

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dinamika pelaksanaan desentralisasi di Indonesia dipandang dari penyerahan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah dengan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan, telah berjalan cukup memadai. Konsep ini telah menjadi pilihan kebijakan nasional bangsa Indonesia sebagai upaya menjawab tuntutan masyarakat akan adanya perubahan. Oleh karena itu sebagai upaya menciptakan proses demokratisasi guna mencapai kesejahteraan di tingkat lokal, pilihan rasional yang harus dilakukan adalah dengan memberikan otonomi kepada Daerah.

Landasan konstitusi yang menjadi asas desentralisasi daerah dapat dilihat pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana di amanatkan oleh Pasal 18 ayat (5), yang menyatakan: Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Dari bunyi Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 tersebut dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa dalam desentralisasi daerah diberikan hak otonomi. Otonomi daerah adalah: “ Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 pasal 1 angka 6, bahwa yang dimaksud dengan Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat .

Kebijakan desentralisasi merupakan bagian penting dalam rangka perbaikan manajemen Pemerintahan. Penyelenggaraan Pemerintahan yang terpusat dengan kondisi geografis yang luas dan penduduk yang banyak dan beranekaragam dianggap tidak mampu memberikan kesejahteraan pada masyarakat. Oleh karena itu perlu adanya penyerahan urusan Pemerintahan kepada Pemerintahan tingkat bawah untuk melaksanakan urusan terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat skala lokal. Dengan demikian rentang kendali tidak terlampau luas dan tuntutan masyarakat terhadap pelayanan dapat dipenuhi oleh Pemerintahan tingkat lokal secara lebih cepat, tepat, dan murah.

Supaya pelaksanaan desentralisasi dan otonomi Daerah dapat berjalan optimal, terlebih dahulu perlu diidentifikasi elemen-elemen yang membentuk Pemerintahan Daerah sebagai suatu entitas Pemerintahan, untuk dijadikan dasar melakukan perbaikan, penataan dan juga perubahan mengikuti dinamika kebutuhan yang ada. Ada tujuh elemen dasar yaitu urusan Pemerintahan,

kelembagaan, personil, keuangan, perwakilan Daerah, pelayanan publik dan pengawasan. Implementasi dari ketujuh elemen ini sesungguhnya akan berimplikasi pada lahirnya demokratisasi dan kesejahteraan di tingkat lokal. Oleh karena itu perbaikan atau penataan terhadap ketujuh aspek penting ini secara terus menerus akan semakin mendekatkan pada pencapaian tujuan otonomi itu sendiri.

Implementasi dari konsep strategis di atas adalah diterbitkannya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah dan diikuti dengan peraturan pelaksanaannya yang memberikan ruang kewenangan bagi Daerah untuk melaksanakan urusan di Daerah. Sebagaimana diketahui sejak reformasi sampai sekarang telah terjadi tiga kali perubahan fundamental dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah (UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004, dan UU Nomor 23 Tahun 2014) sebagai upaya mengakomodasi dinamika kepentingan yang berkembang dalam masyarakat.

Adapun substansi pengaturan tersebut meliputi hubungan Pemerintah pusat dan Daerah, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, urusan Pemerintahan, pembinaan dan pengawasan, penataan Daerah, Perangkat Daerah, keuangan Daerah dan juga pengembangan demokrasi lokal. Aspek-aspek inilah yang dianggap penting untuk diatur sehingga penyelenggaraan desentralisasi memberikan dampak kesejahteraan bagi masyarakat di Daerah. Terkait dengan hal tersebut, salah satu elemen yang perlu dilihat secara mendalam dan komprehensif adalah menyangkut implementasi kebijakan dalam penataan kelembagaan. Argumentasi yang dibangun disini adalah bahwa kewenangan Daerah tidak

mungkin dapat dilaksanakan kalau tidak diakomodasikan dalam kelembagaan Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, Daerah yaitu Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, salah satu kewenangan yang diberikan adalah kewenangan untuk menata kelembagaan Daerah. Dalam jurnal “ Decentralization and Development in Public Policy Implementation Perspective; Case Study in Indonesia oleh Prof. Dr. Suratman Nur, M.Si. mengatakan ada 2 (dua) model implementasi kebijakan publik yang dimunculkan yaitu model kebijakan yang datangnya dari arus atas (*top down*) dan dari arus bawah (*bottom up*), namun kebijakan yang efektif untuk diimplementasikan adalah model Implementasi kebijakan publik yang datang dari bawah (*Public Policy Implementation (Bottom-Up Models)*) yang melibatkan semua pembuat kebijakan dan kelompok-kelompok yang terlibat dalam implementasi kebijakan, sebagaimana disebutkan di bawah ini :

“ *In line with the above policy model, Smith stated that there are four variables to note in the policy implementation process: (1) Idealized policy, that is an interaction pattern formulated by the framers of policy with the aim to encourage, influence and stimulate the target group to execute it; (2) The target group, part of the expected policy stakeholders can adopt patterns of interaction as hoped by the framers of policy; (3) **the implementing organization is the implementing agencies or bureaucratic government units responsible for the implementation of the policy;** (4) Environmental factors is the elements in the environment that affect the implementation of the policy (e.g., aspects of the socio-cultural, economic, and political). Four of these variables do not stand alone, but rather a single entity which interact and influence each other reciprocally, therefore often cause pressure for the occurrence of a transaction or bargaining between actors in the formulation and implementation of policies “.* (Suratman Nur, 2013)

Kelembagaan Daerah merupakan wadah atau sarana berlangsungnya penyelenggaraan urusan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut. Kehadiran

kelembagaan Daerah memberikan kejelasan dalam pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan fungsi dalam rangka penyelenggaraan otonomi Daerah. Oleh karena itu penataan terhadap kelembagaan Daerah merupakan bagian penting dalam mendukung pencapaian tujuan otonomi Daerah.

Dari sisi lain perkembangan kelembagaan dalam bentuk organisasi (*organization shape*) pemerintah daerah, bisa dicermati melalui peta urusan yang dimilikinya. Selain itu bentuk organisasi bisa dipengaruhi oleh perkembangan tuntutan dan kebutuhan masyarakat akan pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Hal-hal tersebut secara langsung maupun tidak, memberikan dampak terhadap keberagaman organisasi perangkat daerah, jumlah satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dan unit kerja dibawahnya maupun nomenklatur yang dikembangkan.

Keberadaan kelembagaan pemerintah daerah dewasa ini tidak lain, yaitu :untuk bisa mendukung pelaksanaan otonomi daerah secara maksimal. Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 tahun 2007 Tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, bahwa pembagian urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintah absolut, konkuren dan pemerintahan umum. dimana

ketiga klasifikasi urusan pemerintahan ini masing-masing mempunyai kewenangan pemerintah pusat dan daerah. Urusan pemerintahan absolut adalah sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintahan pusat, urusan pemerintahan konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah kabupaten/kota, sedangkan urusan pemerintahan umum adalah urusan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Tujuan tersebut dapat terwujud salah satunya tentu dengan perubahan sistem birokrasi yang benar-benar pada masyarakat.

Menurut Yuswandi A. Tumenggung dalam jurnal “ *BUREAUCRACY REFORM IN INDONESIA DEVELOPMENT PLANNING* “ menyebutkan :

Bureaucracy plays an important role in development planning in Indonesia. In that context, the existence of the bureaucracy has major implications in the mission of the struggle of the nation achieve the goal state. The roles and capabilities of the bureaucracy should be able to respond to a wide range of planning problems optimally. During the New Order bureaucracy in Indonesia also had a big hand in the development process. Implementation of government functions such as public services, regulation, protection, and distribution has been basically supported by the bureaucracy. (Yuswandi A. Tumenggung, 2014).

Restrukturisasi birokrasi dapat diartikan 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 bertahan.

Pada hakekatnya restrukturisasi atau penataan ulang kembali organisasi birokrasi adalah aktivitas untuk menyusun satuan organisasi birokrasi yang akan disertai bidang kerja, tugas dan fungsi tertentu sesuai dengan kebutuhan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan.

Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Untuk itu maka pembentukan daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah dan diberikannya

otonomi daerah. Untuk mewujudkan tujuan daerah itu maka diperlukanlah suatu penataan kelembagaan perangkat Daerah dan Kepegawaian sebagai pelaksana dalam rangka menyelenggarakan urusan kewenangan yang telah dilimpahkan kepada pemerintah daerah tersebut.

Selanjutnya pertengahan Tahun 2016 menjadi babak baru bagi penataan kelembagaan daerah di Indonesia secara umum dan Kabupaten Langkat khususnya. Hal ini karena dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 (PP 18/2016) tentang Perangkat Daerah yang menggantikan peraturan sebelumnya Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 (PP 41/2007) mengamanatkan beberapa butir perubahan yang harus segera direspon oleh daerah bila tidak menginginkan kesulitan dalam administrasi penganggaran dengan pemerintah pusat.

Peraturan Pemerintah ini pada prinsipnya dimaksudkan untuk memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata organisasi yang efisien, efektif, dan proporsional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah. Berdasarkan pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tersebut, maka Pemerintah Kabupaten Langkat menetapkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Pembentukan Perangkat Daerah, yang mana dalam pembentukan organisasi perangkat daerah (OPD) harus menggambarkan urusan pemerintahan absolut, konkuren, terdiri atas

urusan wajib pelayanan dasar dan urusan wajib non pelayanan dasar serta urusan pilihan.

Sebelum dilaksanakan penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016, bahwa penataan kelembagaan Daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah, yang mana Pemerintah Kabupaten Langkat telah menetapkan Peraturan Daerah Kabupaten Langkat Nomor 23 tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Langkat, dengan kondisi besaran Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Langkat sebanyak 57 SKPD yang terdiri dari : 1 Sekretariat Daerah , 1 Sekretariat DPRD, 1 Inspektorat, 16 Dinas, 7 Badan , 8 Kantor dan 23 Kecamatan.

Dalam tahap awal penataan kelembagaan Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016, Pemerintahan Kabupaten Langkat dihadapkan pada beberapa kendala mendasar. Pertama, ketersediaan anggaran yang sangat terbatas. Hal ini sangat menyulitkan, terutama dalam hal alokasi anggaran. Dimana alokasi anggaran belanja APBD Pemerintah Kabupaten Langkat dari tahun 2014 sampai dengan tahun 2016 , perbandingan antara Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung mengalami perbedaan yang cukup signifikan, untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel 1 dibawah ini :

Tabel 1
Rekapitulasi APBD Pemerintah Kabupaten Langkat
Dari tahun 2014 s/d 2016

No.	APBD	Belanja Tidak Langsung	%	Belanja Langsung	%	Jumlah	%
1.	Tahun 2014	1.140.599.052.732,32	64	640.323.882.768,26	36	1.780.922.935.500,58	100
2.	Tahun 2015	1.345.706.508.391,22	60	890.216.603.651,00	40	2.235.923.112.042,22	100
3.	Tahun 2016	1.529.471.208.175,00	60	1.019.020.344.482,00	40	2.548.491.552.657,00	100

Sumber data : BPKAD Kabupaten Langkat

Kedua, kurangnya Sumber Daya Manusia (SDM) Aparatur Sipil Negara yang berpengalaman untuk ditempatkan mengisi jabatan yang ada karena banyak terjadi peningkatan status kelembagaan, pembentukan instansi-instansi baru misalnya dari kantor menjadi Dinas/Badan dan juga ada Dinas yang dipisahkan menjadi Dinas baru atau penggabungan Dinas/Badan. Adapun gambaran umum keadaan Aparatur Sipil Negara (ASN) di Pemerintahan Kabupaten Langkat yang diambil dari data Langkat dalam angka 2015 sebagai berikut :

Tabel 2 : Tingkat Pendidikan Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kabupaten Langkat

No	Unit Kerja	TINGKAT PENDIDIKAN						JUMLAH TOTAL
		SD	SLTP	SLTA	DIPLOMA	S1	S2	
	1	2	3	4	5	6	7	8
1	Sekretariat Daerah	16	25	143	28	119	6	337
2	Sekretariat DPRD	5	5	26	7	15	-	58
3	Sekretariat KPU	-	1	9	4	4	1	19
4	Inspektorat	2	1	7	2	20	1	33
	Dinas/Badan/Kantor/RSUD	213	230	3802	2811	4423	62	11541
6	Kecamatan	9	25	215	40	76	5	370
7	Kelurahan	1	15	89	36	26	-	167
Total		246	302	4291	2928	4683	75	12525

Sumber : Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Langkat tahun 2015

Ketiga, sangat kurangnya sarana dan prasarana pendukung untuk kelancaran organisasi perangkat daerah tersebut karena bertambah gemuknya birokrasi OPD. Keempat, adanya kecenderungan Pemerintah Kabupaten Langkat untuk memaksimalkan besaran OPD dengan menambah atau membentuk OPD baru karena berdasarkan PP 18 Tahun 2016 variable besaran Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Langkat yang berpedoman pada kriteria tipologi perangkat daerah berdasarkan hasil pemetaan urusan pemerintahan dengan kriteria variabel umum dan teknis. Dimana kriteria variabel umum ditetapkan berdasarkan karekeristik Daerah yang terdiri dari indikator: Jumlah Penduduk, Luas Wilayah, Jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dan untuk kriteria variabel teknis ditetapkan berdasarkan beban tugas utama pada setiap urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota serta fungsi penunjang urusan pemerintahan.

Dengan pengisian hasil pemetaan urusan pemerintahan tersebut masih berpeluang untuk dikembangkan lagi dan hal ini dapat mengakibatkan tidak terwujudnya pemerintahan daerah yang efektif dan efisien karena terlalu gemuknya OPD, untuk itu perlu dilakukan evaluasi terhadap efektifitas kelembagaan tersebut. menyelenggarakan urusan kewenangan yang telah dilimpahkan kepada pemerintah daerah tersebut.

1.2. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan latar belakang diatas maka permasalahan umum dari penelitian ini adalah **Bagaimana Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dalam rangka mewujudkan**

Perangkat Daerah yang efisien, efektif dan Proporsional di Pemerintahan Kabupaten Langkat”?

Secara rinci fokus penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana Implementasi penataan kelembagaan Perangkat Daerah di Pemerintah Kabupaten Langkat, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 , dalam rangka mewujudkan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang efisien, efektif dan proporsional ?
2. Bagaimana hambatan-hambatan dalam implementasi penataan kelembagaan Perangkat Daerah di Pemerintah Kabupaten Langkat, dalam rangka mewujudkan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang efisien, efektif dan proporsional?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implementasi penataan kelembagaan Perangkat Daerah di Pemerintah Kabupaten Langkat, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 , dalam rangka mewujudkan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang efisien, efektif dan proporsional?
2. Mengetahui dan menganalisis hambatan-hambatan dalam implementasi penataan kelembagaan Perangkat Daerah di Pemerintah Kabupaten Langkat dalam rangka untuk mewujudkan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang efisien, efektif dan proporsional?

1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diambil dalam penelitian ini adalah :

1. Secara Akademis, hasil penelitian ini. Diharapkan dapat memperkaya ilmu pengetahuan di bidang Administrasi Publik, khususnya Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang perangkat Daerah dalam melakukan penataan kelembagaan organisasi perangkat Daerah.
2. Secara praktis , hasil penelitian yang diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah Kabupaten Langkat untuk merumuskan kebijakan dalam penataan Organisasi Perangkat Daerah (OPD).

