel sehingga penelitian ini akan benar dan terarah dengan baik dan jelas. Dalam skripsi ini akan difokuskan pada penataan stuktur organisasi perangkat daerah yang ada di kabupaten bantul dilihat dari implementasi dari

program tersebut oleh pemerintah daerah kabupaten bantul. Indikator-indikator yang di angkat adalah :

#### 1. Formulasi Penataan Kebijakan Struktur Organisasi

Formulasi penataan kebijakan struktur organisasi yang dilakukan pemerintah daerah Kabupaten Bantul meliputi:

- a. Tahap Persiapan;
- b. Tahap Perumusan;
- c. Tahap Pelaksanaan;
- d. Kewenangan yang dimiliki Daerah;
- e. Keuangan Daerah;
- f. Aparatur Daerah.

#### 2. Penataan struktur organisasi

Penataan struktur organisasi perangkat daerah haruslah dilaksanakan dengan mempertimbangkan beberapa aspek. Hal ini penting dilakukan agar memperoleh suatu desain penataan yang efektif, efisien dan responsif, dimana selanjutnya dapat berdampak pada pencapaian visi dan misi yang hendak dicapai. menjelaskan bahwa dalam penyusunan 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 serta sarana dan prasarana penunjang tugas.

Organisasi perangkat daerah yang dibentuk merupakan pelaksanaan fungsi dasar dari suatu organisasi:

- a. Kepala daerah;
- b. Dinas-dinas;
- c. Sekretariat daerah;
- d. Lembaga teknis daerah.

## **H. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian adalah merupakan cara untuk melaksanakan penelitian dalam taraf pengetahuan ilmiah yang digunakan untuk menyimpulkan fakta-fakta atau arsip-arsip untuk mencapai kepastian mengenai suatu masalah. Maka metode penelitian yang nantinya akan digunakan penulis untuk melakukan penelitian dilapangan. Dalam hal ini metode penelitian meliputi :

### **1. Tipe penelitian**

Tipe penelitian ini adalah penelitian deskriptif normatif, yaitu : penelitian yang bertujuan membuat deskripsi hasil penelitian yang dikaitkan dengan peraturan perundang-undangan.

## **2. Responden penelitian**

Bagian organisasi pemerintah kabupaten bantul, bagian hukum pemerintah kabupaten bantul dan pegawai yang terkena restrukturisasi kebijakan.

## **3. Sumber data**

### **a. Data primer**

Data primer yakni data yang diperoleh dari sumber-sumber primer, yakni sumber asli yang memuat informasi atau data tersebut (Amirin, 2000:132). Data yang didapat langsung dari obyek penelitian dengan cara mengamati secara langsung suatu instansi yang mencakup aspek-aspek penelitian. Data primer diperoleh dengan mengadakan wawancara dengan Pejabat Kabupaten Bantul, Sekretaris Kabupaten Bantul dan pegawai yang terkena restrukturisasi. Data yang dikumpulkan antara lain:

- 1) Perda yang berkaitan dengan restrukturisasi kelembagaan di kabupaten bantul menurut PP No. 41 Tahun 2007;
- 2) Kendala-kendala dalam pelaksanaan penataan struktur organisasi di pemerintahan kabupaten bantul dan pemecahannya;
- 3) Penyimpangan-penyimpangan restrukturisasi yang terjadi di lapangan yang tidak sesuai dengan PP No. 41 Tahun 2007.

b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari sumber yang bukan aslimemuat informasi atau data tersebut (Amirin, 2000:132). Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari sumber-sumber kepustakaan berupa literatur, makalah, buku-buu dan artikel-artikel yang berkaitan dengan masalah penataan kelembagaan atau yang diteliti.

**4. Teknik pengumpulan data**

a. Observasi

Observasi adalah pengamatan dan pencatatan dengan sistematis fenomena-fenomena yang terjadi. Oleh karena itu penulis akan melakukan pengamatan secara langsung terhadap gejala-gejala yang diseliki dengan maksud untuk meyakinkan kebenaran data yang diperoleh dari pengamatan.

b. Wawancara

Metode pengumpulan data dengan wawancara atau tanya jawab antara peneliti dengan responden secara tatap muka, dengan maksud untuk mengetahui atau mendapatkan informasi atau data-data yang belum valid, sedangkan metode wawancara menurut Nazir (1998:234), adalah “Proses memperoleh keterangan untuk penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara sipenanya atau pewawancara dengan si penjawab atau responden dengan menggunakan alat yang dinamakan *interview*

*guide* (pedoman wawancara), dalam penelitian ini, wawancara mendalam akan dilakukan terhadap *key person* yaitu para pejabat baik itu pejabat eksekutif maupun legislatif yang berkompeten dan dianggap mengetahui, mengerti dan memahami masalah dan tujuan penelitian ini, sehingga diperoleh informasi informasi yang tidak dapat ditanyakan kepada orang lain. Dengan menggunakan wawancara bebas tidak terstruktur diharapkan Peneliti memperoleh, pendapat, pandangan, serta pola pikir nara sumber terhadap masalah penataan struktur organisasi perangkat daerah. Adapun pertanyaan yang harus di tanya oleh peneliti, terkait dengan:

1. Bagaimanakah penataan struktur organisasi perangkat daerah yang di lakukan berdasarkan PP No. Tahun 2007?
2. Faktor-faktor apakah yang mempengaruhi penataan struktur organisasi perangkat daerah?

c. Studi kepustakaan dan dokumentasi

Penulis mencari literatur yang berkaitan dengan proses penataan kelembagaan dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penataan kelembagaan.

d. Instrumen Penelitian

Dalam penelitian kualitatif, peneliti merupakan instrumen kunci dalam pengumpul data (Sugiyono, 2001:6). Menurut Moleong (2003:19), bahwa “dalam instrumen penelitian kualitatif pengumpulan data lebih

banyak bergantung pada dirinya sebagai alat pengumpul data. Adapun alat bantu yang biasa digunakan dalam penelitian kualitatif seperti penelitian ini antara lain, alat fotografi, *tape-recorder*, dokumen-dokumen yang berhubungan dengan masalah penelitian, dan alat bantu lainnya". Dalam penelitian ini peneliti sendiri berfungsi sebagai instrument penelitian, dimana peneliti langsung datang ke lokasi, melakukan wawancara serta pencatatan terhadap data yang diperlukan berdasarkan kriteria penataan organisasi perangkat daerah kabupaten bantul.

##### **5. Teknik analisis data**

Proses pengolahan data bergerak diantara perolehan data, reduksi data, penyajian dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Artinya data-data yang terdiri dari deskripsi dan uraiannya adalah data yang dikumpulkan, kemudian disusun pengertian dengan pemahaman arti yang disebut reduksi data, kemudian diikuti penyusunan sajian data yang berupa cerita sistematis, selanjutnya dilakukan usaha untuk menarik kesimpulan dengan verifikasinya berdasarkan semua hal yang terdapat dalam reduksi data dan sajian data. Apabila kesimpulan dirasakan masih kurang mantap, maka dilakukan penggalian data kembali. Hal tersebut dilakukan secara berlanjut, sampai penarikan kesimpulan dirasakan sudah cukup untuk menggambarkan dan menjawab fokus penelitian.

Milles dan Huberman ( 1992 : 20 ), prinsip utama dalam analisis data adalah bagaimana menjadikan data atau informasi yang telah dikumpulkan itu disajikan dalam bentuk uraian, dan sekaligus memberikan makna atau interpretasi sehingga informasi tersebut memiliki signifikansi ilmiah atau teoritis. Dalam penelitian ini, data-data yang sudah peneliti dapatkan kemudian dilakukan analisis dengan teknik analisis taksonomis (*taxonomis analysis*), yaitu membentuk analisis yang lebih rinci dan mendalam dalam membahas suatu tema atau pokok permasalahan.