

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak era reformasi, Indonesia memasuki fase baru dalam pemerintahan. Banyak perubahan-perubahan yang signifikan yang terjadi di Indonesia. Baik itu sistem pemerintahannya, sistem ekonomi, bahkan merambat ke beberapa dimensi kehidupan lainnya. Proses reformasi muncul sebagai bentuk perubahan dari sistem pemerintahan sentralistik ke sistem pemerintahan yang bercorak desentralistik. Dalam sistem pemerintahan, perubahan pada lini pemerintahan juga terkait dengan aspek filosofi, teori dan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang hendak dicapai. Namun satu yang penting, perubahan ini memberi peluang kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri secara luas dan bertanggungjawab, yang dikenal dengan otonomi daerah.

Sejak ditetapkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, maka di daerah telah dibangkitkan semangat Desentralisasi dan Otonomi Daerah karena adanya perubahan –perubahan hampir ke seluruh tatanan pemerintahan baik ditingkat pusat maupun daerah itu sendiri. Tak hanya itu, dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerahpun semakin memperjelas itikad baik pemerintahan untuk

memperbaiki dan menyempurnakan jalannya otonomi daerah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Esensi dari desentralisasi yang digagas oleh Pemerintah Indonesia adalah agar menghadirkan bentuk yang lebih nyata dari sebuah negara. Dengan adanya otonomi daerah, diharapkan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dapat sesuai dengan aspirasi masyarakat, dapat lebih cepat, lebih efektif dan lebih efisien. Dengan adanya wewenang daerah untuk mengatur sendiri daerahnya, maka tujuan negara yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 akan cepat terwujud. Disisi lain, masyarakat dapat dengan nyata merasakan dekatnya Pemerintah yang secara otomatis dapat lebih intim merasakan peran dari negara.

Selaras dengan berlakunya otonomi daerah di Indonesia, maka sebagian urusan Pemerintah Pusat diserahkan untuk diurus oleh Pemerintah daerah. Agar dalam menjalankan fungsi birokrasi pemerintahan daerah tersebut dapat dilaksanakan dengan baik, maka pemerintah daerah membutuhkan organisasi perangkat daerah atau Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang efektif dan efisien sebagai salah satu unsur/bagian dari birokrasi.

Pengaturan kelembagaan pemerintahan daerah pasca terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 (PP 41/2007) tentang Organisasi Perangkat Daerah yang diikuti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah (Permendagri 57/2007). PP 41/2007 yang

merupakan pengganti dari PP 8/2003 ini diterbitkan dengan dua semangat, yaitu semangat untuk mengatasi kesimpangsiuran nomenklatur beserta tupoksi dan rentang kendali organisasi sebagaimana diatur dalam PP 8/2003, dan semangat untuk membatasi sekaligus menyeragamkan jumlah kelembagaan daerah. Tentunya, kehadiran PP No. 41 Tahun 2007 tersebut dikarenakan beberapa landasan rasionalitas yang melihat keberadaan penggemukan organisasi perangkat daerah. Paling tidak ada tiga alasan yang mendasari kehadiran PP tersebut, diantaranya : (1) Kesimpangsiuran nomenklatur pemerintah daerah dan pusat, (2) Variasi besaran kelembagaan, dan (3) struktur organisasi pemerintah daerah cenderung sangat gemuk sehingga menghisap sebagian besar alokasi APBD untuk belanja aparatur. Akibatnya, agenda-agenda yang secara langsung berkaitan dengan kepentingan publik justru tidak bisa dilaksanakan secara maksimal karena keterbatasan anggaran. (Dungga, 2010)

Akan tetapi, dalam proses implementasinya, banyak sekali struktur-struktur organisasi perangkat daerah baik itu pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota yang masih sangat gemuk. Dalam konteks ini dapat diistilahkan kaya struktur tetapi miskin fungsi. Tampilan birokrasi yang besar dan gemuk akan menghabiskan banyak sumberdaya daerah, fenomena ini telah banyak dilihat dalam praktek birokrasi selama ini baik di tingkat pusat maupun daerah. Organisasi birokrasi daerah dari Sabang sampai Merauke dibangun dan dikembangkan dengan menggunakan azas uniformitas (penyamarataan). Akibatnya nomenklatur,

jenis dan jumlah lembaga (organisasi) yang dikembangkan di seluruh wilayah Indonesia hampir sama. Padahal seharusnya hal tersebut disesuaikan dengan kebutuhan daerah dan kebutuhan masyarakat.

Restrukturisasi organisasi acap kali dilakukan oleh pemerintah daerah untuk mengoptimalkan fungsi dan jalannya organisasi. Tidak efektif dan efisiennya organisasi perangkat daerah masih menjadi masalah utama dalam penataan struktur organisasi pemerintah. Patologi organisasi seperti inkonsistensi tupoksi, underload, overload, overlapping, dan lainnya mengharuskan pemerintah daerah merestrukturisasi organisasi agar tujuan utama organisasi dapat berjalan semestinya.

Di Kabupaten Sleman misalnya, dalam rentan waktu yang relatif singkat, dalam kurun waktu 2009 sampai 2014 pemerintah kabupaten sleman sudah melakukan 2 kali restrukturisasi organisasi perangkat daerah di tahun tersebut. Restrukturisasi organisasi perangkat daerah tersebut bertujuan agar organisasi perangkat daerah Kabupaten Sleman dapat lebih efektif dan efisien.

Tahun 2014 silam, merupakan kali terakhir Pemda Kabupaten Sleman melakukan restrukturisasi perangkat daerah. Di dalam penataan struktur organisasi perangkat daerah Kabupaten Sleman, pemerintah tentunya mengacu kepada peraturan perundang-undang yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Kemudian barulah ditetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 8 tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2009 Tentang

Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Sleman. Sejak peraturan daerah tersebut diberlakukan, kedudukan Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman diubah menjadi Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman. Hal ini tentunya membawa perubahan yang signifikan ditubuh Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman yang sebelumnya berstatus Dinas.

Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah, mempunyai tugas penyusunan kebijakan daerah yang bersifat spesifik di bidang pertanahan. Jika ditelusuri lebih dalam, ada perubahan yang signifikan di struktur organisasi pengendalian pertanahan daerah. Berdasarkan Perda No 9 tahun 2009, berikut struktur organisasi ketika masih berstatus Dinas:

- a. Kepala Dinas;
- b. Sekretariat terdiri dari:
 1. Subbagian Umum, dan Kepegawaian; dan
 2. Subbagian Keuangan, Perencanaan, dan Evaluasi.
- c. Bidang Tata Guna Tanah terdiri dari:
 1. Seksi Penatagunaan Tanah; dan
 2. Seksi Data dan Informasi Pertanahan.
- d. Bidang Perizinan Pertanahan terdiri dari:
 1. Seksi Administrasi dan Penagihan Perizinan Pertanahan;
dan
 2. Seksi Pengkajian dan Penetapan Perizinan Pertanahan.

e. Bidang Pengawasan Pemanfaatan Pertanahan terdiri dari:

1. Seksi Pengawasan Pemanfaatan Tanah;
2. Seksi Pengawasan Pemanfaatan Tanah Kas Desa; dan
3. Seksi Penanganan Masalah Pertanahan.

f. Unit Pelaksana Teknis; dan

g. Kelompok Jabatan Fungsional.

Ketika berlakunya Perda nomor 08 tahun 2014, maka struktur organisasi Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman menjadi:

a. Kepala Kantor;

b. Subbagian Tata Usaha;

c. Seksi Informasi dan Pemetaan;

d. Seksi Pengawasan Pemanfaatan Tanah;

e. Seksi Pengawasan Pemanfaatan Tanah Kas Desa; dan

f. Kelompok Jabatan Fungsional.

Jika dilihat dari efektivitasnya, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Sleman berhasil melakukan efektivitas di tubuh organisasi perangkat daerah Kabupaten Sleman. Banyak bidang, subbidang maupun seksi yang dihapuskan pasca restrukturisasi. Tentu dengan ini, belanja

pemerintah akan sedikit berkurang dan dapat dialihkan untuk anggaran lainnya.

Disamping itu, dalam UU nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta dari kelima unsur kewenangan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah masalah pertanahan dan tata ruang. Dengan mengubah struktur status organisasi Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman menjadi Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman, pemerintah daerah seolah-olah mengeyampingkan masalah pertanahan yang ada di Kabupaten Sleman. Tentu hal ini tidak selaras dengan semangat pemerintah provinsi dalam memprioritas kewenangan keistimewaan DIY.

Selain itu, pasca restrukturisasi organisasi diimplementasikan seperti yang dilansir Harian Jogja, Kepala kantor mengungkapkan Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah, Kabupaten Sleman, kekurangan tenaga pengawasan pemanfaatan tanah atau lahan. Wilayah Sleman yang cukup luas, mengahruskan pengawasan pemanfaatan tanah dilakukan banyak personel. Diungkapkan Kepala KPPD Sleman, akibat kondisi tersebut, dari 86 desa, sekarang KPPD hanya mampu melakukan pengawasan terhadap 40 desa. Ia mengatakan, sekarang pengawasan lahan hanya dilakukan terhadap daerah-daerah prioritas. Antara lain wilayah yang mengalami pertumbuhan penambahan bangunan baru sangat pesat, seperti di Kecamatan Kalasan dan Gamping.

<http://www.harianjogja.com/baca/2016/05/19/pertanahan-sleman->

[wilayah-luas-masih-kekurangan-petugas-pengawas-pemanfaatan-tanah-720760](#)).

Selain itu, pembangunan yang terjadi terus menerus seperti tidak terkendali oleh pemerintah daerah. Pada akhir 2015, Gamping merupakan kecamatan dengan tingkat pertumbuhan bangunan paling pesat, yakni dari 450 menjadi 841 unit bangunan. Ruang terbuka hijau semakin berkurang, lahan menyempit, sawah mulai berkurang menjadi masalah besar yang harus diselesaikan oleh Pemerintah Daerah melalui Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman.

(<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/daerah/16/05/29/o7xllb382-pembangunan-di-sleman-semakin-pesat-sawah-menyempit>)

Dengan semakin banyak permasalahan di atas, Penulis berinisiatif mengangkat tema tentang pengaruh restrukturisasi organisasi perangkat daerah karena ingin mengetahui bagaimana perubahan struktur organisasi Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman menjadi Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman. Oleh karena itu, Penulis mengambil judul “Perubahan Struktur Organisasi Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah Menjadi Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman Melalui Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 8 tahun 2014”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan di atas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah

1. Bagaimana perubahan struktur organisasi Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman menjadi Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman Melalui Perda No 8 tahun 2014?
2. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan struktur organisasi Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman menjadi Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman melalui Perda no 8 tahun 2014?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Menjelaskan perubahan struktur organisasi Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman menjadi Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman melalui Perda No 8 tahun 2014
2. Menejelaskan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi perubahan struktur organisasi Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman menjadi Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman Melalui Perda No 8 tahun 2014

D. Manfaat Penelitian

Jika tujuan penelitian tersebut dapat dicapai, maka penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan pemikiran, baik secara teoritis maupun praktis, dalam pemahaman restrukturisasi organisasi.

1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari penelitian ini adalah untuk sumbangsih dalam pengembangan ilmu pengetahuan khususnya Ilmu Pemerintahan. Sesuai dengan tema yang diangkat, penelitian ini akan memberikan masukan berupa karya ilmiah tentang studi kebijakan penataan struktur organisasi perangkat daerah dan tata kelola suatu pemerintahan. Selain itu, untuk ahan referensi bagi peneliti berikutnya dalam topik yang relavan. Kemudian merangsang munculnya penelitian baru dalam bidang ini, sehingga studi ilmu politik dan pemerintahan dapat selalu menyesuaikan diri dengan perkembangan dan kegunaan ilmu pengetahuan.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian adalah sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi Pemerintah setempat dalam restrukturisasi organisasi perangkat daerah yang berbasis pelayanan kepada masyarakat. Selain itu, hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi penulis dan pembaca untuk menjadi pelaku pemerintahan yang berguna bagi bangsa nantinya.

E. Tinjauan Pustaka

Berkaitan dengan penelitian tentang restrukturisasi organisasi yang dilakukan oleh penulis, sebelumnya telah dikemukakan beberapa penelitian yang sama, penelitian yang dilakukan oleh Nino Eka Putra Wahyu Ramadhoni, SSTP tahun 2010 yang berjudul “Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah Otonom (Studi Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Di Kabupaten Jember)”, bertujuan untuk mendeskripsikan secara lebih mendalam mengenai proses restrukturisasi organisasi pemerintah di Kabupaten Jember dan untuk mengidentifikasi faktor penting yang paling berpengaruh terhadap proses restrukturisasi organisasi pemerintah di Kabupaten Jember.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Nino Eka Putra Wahyu, menunjukkan bahwa restrukturisasi organisasi perangkat daerah di lingkup Pemerintah Kabupaten Jember telah dilaksanakan sesuai dengan mekanisme sebagai suatu proses penyusunan kebijakan publik, dengan output berupa Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 15 tahun 2008 yang telah diimplementasikan saat ini. Meskipun demikian, proses restrukturisasi tersebut tidak menggambarkan obyektifitas, prosedur yang sistematis, logis dan komprehensif. Adapun faktor yang sangat berpengaruh dalam proses restrukturisasi organisasi pemerintah Kabupaten Jember adalah aspek kapabilitas SDM, pengenalan masalah dan diagnosa organisasional serta dukungan politis dari para stakeholders yang terlibat dalam proses tersebut.

Rekomendasi yang dapat disampaikan dari hasil penelitian ini, Pertama, perlu dilakukan evaluasi terhadap hasil restrukturisasi organisasi pemerintah (perangkat daerah) Kabupaten Jember, khususnya evaluasi terhadap kinerja organisasi. Kedua, disamping itu, untuk meminimalisir duplikasi fungsi organisasi, perlu diterbitkan regulasi yang mengatur tentang pelaksanaan teknis kegiatan seperti regulasi pelaksanaan perijinan dan hal teknis lainnya. Ketiga, Pola penempatan pejabat struktural juga disarankan agar memperhatikan aspek kualitas, kapabilitas, integritas, prestasi dan latar belakang akademik serta melalui suatu proses Fit and Proper Test. Keempat, dimasa yang akan datang, restrukturisasi organisasi perangkat daerah perlu melibatkan kalangan akademisi dan lembaga peneliti independen dalam rangka mewujudkan obyektifitas dan transparansi proses implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi.

Masih berkaitan dengan penelitian tentang restrukturisasi organisasi yang dilakukan oleh penulis, penelitian serupa yang dilakukan oleh Abdul Muthalib pada tahun 2005 yang berjudul Pengaruh Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah Terhadap Kinerja Aparatur di Sekretariat Daerah Kabupaten Halmahera Tengah. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui seberapa besar pengaruh kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah terhadap kinerja aparatur dan untuk mengetahui bagaimana dampak besarnya pengaruh kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah terhadap kinerja aparatur. Teori yang digunakan adalah teori tentang kebijakan, organisasi, restrukturisasi

dan kinerja. Secara spesifik dalam penelitian ini menggunakan pendapat Bernardin dan Russell, T.R Mithel dan Husen Umar. Kesimpulan dari penelitian ini adalah bahwa ada hubungan antara variabel restrukturisasi organisasi dengan kinerja aparatur yang bernilai positif dan signifikan. Artinya apabila kebijakan restrukturisasi organisasi dibuat dan diatur dengan baik, maka akan berpengaruh baik/positif terhadap aparat sekretariat daerah yang berada di daerah Kabupaten Halmahera Tengah dan besarnya hubungan antara keduanya cukup berarti.

Selanjutnya, Penelitian yang dilakukan oleh Andin Niantima Primasari tahun 2011 yang berjudul Pengaruh Restrukturisasi Organisasi Terhadap Efektivitas Pelaksanaan Tugas Pokok Dan Fungsi Dinas Pertanian, Tanaman Pangan Dan Hortikultura, Peternakan Dan Perkebunan Kabupaten Pesisir Selatan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat pengaruh restrukturisasi organisasi terhadap efektivitas pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Dinas Pertanian, Tanaman Pangan dan Hortikultura, Peternakan dan Perkebunan Kabupaten Pesisir Selatan sebesar 6,90%. Sedangkan 93,10 % lainnya dipengaruhi oleh variabel-variabel lain, diantaranya adalah motivasi, kemampuan personil dan kepemimpinan. Ketiga variabel tersebut memberikan pengaruh yang cukup besar terhadap efektivitas organisasi. Namun kendatipun demikian pelaksanaan restrukturisasi organisasi yang tepat akan dapat membantu pemerintah melaksanakan tugas pokok dan fungsi menjadi lebih efektif dan efisien.

Dari penelitian yang telah dilakukan diperoleh gambaran bahwa pengaruh restrukturisasi organisasi terhadap efektivitas pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Dinas Pertanian, Tanaman Pangan dan Hortikultura, Peternakan dan Perkebunan Kabupaten Pesisir Selatan kecil, melihat hal tersebut maka penulis menyarankan, untuk mematangkan organisasi pada Dinas Pertanian, Tanaman Pangan dan Hortikultura, Peternakan dan Perkebunan Kabupaten Pesisir Selatan tidak perlu dengan melakukan restrukturisasi organisasi. Dan sebaiknya pemerintah daerah lebih memprioritaskan dan mengutamakan pembinaan dan evaluasi untuk peningkatan efektivitas pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya melalui penilaian kinerja bidang dan bagian dari dinas tersebut dalam pelayanan publik. Dan kendatipun restrukturisasi harus tetap dilakukan maka perlu pengkajian secara seksama dengan menitikberatkan kepada kinerja organisasi dengan pertimbangan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pemerintahan dan tentunya membutuhkan waktu yang cukup lama.

Adapun persamaan penelitian yang dilakukan penulis dengan penelitian sebelumnya adalah sama-sama meneliti tentang restrukturisasi organisasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah masing-masing. Dan perbedaannya adalah, studi kasus penelitian yang dilakukan oleh penulis dilakukan di Kabupaten Sleman. Selain itu, penelitian ini menjelaskan bagaimana restrukturisasi status Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman menjadi Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah

Kabupaten Sleman, serta menjelaskan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi perubahan status Dinas menjadi Kantor tersebut.

F. Kerangka Dasar Teori

1. Pemerintahan Daerah

Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menjadi dasar dari berbagai produk undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai pemerintah daerah. Siswanto sunarno (2008:54) menjelaskan Undang-Undang tersebut antara lain :Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Nomor 32 Tahun 2004, UU Nomor 23 tahun 2014.

Menurut Suhady dalam Riawan (dalam Mariati, 2014) Pemerintah (*government*) ditinjau dari pengertiannya adalah *the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation state, city, ect.* Dalam bahasa Indonesia sebagai pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan masyarakat dalam sebuah Negara, kota dan sebagainya.

Pemerintahan dapat juga diartikan sebagai *the governing body of a nation, state, city, etc* yaitu lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan Negara, Negara bagian, atau kota dan sebagainya.

Pengertian pemerintah dilihat dari sifatnya yaitu pemerintah dalam arti luas meliputi seluruh kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit hanya meliputi cabang kekuasaan eksekutif saja.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa yang dimaksud pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam penjelasannya di Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah meliputi Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Berkaitan dengan hal itu peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk cara tindak baik dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Terdapat tiga asas dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah di Indonesia yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dalam Negara kesatuan, ketiga asas dimaksud disebut juga pembagian kekuasaan secara vertical yaitu hubungan yang bersifat atasan dan bawahan, dalam arti antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Di dalamnya terdapat semacam pembagian kerja antara pusat dan daerah.

Agar pemerintah daerah di Indonesia mampu melaksanakan otonominya secara optimal, maka kita harus terlebih dahulu memahami secara benar elemen-elemen dasar yang membentuk pemerintahan daerah sebagai suatu kesatuan pemerintahan. Sedikitnya ada 7 (tujuh) elemen dasar yang membangun kesatuan pemerintahan daerah yaitu (Mahmuzar, 2012):

1. Urusan Pemerintahan.

Elemen dasar pertama dari pemerintahan daerah adalah “urusan pemerintahan” yang berupa kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. UU Nomor 23 Tahun 2014 ada tiga kriteria yang dipakai dalam membagi urusan pemerintahan yaitu eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Berdasarkan kriteria tersebut akan tersusun pembagian kewenangan yang jelas antar tingkatan pemerintahan (Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota) dari setiap bidang atau sector pemerintahan.

Dalam koridor otonomi luas setidaknya terdapat 30 (tiga puluh) sektor pemerintahan yang merupakan urusan pemerintahan yang didesentralisasikan ke daerah baik yang terkait dengan urusan yang bersifat wajib untuk menyeienggarakan pelayanan dasar maupun urusan yang bersifat pilihan untuk menyelenggarakan pengembangan sektor unggulan.

2. Kelembagaan

Elemen dasar yang kedua dari pemerintahan daerah adalah kelembagaan. Kewenangan daerah tidak mungkin dapat dilaksanakan kalau tidak diakomodasikan dalam kelembagaan daerah. Ada dua kelembagaan penting yang membentuk pemerintahan daerah, yaitu kelembagaan untuk pejabat politik yaitu kelembagaan kepala daerah dan DPRD, dan kelembagaan untuk pejabat karir yang terdiri dari perangkat daerah (dinas, badan, kantor dan sekretariat, kecamatan, kelurahan dll).

3. Personel

Elemen dasar yang ketiga yang membentuk pemerintahan daerah adalah adanya personel yang menggerakkan kelembagaan daerah untuk menjalankan kewenangan otonomi yang menjadi domain daerah. Personel daerah (PNS Daerah) tersebut pada gilirannya akan menjalankan kebijakan publik strategis yang dihasilkan oleh pejabat politik (DPRD dan kepala daerah) untuk menghasilkan barang

dan jasa (goods and services) sebagai hasil akhir (end product) dari pemerintahan daerah.

4. Keuangan Daerah

Elemen dasar yang keempat yang membentuk pemerintahan daerah adalah keuangan daerah. Keuangan daerah adalah sebagai konsekuensi dari adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Hal tersebut sesuai dengan prinsip “money follows functions”. Daerah harus diberikan sumber-sumber keuangan baik yang bersumber pada pajak dan retribusi daerah (desentralisasi fiskal) maupun bersumber dari dana perimbangan (subsidi dan bagi hasil) yang diberikan ke daerah. Adanya sumber keuangan yang memadai memungkinkan daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah.

5. Perwakilan Daerah

Elemen dasar yang kelima yang membentuk pemerintahan daerah adalah perwakilan daerah. Secara filosofis, rakyatlah yang mempunyai otonomi daerah tersebut. Namun secara praktis adalah tidak mungkin masyarakat untuk memerintah bersama. Untuk itu maka dilakukan pemilihan wakil-wakil rakyat untuk menjalankan mandat rakyat dan mendapatkan legitimasi untuk bertindak dan atas nama rakyat daerah. Dalam sistem pemerintahan di Indonesia, ada dua jenis wakil rakyat. Pertama, yaitu DPRD yang dipilih melalui Pemilu untuk menjalankan fungsi legislatif daerah. Kedua, adalah kepala

daerah yang dipilih melalui pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung oleh rakyat daerah yang bersangkutan untuk menjalankan fungsi eksekutif daerah. Dengan demikian, kepala daerah dan DPRD adalah pejabat yang dipilih secara politis oleh rakyat melalui proses pemilihan, yang mendapat mandat untuk mengatur dan mengurus rakyat dalam koridor kewenangan yang dimiliki daerah yang bersangkutan. Dalam elemen perwakilan tersebut terkandung berbagai dimensi yang bersangkutan dengan hak-hak dan kewajiban masyarakat. Termasuk dalam dimensi tersebut adalah bagaimana hubungan DPRD dengan kepala daerah; bagaimana hubungan keduanya dengan masyarakat yang memberikan mandate kepada mereka; pengakomodasian pluralisme lokal kedalam kebijakan-kebijakan daerah; penguatan civil society dan isu-isu lainnya yang terkait dengan proses demokratisasi di tingkat lokal.

6. Pelayanan Publik

Elemen dasar yang keenam yang membentuk pemerintahan daerah adalah "pelayanan publik". Hasil akhir dari pemerintahan daerah adalah tersedianya "goods and services" yang dibutuhkan masyarakat. Secara lebih detail goods and services tersebut dapat dibagi dalam dua klasifikasi sesuai dengan hasil akhir (end products) yang dihasilkan pemerintahan daerah. Pertama pemerintahan daerah menghasilkan public goods yaitu barang-barang (goods) untuk kepentingan masyarakat lokal seperti jalan, jembatan, irigasi, gedung

sekolan, pasar, terminal, rumah sakit dsb yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Kedua, Pemerintah Daerah menghasilkan pelayanan yang bersifat pengaturan publik (public regulations) seperti menerbitkan akta kelahiran, KTP, KK, IMB, dan sebagainya. Pada dasarnya pengaturan publik dimaksudkan untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban (law and order) dalam masyarakat. Isu yang paling dominan dalam konteks pelayanan publik tersebut adalah bagaimana kualitas dan kuantitas pelayanan publik yang dihasilkan pemerintah daerah dalam rangka menyejahterakan masyarakat lokal. Prinsip-prinsip standar pelayanan minimal dan pengembangan pelayanan prima (better, cheaper, and faster) serta akuntabilitas, akan menjadi isu utama dalam pelayanan publik tersebut.

7. Pengawasan

Elemen dasar ketujuh yang membentuk pemerintahan daerah adalah pengawasan. Argumen dari pengawasan adalah adanya kecenderungan penyalahgunaan kekuasaan sebagaimana adagium dari Lord Acton yang menyatakan bahwa "*power tends to corrupt and absolute power will corrupt absolutely*". Untuk mencegah hal tersebut, maka elemen pengawasan mempunyai posisi strategis untuk menghasilkan pemerintahan yang bersih. Berbagai isu pengawasan akan menjadi agenda penting seperti sinergi lembaga pengawasan internal, efektifitas, pengawasan eksternal, pengawasan sosial, pengawasan legislatif, dan juga pengawasan melekat (built in control).

Menurut Made Suwandi (dalam Surya, 2015) pembagian urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh masing-masing tingkatan pemerintahan berdasarkan 3 (tiga) kewenangan antara lain :

- 1) Pusat : Berwenang membuat norma-norma, standar, prosedur, money, supervisi, fasilitasi dan urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas nasional.
- 2) Provinsi : Berwenang mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas regional (lintas Kabupaten/Kota).
- 3) Kabupaten/Kota : Berwenang mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas lokal (dalam satu Kabupaten/ Kota).

Urusan pemerintahan yang akan diserahkan kepada Daerah harus disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaiansesuai dengan urusan yg didesentralisasikan

2. Teori Organisasi

Secara deskriptif teori dimaksudkan untuk memberikan pemahaman yang lebih baik dan mendalam terhadap beberapa fenomena dalam hal ini pemahaman tentang organisasi yang memungkinkan terciptanya manajemen organisasi yang lebih baik. Teori secara deskriptif dimaksudkan untuk memahami apa dan

mengapa segala sesuatunya terjadi dan secara normatif atau preskriptif menyangkut bagaimana sesuatunya harus terjadi atau apa yang dilakukan terhadap sebuah keadaan yang di identifikasikan secara deskriptif. Pengertian Organisasi dari para ahli (dalam Mariati, 2012):

1. Menurut Olan Hendrick Organisasi adalah hubungan pekerjaan antara manusia yang satu dengan manusia yang lain dalam suatu kelompok demi terwujudnya pekerjaan tersebut.
2. Menurut Barnard Organisasi adalah kolektivitas yang dibentuk secara sadar dengan tujuan formal yang berusaha dicapai 4secara bersama melalui kerjasama diantara manusia yang memiliki keyakinan, keterlibatan dan tujuan bersama.
3. March dan Simon berpendapat, Organisasi adalah sekelompok manusia yang berinteraksi dalam kelompok yang besar mereka memiliki sistem koordinasi, spesifikasi yang jelas dalam struktur dan koordinasi.
4. Etsione mengemukakan, Organisasi adalah unit sosial atau kelompok yang secara sadar mengkonstruksi dan merekonstruksi dalam mencapai tujuan.

Banyaknya definisi mungkin berhubungan dengan keragaman cara pandang dan mudanya disiplin ilmu ini. Istilah organisasi sebenarnya tidak dikenal dalam ilmu sosial pada masa lalu dan pada umumnya juga belum dikenal pada ilmu sosial kemudian.

Sosiolog besar Ferdinand Tonnies (dalam Imam, 2010), menggolongkan bentuk-bentuk yang dikenal dari organisasi umat manusia sebagai komunitas yang bersifat organik dan merupakan sebuah struktur yang berada di bawah kontrol sosial yang ketat. Tonnies tidak pernah membicarakan tentang organisasi demikian juga para sosiolog lainnya pada awal abad kesembilan belas atau kedua puluh. Kondisi ini menunjukkan bahwa teori organisasi sebagai cabang ilmu-ilmu sosial merupakan sebuah cabang ilmu yang masih relatif muda.

Teori organisasi menurut Stephen P. Robbins (dalam Imam, 2010) adalah teori yang mengkaji struktur, fungsi dan performansi organisasi beserta perilaku kelompok dan individu didalamnya dalam mencapai tujuan yang luas dan rumit. Organisasi adalah kesatuan (entity) sosial yang dikoordinasikan secara sadar dengan sebuah batasan yang relatif dapat di identifikasikan yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan.

Adapun unsur-unsur dalam suatu organisasi yang diuraikan oleh Hasibuan (dalam Kuspriatni 2014), adalah sebagai berikut:

- a. Manusia (human factor), artinya organisasi baru ada jika ada unsur manusia yang bekerja sama, ada pimpinan dan ada yang dipimpin (bawahan).

- b. Tempat kedudukan, artinya organisasi baru ada, jika ada tempat kedudukannya.
- c. Tujuan, artinya organisasi baru ada jika ada tujuan yang ingin dicapai.
- d. Pekerjaan, artinya organisasi baru ada, jika ada pekerjaan yang akan dikerjakan serta adanya pembagian pekerjaan.
- e. Struktur, artinya organisasi baru ada jika ada hubungan dan kerjasama antara manusia yang satu dengan yang lainnya.
- f. Teknologi, artinya organisasi baru ada jika terdapat unsur teknis
- g. Lingkungan (Environment external social system), artinya organisasi baru ada jika ada lingkungan yang saling mempengaruhi misalnya ada sistem kerjasama sosial.

Fungsi fungsi Manajemen (dalam Kuspriatni 2014)

1. *Organizing (Pengorganisasian)*

Fungsi peorganisasian adalah kegiatan dalam menentukan macam kegiatan beserta jumlah kegiatan yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan pemisahaan maupun pengelompokan kegiatan kegiatan beserta orang-orangnya yang sesuai dengan kegiatannya disertai adanya perndelegasian wewenang. Ada empat bagian penting yang perlu diketahui dalam pengorganisasian, yaitu:

1. *Staffing*

Staffing merupakan suatu kegiatan yang melakukan pembagian kelompok-kelompok kerja menurut jenisnya beserta pengisian orang-orang yang sesuai dengan keahliannya.

2. *Delegation of Authority*

Yaitu pendelegasian wewenang dari seorang atasan kepada bawahannya sesuai dengan struktur organisasi maupun kedudukan bawahan / kemampuan bawahan.

3. Departementasi

Yaitu pengelompokan kegiatan-kegiatan yang sejenis untuk kemudian dipisahkan dengan kegiatan yang lairnya dimana di antara pengelompokan kegiatan tersebut tetap terjalin koordinasi dalam bekerja sama. Personalia

4. Persnolania

2. *Directing/pengarahan (= actuating = leading = commanding)*

Pengarahan adalah kegiatan yang khususnya ditujukan untuk mengatasi dan mengarahkan bawahan sehingga seorang pimpinan secara manusiawi bisa mengikat bawahan untuk bekerja sama secara sukarela menyumbangkan tenaganya seefisien dan seefektif mungkin untuk mencapai tujuan organisasi.

Ada beberapa cara seorang pemimpin bisa mengarahkan bawahannya di mana bawahan dapat melaksanakan pekerjaan dengan tenang tanpa adanya sikap mendua karena pertentangan atasan dari berbagai bagian. Adapun cara yang biasa dikenal adalah sebagai berikut :

- a. Pengarahan dilakukan dengan cara memberikan informasi yang diperlukan terutama yang berhubungan dengan masalah yang

dihadapi karyawan. Pengarahan semacam ini biasanya dilakukan untuk menangani karyawan-karyawan yang baru saja diterima sebagai karyawan baru perusahaan. Adapun pengarahan tersebut bisa mencakup seperti tugas yang harus dilakukan, cara-cara yang digunakan, hubungan antara sesama karyawan, tugas melaksanakan kegiatan dan sebagainya.

- b. Pengarahan dengan cara memberikan perintah yang harus dilakukan oleh bawahan. Perintah tersebut dapat dilakukan dengan cara tertulis ataupun lisan di mana perintah tersebut perlu untuk dimengerti secara baik oleh atasan. Jadi atasan harus dapat menyesuaikan kapan atasan memberikan perintah secara formal atau tertulis maupun perintah secara lisan dan kapan atasan harus memberikan perintah yang harus dilakukan seluruh bawahan (umum) maupun hanya bagian tertentu saja (khusus).

Dimensi Pengukuran Kinerja Organisasi Sektor Publik (Ahdiyana, 2014)

Kinerja merupakan kata kunci yang mendominasi semua diskusi tentang NPM dalam Kouzmin et. al. Sebagaimana dikemukakan Carter (1991), kinerja merupakan konsep yang luas yang didalamnya tercakup memiliki arti yang beragam, untuk audiens yang berbeda, dan konteks yang berbeda. Akibatnya, desain indikator kinerja bagi organisasi swasta dan sektor publik menjadisukses. Disamping kendala teknis dalam operasionalisasi konsep yang abstrak, seperangkat indikator kinerja yang

sama mungkin dibutuhkan guna menjawab pertanyaan tentang dimensi yang berbeda dari kinerja keduanya.

Tugas pengukuran kinerja dalam organisasi sektor publik sangatlah kompleks. Terdapat dua alasan yang biasa digunakan untuk menjelaskan perbedaan pengukuran kinerja antara organisasi public dan privat. Pertama, karena organisasi swasta dianggap melekat pada garis bawah persyaratan laba, pengukuran kinerja merupakan sebuah prosedur teknis yang dapat dibandingkan dan langsung. Kedua, adanya tekanan sosial dan politik tertentu pada agen organisasi sektor publik.

Menurut Mardiasmo, sistem pengukuran kinerja sektor publik adalah suatu system yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan nonfinansial. Sistem pengukuran kinerja dapat dijadikan sebagai alat pengendalian organisasi, karena pengukuran kinerja diperkuat dengan menetapkan *reward and punishment system*. Lebih lanjut dikemukakan Mardiasmo bahwa pengukuran kinerja organisasi sektor public dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. Pertama, untuk membantu memperbaiki kinerja pemerintah, ukuran kinerja dimaksudkan untuk membantu agar pemerintah fokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja. Hal ini diharapkan akan meningkatkan efektivitas dan efisiensi organisasi sektor publik dalam memberikan pelayanan kepada publik. Kedua, untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan. Ketiga, untuk

mewujudkan pertanggung jawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Sedangkan Fitzgerald dalam (Ahdiyana, 2014), mengemukakan bahwa penelitian-penelitian pada sektor pelayanan menyarankan adanya 2 kategori utama dalam pengukuran kinerja, satu kategori berhubungan dengan hasil akhir atau outcomes dan yang lain berkaitan dengan faktor yang menentukan. Outcomes dibagi dalam kinerja keuangan dan daya saing. Sedangkan faktor yang menentukan dibagi lagi menjadi beberapa kategori yaitu kualitas pelayanan, fleksibilitas, inovasi, dan pemanfaatan sumber daya.

Penyusunan struktur organisasi harus memperhatikan (Ahdiyana, 2014):

- a. Struktur organisasi harus sesuai dengan tugas untuk menghilangkan kesan bahwa organisasi terlalu besar dan rumit. Struktur organisasi dikaitkan dengan misi yang harus diemban, strategi yang ditetapkan, uraian tugas institusional dan personal, tersedianya tenaga kerja yang memiliki pengetahuan dan keterampilan yang spesialis, dukungan anggaran, serta tersedianya sarana dan prasarana kerja.
- b. Pengurangan jarak kekuasaan. Mengurangi jarak kekuasaan berarti penciptaan organisasi yang datar, peningkatan intensitas dan frekuensi komunikasi langsung antara atasan dan bawahan, pemberdayaan para bawahan, terutama dalam kesempatan untuk terlibat aktif dalam proses

pengambilan keputusan, penyeliaan yang simpatik dan system penilaian kinerja bawahan yang objektif.

- c. Kemungkinan penggunaan tipe-tipe organisasi lain. Seperti diketahui, berbagai tipe organisasi yang dapat digunakan ialah organisasi fungsional, organisasi matriks dan kepanitiaan atau *adhocracy*. Dengan menggunakan salah satu tipe organisasi tersebut, kinerjanya akan memuaskan, tingkat efisiensi, efektivitas dan produktivitasnya tinggi, mampu memberikan pelayanan dengan cepat dan kepuasan kliennya terjamin.
- d. Desentralisasi dalam pengambilan keputusan. Salah satu prinsip organisasi yang harus dipahami dan diterapkan adalah keseimbangan antara wewenang dan tanggung jawab. Hal ini berarti struktur apapun yang digunakan harus menjalin keseimbangan antara wewenang dan tanggung jawab yang mencerminkan kebijakan pimpinan dalam menerapkan pola desentralisasi untuk pengambilan keputusan.”

3. Restrukturisasi Organisasi

Paradigma pemerintahan sekarang berorientasi ke arah perubahan dari *government to government*. Kelembagaan birokrasi pemerintah lokal/daerah dengan memperhatikan perubahan paradigma tersebut dan hadirnya banyak partai politik perlu dilakukan perubahan (Thoha, 2004).

Restrukturisasi berasal dari kata re- dan struktur, maka struktur organisasi berkaitan dengan hubungan yang relatif tetap diantara berbagai tugas yang ada dalam organisasi. Menurut Handoko (2006:114), restrukturisasi organisasi atau desain organisasi dapat didefinisikan sebagai mekanisme-mekanisme formal dengan mana organisasi dikelola dimana struktur organisasi menunjukkan kerangka dan susunan perwujudan pola tetap hubungan-hubungan diantara fungsi-fungsi, bagian-bagian atau posisi-posisi maupun orang-orang yang menunjukkan, tugas wewenang dan tanggung jawab yang berbeda-beda dalam suatu organisasi.

Konsep restrukturisasi menurut Gouillart and Kelly (dalam Aneta, 2014) merupakan merupakan bagian dari transformasi organisasi yang disebut *The Four R's Transformation*. Restrukturisasi adalah mempersiapkan dan menata ulang segala sumber daya organisasi dan mengarahkannya untuk mencapai tingkat kinerja daya saing yang tinggi dalam lingkungan yang dinamis dan kompetitif. Pendapat ini memberikan pemahaman bahwa melakukan reformasi dapat dilakukan dengan berbagai cara yang kesemuanya bertumpu pada perubahan atau pembaharuan organisasi.

Menurut Gitosudarmo (dalam Aneta, 2014), struktur organisasi berkaitan dengan hubungan yang relatif tetap diantara berbagai tugas yang ada dalam organisasi dimana proses untuk menciptakan struktur tersebut, dan pengambilan keputusan tentang alternatif struktur disebut

dengan nama desain organisasi. Selanjutnya, Robbins (dalam Aneta, 2014) mengartikan restrukturisasi organisasi sebagai sebuah proses redesain atau penataan ulang terhadap tatanan birokrasi yang telah ada ketika terjadi dinamika pada lingkungan baik internal maupun eksternalnya maka birokrasi juga harus mengadaptasi dinamika tersebut agar dapat berkembang. Adaptasi terhadap dinamika yang terjadi menyebabkan birokrasi harus tampil sesuai dengan realita yang ada. Restrukturisasi atau penataan kembali organisasi birokrasi pada hakekatnya adalah aktivitas untuk menyusun satuan organisasi birokrasi yang akan disertai bidang kerja, tugas atau fungsi tertentu.

Secara teoritis, ada delapan cara yang dapat ditempuh untuk melakukan restrukturisasi menurut Bernadin dan Russel (dalam Primasari 2011), kedelapan cara tersebut adalah: *downsizing*, *delayering*, *decentralizing*, *reorganization*, *cost reduction strategy*, *IT Innovation*, *competency measurement*, dan *performance related pay*.

- a. *Downsizing* adalah perampingan organisasi dengan menghapuskan beberapa pekerjaan atau fungsi tertentu.
- b. *Delayering* adalah pengelompokkan kembali jenis-jenis pekerjaan yang sudah ada.
- c. *Decentralizing*, dilakukan dengan cara menyerahkan beberapa fungsi dan tanggungjawab kepada tingkat organisasi yang lebih rendah.

- d. *Reorganization* adalah peninjauan atau penyusunan kembali (refocusing) tentang kompetensi inti (core competition) dari organisasi yang bersangkutan.
- e. *Cost reduction strategy* adalah penggunaan sumber daya yang lebih sedikit untuk pekerjaan yang sama.
- f. *IT Innovation* adalah penyesuaian pekerjaan dengan perkembangan teknologi.
- g. *Competency measurement* adalah bentuk restrukturisasi dengan cara melakukan pengukuran atau pendefinisian ulang terhadap kompetensi yang dibutuhkan oleh pegawai.
- h. *Performance related pay* artinya nilai yang diperoleh oleh pegawai didasarkan pada kinerja yang dicapainya.

Sejalan dengan teori konsepsi negara-negara yang tergabung dalam OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*) melakukan Langkah-langkah serupa untuk mengadakan perubahan dalam organisasinya dengan melakukan perubahanperubahan sebagai berikut (Lassen, 1997):

- 1) Melaksanakan desentralisasi kewenangan diantara organ-organ pemerintahan baik di antara pemerintah pusat maupun antara Pusat dan Daerah dan melaksanakan devolusi tanggungjawab ke pemerintahan di bawahnya.

- 2) Mengadakan pengkajian ulang terhadap apa yang seharusnya pemerintah lakukan dan yang pemerintah biayai, apa yang seharusnya pemerintah biayai tapi mereka tidak lakukan dan apa yang seharusnya pemerintah kerjakan tetapi tidak dikerjakan dan apa yang seharusnya pemerintah tidak kerjakan tetapi pemerintah kerjakan.
- 3) Mengadakan perampingan organisasi “*downsizing*” dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, mengadakan privatisasi dan koorporatisasi kegiatan-kegiatan pemerintahan.
- 4) Mempertimbangkan cara-cara yang lebih efektif dalam pembiayaan pemberian layanan seperti dengan mengadakan *contracting out*, menyerahkan pada mekanisme pasar and pengenaan retribusi;
- 5) Orientasi pada konsumen dengan menerapkan standar kualitas untuk pelayanan kepada masyarakat.
- 6) Melakukan benchmarking dan pengukuran kinerja
- 7) Mengadakan reformasi dengan mendisain pengaturan secara mudah atau sederhana dan mengurangi komponen-komponen pembiayaan.

Inggris tidak ketinggalan dalam melakukan pembaharuan birokrasinya, mereka mengistilahkan “*New Public Management*”.

Inggris ingin menampilkan wajah baru pemerintahannya yang lebih memberikan kepuasan kepada masyarakat. Untuk melaksanakan tujuannya tersebut, Pemerintah Inggris mengadakan langkah-langkah yang menurut Minogue adalah sebagai berikut (*The British Council*, 2002):

- 1) Mengadakan restrukturisasi sektor publik khususnya dengan mengadakan privatisasi.
- 2) Memperkenalkan prinsip-prinsip kompetisi melalui privatisasi, market testing pada pelayanan internal pemerintahan dan meningkatkan efisiensi dalam pengawasan.
- 3) Mengatasi keterbatasan dana yang dimiliki, pembiayaan pemerintahan dan pelayanan
- 4) Berorientasi kepada konsumen melalui menjalin hubungan yang serasi dengan pelaksana pelayanan dibandingkan hanya memperhatikan kebutuhan yang mendasari pelayanan.
- 5) Memfokuskan pada outcomes dan outputs dibandingkan pada inputs dan processes.
- 6) Meningkatkan akuntabilitas kepada konsumen atau pelanggan yakni masyarakat

- 7) Mengadakan penataan terhadap aturan yang ada dengan menerapkan desentralisasi dengan menciptakan badan usaha negara yang otonom.
- 8) Meningkatkan efisiensi, memperbaiki manajemen yang mendasarkan pada pengukuran kinerja dan insentif.

Konsep inovasi birokrasi antara lain dihasilkan Ted Gabler dan David Osborn yang mengemukakan 10 prinsip dalam melaksanakan perubahan-perubahan dalam pemerintahan yang diberi istilah *Reinventing Government*. Kesepuluh prinsip tersebut adalah sebagai berikut (Osborne, 2000):

- 1) *Catalytic Government: Steering Rather Rowing*; Pemerintah lebih mengkonsentrasikan diri pada aspek pengaturan/regulasi dengan membuat kebijaksanaan daripada sebagai pelaksana kebijakan atau pelaksana penyelenggaraan pelayanan umum bagi masyarakat;
- 2) *Community-owned Government: Empowering Rather Than Serving*; Pemerintah lebih bertujuan kepada memberdayakan masyarakat (empowering citizens) tidak hanya melayani yang membuat masyarakat terlena dan tergantung kepada pemerintah tetapi pemberian layanan dan penyediaan fasilitas dilakukan dalam rangka pendewasaan dan pemandirian masyarakat;

- 3) *Competitive Government: Injecting Competition into service Delivery*; Menciptakan kompetisi dalam pemerintahan dengan mendorong terjadinya kompetisi dalam pemberian layanan di antara penyelenggara pelayanan umum;
- 4) *Mission-Driven Government: Transforming Rule-Driven Organizations*; Pemerintah atau birokrasi Max weber mengemukakan bahwa jalannya birokrasi dikendalikan atau diarahkan oleh aturan, konsepsi tersebut dirasakan kurang tepat lagi tetapi sebaiknya Pemerintah atau birokrasi berjalan diarahkan oleh tujuan dan misi (mission) yang telah ditetapkan yakni untuk kepentingan masyarakat;
- 5) *Results-Oriented Government: Funding Outcomes, Not Input*; Pemerintah yang berorientasi pada hasil dengan penekanan atau pokok perhatian bukan pada aspek "inputs", melainkan pada aspek hasilnya (outcomes);
- 6) *Customer-Driven Government: Meeting the Needs of the Customer, Not the Bureaucracy*; Pemerintah yang diarahkan oleh kebutuhan dari konsumen yaitu masyarakat bukan diarahkan oleh kebutuhan dari pada Birokrasi;

- 7) *Enterprising Government: Earning Rather Than Spending*; penanaman semangat entrepreneur dalam Pemerintah, yakni bersemangat untuk menghasilkan atau mendapatkan keuntungan untuk penerimaan keuangan (*earning money*), daripada memikirkan bagaimana menghabiskan anggaran yang dialokasikan (*spending money*);
- 8) *Anticipatory Government: Prevention Rather Than Cure*; Pemerintah yang antisipatif, yakni melakukan antisipasi baik berupa pencegahan terjadinya sesuatu permasalahan, antisipasi terhadap perubahan yang mungkin akan terjadi, daripada mengatasi masalah setelah permasalahan tersebut muncul atau menyesuaikan setelah perubahan terjadi.
- 9) *Decentralized Government: From Hierarchy to Participation and Teamwork*; Pemerintah yang melaksanakan desentralisasi atau mendelegasikan kewenangan kepada unsur-unsur bawahannya antara lain dengan menerapkan pola manajemen partisipatif serta kerjasama kelompok (*teamwork*) dalam pencapaian sasaran organisasi.
- 10) *Market-Oriented Government: Leveraging Change Through the Market*; Pemerintah yang mendorong

berlakunya "mekanisme pasar" secara sehat dan menyesuaikan tuntutan perubahan berdasarkan tuntutan dan mekanisme pasar.

Struktur organisasi memiliki ciri sebagai berikut :

1. Adanya tujuan tertentu yang ingin dicapai
2. Adanya sistem kerjasama yang terstruktur dari sekelompok orang
3. Adanya pembagian kerja dan hubungan kerja antara sesama karyawan
4. Adanya penetapan dan pengelompokan pekerjaan yang terintegrasi
5. Adanya keterikatan formal dan tata tertib yang harus dipatuhi
6. Adanya pendelegasian wewenang dan koordinasi tugas-tugas.
7. Adanya unsur-unsur dan alat-alat organisasi
8. Adanya penempatan orang-orang yang akan melakukan pekerjaan.”

Selain itu ahli organisasi lainnya mengemukakan tiga pendekatan perubahan organisasi, meliputi pendekatan potensi manusiawi, sosial-teknis, serta TQM (Soegiono, 2013):

1. Pendekatan potensi manusiawi
2. Pendekatan Sosial-Teknik
3. Pendekatan TQM

Jenis-Jenis Restrukturisasi Menurut Djohanputro (dalam Soegiono, 2013) restrukturisasi dapat dikategorikan ke dalam tiga jenis:

restrukturisasi portofolio/asset; restrukturisasi modal/keuangan; dan restrukturisasi manajemen/organisasi.

a. Restrukturisasi Portofolio/Asset

Restrukturisasi portofolio merupakan kegiatan penyusunan portofolio perusahaan supaya kinerja perusahaan menjadi semakin baik. Yang termasuk ke dalam portofolio perusahaan adalah setiap aset, lini bisnis, divisi, unit usaha atau SBU (Strategic Business Unit), maupun anak perusahaan.

b. Restrukturisasi Modal/Keuangan

Restrukturisasi keuangan atau modal adalah penyusunan ulang komposisi modal perusahaan supaya kinerja keuangan menjadi lebih sehat. Kinerja keuangan dapat dievaluasi berdasarkan laporan keuangan, yang terdiri dari: neraca, Rugi/Laba, laporan arus kas, dan posisi modal perusahaan. Berdasarkan data dalam laporan keuangan perusahaan, akan dapat diketahui tingkat kesehatan perusahaan. Kesehatan perusahaan dapat diukur berdasar rasio kesehatan, yang antara lain: tingkat efisiensi (efficiency ratio), tingkat efektifitas (effectiveness ratio), profitabilitas (profitability ratio), tingkat likuiditas (liquidity ratio), tingkat perputaran aset (asset turn over), leverage ratio dan market ratio. Selain itu, tingkat kesehatan dapat dilihat dari profil risiko tingkat pengembalian (risk return profile).

c. Restrukturisasi Manajemen/Organisasi

Restrukturisasi manajemen dan organisasi, merupakan penyusunan ulang komposisi manajemen, struktur organisasi, pembagian kerja, sistem operasional, dan hal-hal lain yang berkaitan dengan masalah managerial dan organisasi. Dalam hal restrukturisasi manajemen /organisasi, perbaikan kinerja dapat diperoleh melalui berbagai cara, antara lain dengan pelaksanaan yang lebih efisien dan efektif, pembagian wewenang yang lebih baik sehingga keputusan tidak berbelit-belit, dan kompetensi staf yang lebih mampu menjawab permasalahan di setiap unit kerja. Menurut Adler (2011) restrukturisasi dapat dikelompokkan menjadi empat kelompok besar, yaitu yang pertama restrukturisasi aset meliputi akuisisi, merger, divestasi. Kedua, restrukturisasi kepemilikan meliputi spin-off, split-ups, equity carve-out. Ketiga, restrukturisasi hutang meliputi exchange offers, kebangkrutan, likuidasi. Keempat, restrukturisasi joint venture.

4. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Restrukturisasi

Dalam perubahan struktur organisasi pemerintah, faktor internal maupun faktor eksternal menjadi latarbelakang dilakukannya restrukturisasi organisasi. Faktor-faktor inilah yang kemudian menjadi pengaruh pembentukan secara dasar sehingga proses pembentukan menjadi tidak sempurna. Lebih lengkap faktor-faktor yang mempengaruhi restrukturisasi adalah (Siagian, 2012):

1. Faktor inti. Merupakan faktor-faktor yang membentuk organisasi. Aktor-aktor yang dimaksud adalah pemerintah pusat maupun pemerintah daerah(birokrasi), efektifitas legislatif (parlemen) dan yudikatif serta aktor-aktor yang lainnya seperti partai politik dan warga negara.

2. Konflik dan penolakan dari internal organisasi

Organisasi yang bersifat konservatif. Organisasi aktif menolak perubahan. Organisasi cenderung sulit menerima perubahan karena ingin menjalankan apa yang mereka lakukan. Ada enam sumber penolakan organisasi terhadap perubahan:

- a. Kelemahan struktural
- b. Tidak menyeluruh
- c. Kelembagaan kelompok
- d. Ancaman terhadap keahlian
- e. Ancaman terhadap hubungan kekuasaan yang mapan (status quo)
- f. Ancaman terhadap alokasi sumber daya yang mapan

3. Kelemahan dari sisi kelembagaan

Kelemahan kelembagaan dikarenakan desain organisasi yang tidak dirancang khusus dalam rangka melayani masyarakat.

4. Birokrasi yang belum menunjukkan perubahan yang signifikan karena hal ini disebabkan banyaknya pengaruh politik dan kepentingan lainnya.

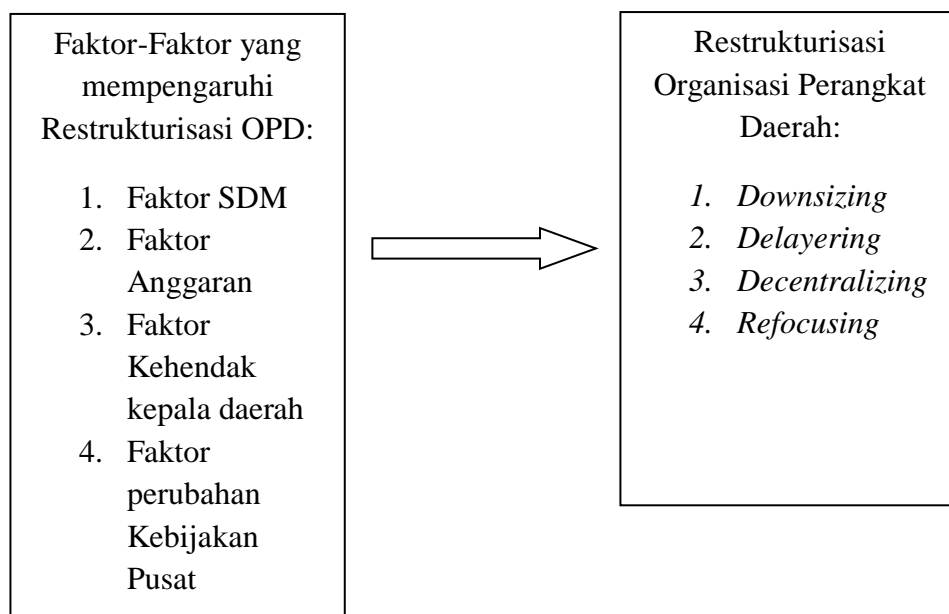
Bentuk ideal dari organisasi publik tidak pernah diwujudkan

Gambar 1.1

Kerangka Dasar Teori

Independen Variabel

Dependen Variabel



G. Definisi Konseptual

1. Restrukturisasi Organisasi

1.1. Perampingan (*Downsizing*) Adalah perampingan organisasi dengan menghapuskan beberapa pekerjaan tertentu.

1.2. Pengelompokan Kembali (*Delayering*) adalah pengelompokan kembali tugas pokok dan fungsi.

1.3.Desentralisasi (*Decentralizing*) adalah menyerahkan beberapa fungsi ke dan tanggungjawab kepada organisasi lain di bawahnya.

1.4.Memfokuskan Kembali (*Refocusing*) adalah peninjauan kembali tujuan utama organisasi.

2. Faktor yang mempengaruhi perubahan organisasi perangkat daerah

2.1.Faktor Sumber daya manusia adalah faktor perubahan struktur organisasi yang berfokus kepada sumber daya manusia

2.2.Faktor anggaran adalah perubahan strukturisasi organisasi yang dipengaruhi jumlah anggaran operasional yang tersedia

2.3.Faktor kehendak kepala daerah adalah perubahan struktur organisasi yang dipengaruhi oleh kehendak atau kebijakan kepala daerah

2.4.Faktor perubahan kebijakan pusat adalah perubahan struktur organisasi yang dipengaruhi oleh karena perubahan kebijakan pemerintah pusat dan kemudian diimplementasikan ke daerah

H. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan landasan yang dapat memberikan penjelasan dan batasan mengenai permasalahan yang akan dijadikan sebagai objek penelitian. Dalam penelitian ini definisi operasionalnya antara lain:

1. Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah

a. *Downsizing*, meliputi:

- Pengurangan jabatan-jabatan dalam struktural organisasi

b. *Delayering*, meliputi:

- Pengelompokkan kembali tugas pokok dan fungsi organisasi

c. *Decentralizing*, meliputi:

- Penyerahan wewenang dan tanggungjawab ke sub unit organisasi

dibawahnya

d. *Refocusing*, meliputi:

- Peninjauan kembali tugas pokok dan fungsi satuan organisasi

2. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Restrukturisasi

a. Faktor sumber daya manusia

- Keahlian dan ketrampilan pegawai
- Jumlah pegawai
- Kepentingan jabatan pegawai

b. Faktor ketersediaan anggaran pemerintah

- Anggaran APBD

c. Faktor perubahan kebijakan dari pemerintah pusat

- Perubahan Perundang-undangan terkait

d. Faktor kehendak politik kepala daerah

- Keputusan politik kepala daerah

I. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian Kualitatif deskriptif. Menurut Moleong (dalam Haryanti, 2010) penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dll., secara holistic, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.

Menurut Whitney (dalam Nazir, 2014), mengungkapkan bahwa penelitian deskriptif adalah pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat. Penelitian deskriptif mempelajari masalah-masalah dalam masyarakat serta tata cara yang berlaku dalam masyarakat dan situasi-situasi tertentu, termasuk tentang hubungan, kegiatan-kegiatan, sikap-sikap, pandangan-pandangan, serta proses-proses yang sedang berlangsung dan pengaruh-pengaruh dari suatu fenomena.

Alasan peneliti menggunakan penelitian kualitatif deskriptif karena peneliti ingin menjelaskan secara mendalam tentang bagaimana dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi proses restrukturisasi di Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman. Kasus-kasus seperti ini harus diketahui lebih dalam dengan *in dept interview* kepada subjek penelitian. Identifikasi kasus yang mendalam dengan

penelitian kualitatif ini diharapkan mampu menjelaskan secara tuntas kasus yang diangkat oleh penulis.

Penelitian kualitatif deskriptif yang dipilih oleh peneliti dianggap cocok untuk mengidentifikasi kasus di atas karena persoalan restrukturisasi adalah bukan persoalan angka-angka (kuantitatif), namun restrukturisasi kelembagaan merupakan persoalan perubahan struktur, pengembangan organisasi, perampingan organisasi yang harus diteliti secara mendalam dengan pertanyaan yang kritis, dan hasil wawancara akan berupa deskripsi bukan penjelasan yang menggunakan angka.

2. Jenis dan Sumber Data

Pada penelitian ini penulis menggunakan data yang menurut penulis sesuai dengan objek penelitian dan memberikan gambaran tentang objek penelitian. Adapun sumber data yang digunakan, dibagi menjadi dua bagian, yaitu :

a. Data Primer

Data Primer menurut Sarwono (2006:129) adalah data yang berasal dari sumber asli atau pertama. Data ini harus dicari melalui narasumber atau dalam istilah teknisnya responden, yaitu orang yang kita jadikan objek penelitian atau orang yang kita jadikan sebagai saran mendapatkan informasi ataupun data. (Sarwono,2006:129). Jadi

kesimpulan dari definisi data primer adalah data ini didapat dari narasumber yang kita jadikan objek penelitian dan bisa juga dari survei lapangan yang menggunakan semua metode pengumpulan data original.

Dalam penelitian ini, Data yang diperoleh melalui lapangan atau daerah penelitian dari hasil wawancara mendalam dengan informan dan observasi langsung. Peneliti turun langsung ke lapangan tepatnya di Kabupaten Sleman pada umumnya dan KPPD Kab Sleman pada khususnya dengan tujuan untuk mengumpulkan data dalam berbagai bentuk, seperti rekaman hasil wawancara dan foto otentik dilapangan.

b. Data Sekunder

Selain data primer, didalam penelitian juga menggunakan data sekunder sebagai metode pengumpulan data. Definisi data sekunder menurut Sarwono adalah data yang sudah tersedia sehingga kita tinggal mencari dan mengumpulkan. (Nazir, 2003)

Untuk mendukung definisi diatas definisi menurut Hanke dan Reitsch adalah data yang telah dikumpulkan oleh lembaga pengumpul data dan di publikasikan kepada masyarakat pengguna data. (Moleong, 2005)

Berdasarkan definisi dari kedua ahli diatas dapat disimpulkan data sekunder adalah data yang sudah tersedia atau telah dikumpulkan oleh lembaga pengumpul data dan di publikasikan kepada masyarakat pengguna data sehingga kita tinggal mencari dan mengumpulkan.

Dalam penelitian ini juga melakukan telaah pustaka, dimana peneliti mengumpulkan data dari penelitian sebelumnya berupa buku, jurnal, koran, dokumentasi mengenai kajian daerah terkait masalah rencana pembentukan daerah baru atau provinsi baru. Terdapat juga situs atau website yang diakses untuk memperoleh data yang lebih akurat yang berkaitan dengan restrukturisasi organisasi publik Kabupaten Sleman. Selain itu, referensi atau sumber lain yang dianggap relevan dan berkaitan dengan masalah dalam penelitian ini.

3. Unit Analisis

Menurut Hamidi (dalam Hanitijo, 1994) menyatakan bahwa unit analisis adalah satuan yang diteliti yang bisa berupa individu, kelompok, benda atau suatu latar peristiwa sosial seperti misalnya aktivitas individu atau kelompok sebagai subjek penelitian. Dari cara mengungkap unit analisis data dengan menetapkan kriteria responden tersebut, peneliti dengan sendirinya akan memperoleh siapa dan apa yang menjadi subjek penelitiannya.

Dari pokok bahasan dan permasalahan yang ada, maka peneliti menentukan Perubahan Struktur Organisasi Dinas Pengendalian Pertanahan Daerah Menjadi Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman Melalui Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2014.

4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan langkah yang sangat penting dalam melakukan penelitian sehingga diperlukan keterampilan penulis dalam pengumpulan data tersebut agar diperoleh suatu data yang valid. Menurut Moleong: 2005, pengumpulan data adalah prosedur yang sistematis untuk memperoleh data yang dibutuhkan. Moleong mengungkapkan, setidaknya ada tiga metode dalam pengumpulan data yaitu, wawancara dan dokumentasi.

Pada teknik pengumpulan data, peneliti melakukan berbagai tahap guna mendapatkan data yang efektif dan terpercaya. Oleh karena itu, peneliti menggunakan metode wawancara, observasi dan dokumentasi, lalu kemudian mendeskripsikannya

1. Wawancara

Untuk memperoleh data informasi secara akurat dari narasumber langsung sebagai data primer, peneliti melakukan wawancara secara mendalam. Wawancara adalah pengumpulan data dalam pelaksanaannya adalah mengadakan Tanya jawab

terhadap orang-orang yang erat kaitannya dengan permasalahan, baik tertulis maupun lisan guna memperoleh masalah yang diteliti. (Arikunto, 2002)

Adapun stakeholder-stakeholder yang akan diwawancarai adalah:

1. Kepala bagian organisasi sekretariat daerah Kabupaten Sleman
2. Plt Kepala Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman
3. Bagian tata usaha Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah Kabupaten Sleman
4. Panitia khusus DPRD Kabupaten Sleman

2. Dokumentasi

Dokumentasi adalah suatu teknik pengumpulan data yang mana dengan menghimpun dan menganalisis dokumen-dokumen yang terkait, baik dokumen tertulis, gambar maupun elektronik. (Koentjaraningrat, 1997).

Dalam penelitian ini, dokumen yang dicari antara lain berupa Undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, Raperda, notulensi rapat DPRD, hasil dengar pendapat dengan stakeholders terkait, Perda no 8 tahun 2014.

5. Teknik Analisis Data

Tahap analisis data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar (Moleong, 2005). Lebih lanjut menurut Moleong, pada teknik ini, diperlukan tahap-tahap menganalisis data yang mempermudah peneliti dalam mengelola data yang telah didapatkan. Selain itu memungkinkan peneliti berada di jalur yang benar, memiliki gambaran, patokan, yang jelas dari proses analisis data. Teknik analisis data tersebut menurut Moleong (2005:41-42) adalah:

1. Menentukan tema

Pada tahap pertama, peneliti menentukan tema yang akan diteliti dan kemudian membuat suatu *bibliography* yang sesuai dengan tema yang ditentukan oleh peneliti. Pada tahap ini juga, peneliti mulai menyusun kerangka karangan penelitiannya guna dalam penulisannya lebih terarah dan sistematis.

2. Mencari data menggunakan teknik pengumpulan data

Pada tahap ini, peneliti mencari data dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang telah ditentukan. Pada tahap ini, yang digunakan untuk mencari data atau mendapatkan data adalah wawancara dan dokumentasi.

3. Menyeleksi data

Pada tahap ini, peneliti menyeleksi data-data yang telah didapatkan sesuai dengan kebutuhan penelitiannya, pada tahap

ini juga, peneliti mengklasifikasikan data sesuai dengan jenis datanya. Hal ini berguna untuk memberi batasan pembahasan sehingga karya tulisnya lebih sistematis. Selain itu, membantu peneliti untuk menjelaskan data yang telah didapat.

4. Menjelaskan hasil penelitian

Setelah semua data diperoleh dan dirasa cukup untuk mendukung temanya, pada tahap ini, penulis memaparkan beragam data yang telah didapatkan di lapangan dan berusaha menjelaskan dalam bentuk laporan tulisan yang ilmiah.