

## B A B II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1. Implementasi Kebijakan

##### 2.1.1. Definisi Implementasi Kebijakan

Implementasi Kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu Kebijakan dirumuskan. Tanpa suatu implementasi maka suatu Kebijakan yang telah dirumuskan akan sia-sia belaka. Oleh karena itulah implementasi Kebijakan mempunyai kedudukan yang penting di dalam Kebijakan Publik.

Terdapat beberapa konsep mengenai implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh beberapa ahli. Secara Etimologis, implementasi menurut kamus Webster yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab adalah sebagai berikut: Konsep implementasi berasal dari Bahasa Inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu) (Webster dalam Wahab, 2004:64).

Pengertian implementasi selain menurut Webster di atas dijelaskan juga menurut Van Meter dan Van Horn bahwa Implementasi adalah “tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan” (Van Meter dan Van Horn dalam Wahab, 2006:65).

Definisi lain juga diutarakan oleh Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier yang menjelaskan makna implementasi dengan mengatakan bahwa: Hakikat utama implementasi kebijakan adalah memahami apa yang seharusnya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan. Pemahaman tersebut mencakup usaha-usaha untuk mengadministrasikannya dan menimbulkan dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian (Mazmanian dan Sabatier dalam Widodo (2010:87).

Menurut Robert Nakamura dan Frank Smallwood (1980), hal-hal yang berhubungan dengan implementasi Kebijakan adalah keberhasilan dalam mengevaluasi masalah dan kemudian menerjemahkan ke dalam keputusan-keputusan yang bersifat khusus.

Menurut Pressman dan Wildavsky (1984), implementasi diartikan sebagai interaksi antara penyusunan tujuan dengan sarana-sarana tindakan dalam mencapai tujuan tersebut, atau kemampuan untuk menghubungkan dalam hubungan kausal antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya.

Berdasarkan beberapa definisi yang disampaikan para ahli di atas, disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu kegiatan atau usaha yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan dengan harapan akan memperoleh suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran dari suatu kebijakan itu sendiri.

Jadi implementasi merupakan suatu proses yang dinamis yang melibatkan secara terus-menerus usaha-usaha untuk mencari apa yang akan dan dapat dilakukan. Dengan demikian implementasi mengatur kegiatan-kegiatan yang

mengarah pada penempatan suatu program ke dalam tujuan kebijakan yang diinginkan.

Tiga kegiatan utama yang paling penting dalam implementasi keputusan adalah:

1. **Penafsiran** yaitu merupakan kegiatan yang menerjemahkan makna program ke dalam pengaturan yang dapat diterima dan dapat dijalankan.
2. **Organisasi** yaitu merupakan unit atau wadah untuk menempatkan program ke dalam tujuan kebijakan.
3. **Penerapan** yang berhubungan dengan perlengkapan rutin bagi pelayanan, upah, dan lain-lainnya.

Masalah kegiatan fungsional dijelaskan oleh Jones (1977) dari sudut institusional, dimana organisasi bisa dilihat dari aktor atau badan-badan yang berperan dalam implementasi program dengan memfokuskan diri pada peranan birokrasi. Penafsiran terhadap rencana kebijakan ke dalam proses implementasi hanya dilakukan oleh organisasi birokrasi pemerintah dan pihak-pihak yang lain yang terlibat dalam pelaksanaan program kebijakan. Suatu program kebijakan akan berhasil bila penafsiran oleh badan-badan eksekutif, birokrat, dan beberapa pihak lain yang terlibat dalam menyelenggarakan program-program tertentu. Suatu program dapat berlangsung dengan ditunjukkannya apakah keberadaan penafsiran masih mencukupi atau tidak.

Penafsiran yang berbeda-beda sering menimbulkan perdebatan. Meskipun demikian, perdebatan ini nantinya justru akan melahirkan suatu program baru yang lebih baik. Sedang proses aplikasinya sering dikatakan merupakan suatu

proses yang dinamis dimana para pelaksana dan pemaksa pada umumnya berpedoman pada peraturan-peraturan program atau standar dan realitas yang ada. Dari sudut penafsiran dapat dilihat bahwa proses penafsiran banyak dilakukan oleh badan-badan eksekutif, birokrat, dan beberapa pihak lain yang terlibat dalam menyelenggarakan program-program tertentu. Suatu program dapat berlangsung dengan ditunjukkannya apakah keberadaan penafsiran masih mencukupi atau tidak.

### **2.1.2. Model Implementasi Kebijakan**

Analisis kebijakan publik merupakan sebuah disiplin ilmu sosial terapan yang menggunakan berbagai metode kebijakan publik dan argument untuk menghasilkan dan memindahkan informasi yang relevan dengan kebijakan sehingga dapat dimanfaatkan di tingkat politik dalam rangka memecahkan masalah-masalah kebijakan (Dunn, 1994).

Sedangkan kebijakan publik adalah hal-hal yang berhubungan dengan apa yang harus dikerjakan oleh pemerintah mengenai masalah-masalah yang sedang dihadapinya (Ripley dan Franklin, 1982). Sementara itu, (Dunn, 1994), Thomas R. Dye (1981), Edward (1980) dan Sharkashy (1971) mengemukakan pengertian kebijakan yang agak mirip dimana kebijakan sebagai tindakan, pilihan dan keputusan baik yang dilakukan oleh pemerintah dalam hal pencapaian tujuan kebijakan.

Menurut James E. Anderson (1975), “Merumuskan kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu perubahan”. Jadi

konsep kebijakan ini memusatkan perhatian pada apa yang sebenarnya dilakukan dan bukan apa yang dimaksudkan dan konsep ini membedakan kebijakan dari keputusan yang merupakan pikiran di antara berbagai alternatif.

Frederickson dan Hart (1985) mengatakan: “Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu sambil mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan”. Sedangkan komponen-komponen dalam kebijakan tersebut adalah : (1) Kebijakan publik, (2) Tuntutan kebijakan, (3) Keputusan kebijakan, (4) Pertanyaan kebijakan, (5) Hasil kebijakan.

Karena setidaknya ada dua (2) hal mengapa implementasi kebijakan pemerintah memiliki relevansi: (1) Secara praktis akan memberikan masukan bagi pelaksanaan operasional program sehingga dapat dideteksi apakah program telah berjalan sesuai dengan yang telah dirancang serta mendeteksi kemungkinan tujuan kebijakan negatif yang ditimbulkan, (2) Memberikan alternatif model pelaksanaan program yang lebih efektif.

Berdasarkan pandangan yang diutarakan di atas dapat disimpulkan, bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula menyangkut jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat akhirnya berpengaruh terhadap tujuan kebijakan, baik yang negatif maupun yang positif.

Dengan demikian secara sederhana tujuan implementasi kebijakan adalah untuk menetapkan arah agar tujuan kebijakan publik dapat direalisasikan sebagai hasil dari kegiatan pemerintah (Wibawa et. Al.1994). Selanjutnya Wibawa et.Al.(1994) mengutip pendapat lain bahwa keseluruhan proses penetapan kebijakan baru bisa mulai apabila tujuan dan sasaran yang semula bersifat umum telah diperinci, program telahdirancang dan juga sejumlah dana telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut.

Kemudian dalam rangka untuk mengimplementasikan kebijakan publik ini dikenal dengan beberapa model, antara lain:

### **1. Model Goggin**

Untuk mengimplementasi kebijakan dengan model Goggin ini dapat mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tujuan-tujuan formal pada keseluruhan implementasi, yakni: (1) Bentuk dan isi kebijakan, termasuk di dalamnya kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi, (2) Kemampuan organisasi dengan segala sumber daya berupa dana maupun insentif lainnya yang akan mendukung implementasi secara efektif, dan (3) Pengaruh lingkungan dari masyarakat dapat berupa karakteristik, motivasi, kecenderungan hubungan antara warga masyarakat, termasuk pola komunikasinya (Goggin et.Al., 1990).

### **2. Model Grindle**

Sebagaimana dikutip oleh Wahab (2001), Grindle menciptakan model implementasi sebagai kaitan antara tujuan kebijakan dan hasil-hasilnya,

selanjutnya pada model ini hasil kebijakan yang dicapai akan dipengaruhi oleh isi kebijakan yang terdiri dari: (1) Kepentingan-kepentingan yang dipengaruhi, (2) Tipe-tipe manfaat, (3) Derajat perubahan yang diharapkan, (4) Letak pengambilan keputusan, (5) Pelaksanaan program, dan (6) Sumber daya yang dilibatkan. Isi sebuah kebijakan akan menunjukkan posisi pengambilan keputusan oleh sejumlah besar pengambilan kebijakan, sebaliknya ada kebijakan tertentu yang lainnya hanya ditentukan oleh sejumlah kecil unit pengambil kebijakan. Pengaruh selanjutnya adalah lingkungan yang terdiri dari: (1) kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, (2) karakteristik lembaga penguasa, dan (3) kepatuhan dan daya tanggap. Karenanya setiap kebijakan perlu mempertimbangkan konteks atau lingkaran di mana tindakan administrasi dilakukan.

### **3. Model Meter dan Horn**

Model implementasi kebijakan ini dipengaruhi 6 faktor yaitu: (1) Standar kebijakan dan sasaran yang menjalankan rincian tujuan keputusan kebijakan secara menyeluruh, (2) Sumber daya kebijakan berupa dana pendukung implementasi, (3) Komunikasi inter organisasi dan kegiatan pengukuran digunakan oleh pelaksana untuk memakai tujuan yang hendak dicapai, (4) Karakteristik pelaksanaan, artinya karakteristik organisasi merupakan faktor krusial yang akan menentukan berhasil tidaknya suatu program, (5) Kondisi sosial ekonomi dan politik yang dapat mempengaruhi hasil kebijakan dan (6) Sikap pelaksanaan dalam memahami kebijakan yang akan ditetapkan.

#### **4. Model Deskriptif**

William N. Dunn (1994) mengemukakan bahwa model kebijakan dapat diperbandingkan dan dipertimbangkan menurut sejumlah banyak asumsi, yang paling penting di antaranya adalah; (1) Perbedaan menurut tujuan, (2) Bentuk penyajian dan (3) Fungsi metodologis model. Dua bentuk pokok dari model kebijakan adalah: (1) Model deskriptif dan (2) Model normatif. Tujuan model deskriptif adalah menjelaskan dan atau meramalkan sebab dan akibat pilihan-pilihan kebijakan, model kebijakan digunakan untuk memonitor hasil tindakan kebijakan, misalnya penyampaian laporan tahunan tentang keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan di lapangan.

##### **2.1.3. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan**

Untuk mengkaji lebih baik suatu implementasi kebijakan publik maka perlu diketahui variabel dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Untuk itu, diperlukan suatu model kebijakan guna menyederhanakan pemahaman konsep suatu implementasi kebijakan. Terdapat banyak model yang dapat dipakai untuk menganalisis sebuah implementasi kebijakan, seperti model implementasi yang dikemukakan oleh George Edward III.

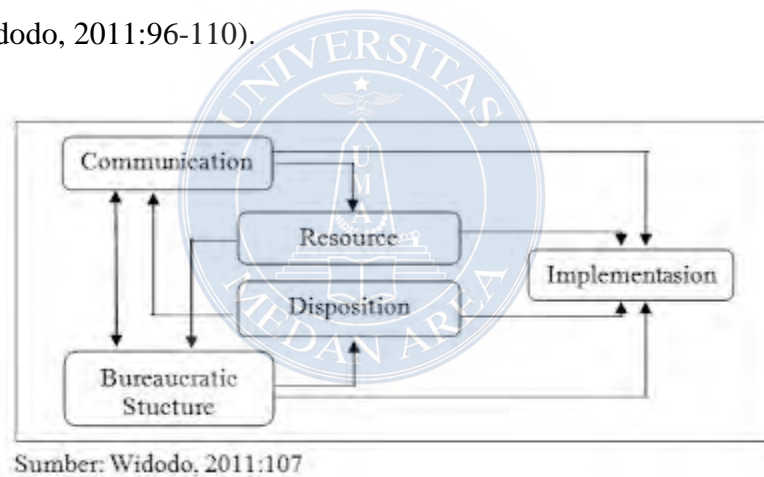
Edward melihat implementasi kebijakan sebagai suatu proses yang dinamis, dimana terdapat banyak faktor yang saling berinteraksi dan mempengaruhi implementasi kebijakan. Faktor-faktor tersebut perlu ditampilkan guna mengetahui bagaimana pengaruh faktor-faktor tersebut terhadap



implementasi. Oleh karena itu, Edward menegaskan bahwa dalam studi implementasi terlebih dahulu harus diajukan dua pertanyaan pokok yaitu:

- 1) Apakah yang menjadi prasyarat bagi implementasi kebijakan?
- 2) Apakah yang menjadi faktor utama dalam keberhasilan implementasi kebijakan?

Guna menjawab pertanyaan tersebut, Edward mengajukan empat faktor yang berperan penting dalam pencapaian keberhasilan implementasi. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan yaitu faktor *communication*, *resources*, *disposition*, dan *bureaucratic structure* (Edward dalam Widodo, 2011:96-110).



**Gambar 1. Model Implementasi George C. Edward III**

### 1. Komunikasi (*Communication*)

Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Sementara itu, komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy makers*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*) (Widodo, 2011:97).

Widodo kemudian menambahkan bahwa informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target group*) kebijakan, sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

Komunikasi dalam implementasi kebijakan mencakup beberapa dimensi penting yaitu transformasi informasi (*transimisi*), kejelasan informasi (*clarity*) dan konsistensi informasi (*consistency*). Dimensi transformasi menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Dimensi kejelasan menghendaki agar informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Sedangkan dimensi konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait.

## 2. Sumber Daya (*Resources*)

Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Edward III dalam Widodo (2011:98) mengemukakan bahwa bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimana pun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan

kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif.

Sumber daya di sini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan yang dijelaskan sebagai berikut :

a. Sumber Daya Manusia (*Staff*)

Implementasi kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia yang cukup kualitas dan kuantitasnya. Kualitas sumber daya manusia berkaitan dengan keterampilan, dedikasi, profesionalitas, dan kompetensi di bidangnya, sedangkan kuantitas berkaitan dengan jumlah sumber daya manusia apakah sudah cukup untuk melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya manusia sangat berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi, sebab tanpa sumber daya manusia yang kehandalan sumber daya manusia, implementasi kebijakan akan berjalan lambat.

b. Anggaran (*Budgetary*)

Dalam implementasi kebijakan, anggaran berkaitan dengan kecukupan modal atau investasi atas suatu program atau kebijakan untuk menjamin terlaksananya kebijakan, sebab tanpa dukungan anggaran yang memadai, kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif dalam mencapai tujuan dan sasaran.

c. Fasilitas (*facility*)

Fasilitas atau sarana dan prasarana merupakan salah satu faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Pengadaan fasilitas yang layak, seperti gedung, tanah dan peralatan perkantoran akan menunjang dalam keberhasilan implementasi suatu program atau kebijakan.

d. Informasi dan Kewenangan (*Information and Authority*)

Informasi juga menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan, terutama informasi yang relevan dan cukup terkait bagaimana mengimplementasikan suatu kebijakan. Sementara wewenang berperan penting terutama untuk meyakinkan dan menjamin bahwa kebijakan yang dilaksanakan sesuai dengan yang dikehendaki.

3. Disposisi (*Disposition*)

Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Karakter penting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan misalnya kejujuran dan komitmen yang tinggi. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam aras program yang telah digariskan, sedangkan komitmen yang tinggi dari pelaksana kebijakan akan membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.

Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka

dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

#### 4. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Struktur organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat standard operation procedur (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

## **2.2. Organisasi**

### **2.2.1. Pengertian Organisasi**

Manajemen sangat berhubungan erat dengan organisasi sebagai suatu wadah atau tempat manajemen itu akan berperan aktif. Organisasi tanpa manajemen yang baik akan mengakibatkan rutinitas organisasi tidak dapat bertahan lama. Untuk lebih jelas, dalam hal ini beberapa definisi yang menjadi titik tolak dalam uraian-uraian selanjutnya, yakni:

- 1) Organisasi adalah sebuah unit sosial yang dikoordinasikan secara sadar, terdiri atas dua orang atau lebih dan yang relatif terus-menerus guna mencapai satu atau serangkaian tujuan bersama (**Robbins dan Judge, 2008:5**).
- 2) Organisasi adalah suatu wadah yang dibentuk untuk mencapai tujuan bersama secara efektif (**Wibowo, 2007:1**).
- 3) Organisasi adalah suatu sistem perserikatan formal, berstruktur, dan terkoordinasi dari sekelompok orang yang bekerja sama dalam mencapai tujuan tertentu. Organisasi hanya merupakan alat dan wadah saja(**Hasibuan, 2004:120**).
- 4) Organisasi ialah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja bersama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan yang mana terdapat seseorang / beberapa orang yang disebut atasan dan seorang / sekelompok orang yang disebut dengan bawahan (**Prof Dr. Sondang P. Siagian**).
- 5) Organisasi merupakan sebuah sistem sosial yang mempunyai identitas kolektif secara tegas, progja yang jelas, prosedur dan cara kerja, serta daftar anggota yang secara terperinci (**Janu Murdiyamoko & Citra Handayani**).
- 6) Organisasi ialah suatu kerangka terstruktur yang di dalamnya berisikan wewenang, tanggung jawab dan pembagian kerja untuk menjalankan masing-masing fungsi tertentu (**Janu Murdiyamoko & Citra Handayani**).
- 7) Organisasi adalah struktur pembagian kerja dan struktur tata hubungan kerja antara sekelompok orang pemegang posisi yang bekerjasama secara tertentu

untuk bersama-sama mencapai tujuan tertentu ( **Prof. Dr. Mr Pradjudi Armosudiro**).

Berdasarkan definisi tersebut dapat diketahui beberapa elemen dasar yang menjadi ciri organisasi yaitu:

- a) Kumpulan orang
- b) Suatu wadah
- c) Terstruktur
- d) Tujuan bersama

Berdasarkan ciri tersebut dapat dirumuskan definisi organisasi yaitu suatu wadah yang terdiri dari kumpulan orang yang terikat dengan hubungan-hubungan formal dalam rangkaian terstruktur untuk mencapai tujuan bersama secara efektif.

### **2.2.2. Struktur dan Bagan Organisasi**

#### **a) Pengertian Struktur Organisasi**

Setiap perusahaan pada umumnya mempunyai struktur organisasi. Penyusunan struktur organisasi merupakan langkah awal dalam memulai pelaksanaan kegiatan perusahaan dengan kata lain penyusunan struktur organisasi adalah langkah terencana dalam suatu perusahaan untuk melaksanakan fungsi perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan. Pengertian yang jelas tentang struktur organisasi dikemukakan oleh beberapa ahli sebagai berikut:

1. Struktur organisasi dapat diartikan sebagai kerangka kerja formal organisasi yang dengan kerangka kerja itu tugas-tugas pekerjaan dibagi-bagi, dikelompokkan, dan dikoordinasikan (Robbins dan Coulter, 2007:284).
2. Struktur organisasi didefinisikan sebagai mekanisme-mekanisme formal dengan organisasi dikelola (Handoko, 2003:169).
3. Struktur organisasi adalah pola formal mengelompokkan orang dan pekerjaan (Gibson dkk, 2002:9).
4. Struktur organisasi yaitu menggambarkan tipe organisasi, pendepartemenan organisasi, kedudukan dan jenis wewenang pejabat, bidang dan hubungan pekerjaan, garis perintah dan tanggungjawab, rentang kendali dan sistem pimpinan organisasi (Hasibuan, 2004:128).

Definisi yang cukup sederhana dikemukakan oleh Dalton E Macfarland yang mengatakan sebagai berikut, “ *Organization structure we mean the pattern a network of relationships between the various positions and the positions holders*”. Artinya kurang lebih, “ Struktur organisasi diartikan sebagai suatu pola jaringan hubungan antara berbagai macam jabatan dan para pemegang jabatan. Pengertian yang lain diambil dalam jurnal “ *Organizational Structure : Mintzberg’s Framework* “, Fred C. Lunenburg dari Sam Houston State University menyebutkan :

“ *Organizations exist to achieve goals. These goals are broken down into tasks as the basis for jobs. Jobs are grouped into departments. Departments in organizations maybe characterized by marketing, sales, advertising, manufacturing, and so on. Within each department, even more distinctions can be found between the jobs people perform.*



*Departments are linked to form the organizational structure. The organization's structure gives it the form to fulfill its function in the environment (Nelson & Quick, 2011). The term organizational structure refers to the formal configuration between individuals and groups regarding the allocation of tasks, responsibilities, and authority within the organization (Galbraith, 1987; Greenberg, 2011). “ (Fred C. Lunenburg, 2012)*

Dari beberapa definisi tersebut dapat diketahui bahwa struktur organisasi menggambarkan kerangka dan susunan hubungan diantara fungsi, bagian atau posisi, juga menunjukkan hierarki organisasi dan struktur sebagai wadah untuk menjalankan wewenang, tanggung jawab dan sistem pelaporan terhadap atasan dan pada akhirnya memberikan stabilitas dan kontinuitas yang memungkinkan organisasi tetap hidup walaupun orang datang dan pergi serta pengkoordinasian hubungan dengan lingkungan. Struktur organisasi dapat menghindari atau mengurangi kesimpangsiuran dalam pelaksanaan tugas.

## **b. Bagan Organisasi**

Agar struktur organisasi tampak jelas, mudah dilihat, mudah dan cepat dibaca oleh siapapun, struktur organisasi perlu digambar dalam sebuah grafis dari struktur organisasi dinamakan bagan organisasi. Dengan demikian pengertian struktur organisasi berbeda dengan pengertian bagan organisasi.

Menurut GR Terry yang mengatakan sebagai berikut, “ *An organization chart is grafis.*” “ Suatu bagan/skema organisasi adalah suatu gambaran grafis dari suatu struktur organisasi. “ Sedangkan Louis A. Allen mengatakan, “ *The organization chart is graphic means of showing organization data.*” Artinya : “ Bagan organisasi adalah suatu alat yang menggambarkan penyajian data

organisasi.” Pengertian bagan organisasi secara terinci dikemukakan oleh Drs. Sutarto sebagai berikut :

“ Bagan organisasi adalah gambaran struktur organisasi yang ditunjukkan dengan kotak-kotak atau garis-garis yang disusun menurut kedudukan yang masing-masing memuat fungsi tertentu dan satu sama lain dihubungkan dengan garis-garis saluran wewenang.”

Untuk membedakan antara struktur dan bagan organisasi, untuk lebih jelasnya perhatikan contoh struktur dan bagan organisasi di bawah ini :

Suatu perusahaan dipimpin oleh seorang manager yang dibantu oleh tiga Kepala Bagian, yaitu Kepala Bagian Produksi, Kepala Bagian Keuangan dan Kepala Bagian Personalia.

- 1) Kepala Bagian Produksi dibantu oleh dua orang Kepala Seksi, yaitu
  - Kepala Seksi Ship A, dan
  - Kepala Seksi Ship B
- 2) Kepala Bagian Keuangan dibantu oleh dua orang Kepala Seksi yaitu :
  - Kepala Seksi Pembukuan, dan
  - Kepala Seksi Verifikasi.
- 3) Kepala Bagian Personalia, dibantu oleh dua orang Kepala Seksi yaitu :
  - Kepala Seksi Pembinaan Personalia, dan
  - Kepala Seksi Administrasi Personalia.

### **2.3. Dasar Pertimbangan Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah**

Dinamisasi perubahan lingkungan, baik pada skala makro maupun mikro, menuntut suatu Dinas untuk juga melakukan perubahan apabila Dinas tersebut ingin mempertahankan eksistensinya. Di sini, Dinas harus mampu menguasai cara-cara baru yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi yang sedang terjadi, yaitu melakukan penyesuaian pola Dinas yang cenderung kaku menjadi lebih fleksibel. Dalam lingkup Dinas Pemerintahan Daerah, keluarnya Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah menuntut penyesuaian atau perubahan pada pola penataan kelembagaannya.

Pada dasarnya, penataan kelembagaan merupakan suatu proses yang tidak berkesudahan, dalam artian bahwa penataan kelembagaan dilakukan seiring dengan perubahan yang terjadi, baik di lingkungan makro maupun mikro. Penataan Kelembagaan sendiri merupakan salah satu langkah untuk menata suatu sistem yaitu sistem Pemerintahan Daerah. Oleh karenanya, agar sistem tersebut berjalan dengan harmonis dalam mencapai visi dan misi yang diembannya, penataan kelembagaan harus diimbangi dengan penataan pada elemen-elemen lain dari sistem tersebut, seperti penataan SDM, Penataan Keuangan, Penataan Kebutuhan Sarana dan Prasarana serta Penataan mekanisme hubungan kerja antara unit-unit Dinas dan Badan.

Selanjutnya terkait dengan penataan kelembagaan, terdapat beberapa hal yang menjadi dasar pertimbangan untuk melakukan penataan kelembagaan

Pemerintah Daerah, yang meliputi 3 aspek yaitu : aspek yuridis, aspek kebutuhan empiris dan aspek akademis.

### **2.3.1. Aspek Yuridis**

Secara yuridis, penataan dan evaluasi kelembagaan Pemda didasari oleh Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Adapun Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Propinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, yang mempengaruhi perubahan pada kelembagaan di Daerah diatur di dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Hal ini karena dalam hal penataan kelembagaan Daerah, besarnya kelembagaan salah satunya ditentukan oleh beban kerja yang mana hal ini didasarkan atas besar kecilnya kewenangan yang dimiliki oleh suatu Daerah. Namun demikian, di atas semuanya, keluarnya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah ini dimaksudkan untuk mendorong Daerah membuat Dinas Perangkat Daerah yang rasional dan objektif disesuaikan dengan dinamika dan potensi yang dimiliki oleh masing-masing Daerah.

### **2.3.2 Aspek Kebutuhan Empiris**

Selain didasarkan atas aspek yuridis, penataan kelembagaan suatu Daerah juga harus didasarkan pada kebutuhan empiris. Kebutuhan empiris ini merupakan suatu konsekuensi dari dinamisasi perkembangan yang terjadi di masyarakat seiring dengan berbagai tuntutan kebutuhan yang semakin meningkat. Kebutuhan yang dewasa ini menjadi bagian dari pola kehidupan masyarakat antara lain kebutuhan terhadap penyediaan pelayanan publik yang lebih baik, baik dari segi

kualitas maupun kuantitas, kebutuhan terhadap informasi dan komunikasi, dan kebutuhan-kebutuhan lain yang semakin berkembang dari hari ke hari. Dengan munculnya berbagai kebutuhan baru dan berkembangnya kebutuhan yang telah ada, Pemerintah perlu memfasilitasi dan mengatur penyediaan kebutuhan tersebut yang mana untuk menanganinya dibutuhkan suatu kelembagaan Pemerintah.

Di samping berkembangnya berbagai kebutuhan tersebut yang selanjutnya berimplikasi terhadap kebutuhan kelembagaan Perangkat Daerah, dalam kenyataan empiris juga muncul permasalahan-permasalahan yang membutuhkan penanganan segera. Oleh karenanya, perlu adanya pola Dinas yang memberikan kemungkinan untuk melakukan penanganan secara cepat dan tepat.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 mendorong bagi Daerah untuk menciptakan kelembagaan yang tepat ukuran dan tepat fungsi (*rightsizing*), sehingga dinamisasi perubahan kebutuhan sebagaimana dijelaskan di atas lebih dapat ditangani dan dipecahkan oleh kelembagaan yang ada. Hal ini sejalan dengan karakteristik kelembagaan modern yang dijelaskan oleh Ron Ashkenas dkk yang menyebutkan bahwa kelembagaan modern memiliki karakteristik: *Speed, Flexibility, Integration*, dan *Innovation* (Ron Ashkenas dkk, 2002 ; 5 – 7).

### **2.3.3 Aspek Akademis**

Semakin maraknya tuntutan berbagai pihak untuk melakukan reformasi birokrasi juga berdampak pada penataan kelembagaan yang cenderung efektif dan efisien. Hal ini sejalan dengan perkembangan paradigma Pemerintahan di negara – negara maju yang dewasa ini telah meninggalkan konsep Pemerintahan/birokrasi yang dikembangkan *Max Weber*, yang menekankan pada konsep administrasi

Pemerintahan yang mekanistik dan kaku yang dikenal dengan tipe ideal (*Peter M. Blau & Marshall W. Meyer, 2000 ; 23*). Konsep tersebut kemudian dikenal pula dengan sebutan birokrasi feodal atau tradisional yaitu birokrasi yang lebih cenderung menerapkan sentralisasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan. Dalam bentuk birokrasi semacam ini perkembangan kebutuhan masyarakat cenderung kurang dapat terlayani. Hal ini karena penerapan sentralisasi Pemerintahan dapat menimbulkan “*public sector as too big, over staffed and too expensive*” (The British Council, 2002; 1). Disamping itu, birokrasi feodal juga menimbulkan inefisiensi dan produktivitas yang rendah, sementara yang menonjol justru formalisme dan rigiditas sehingga efektivitas dalam melaksanakan pelayanan dan pembangunan tidak bisa berjalan sesuai dengan yang diharapkan.

Dengan adanya kekecewaan terhadap hasil yang didapatkan dari Birokrasi feodal tersebut, timbul dorongan untuk menciptakan inovasi baru dalam praktek penyelenggaraan birokrasi. 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:

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 Dinas. *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.

Sejalan dengan konsepsi tersebut negara-negara yang tergabung dalam OECD (*Organization for Economic Cooperation and Development*) melakukan Langkah-langkah serupa untuk mengadakan perubahan dalam birokrasinya dengan melakukan perubahan-perubahan sebagai berikut (*Public Management Service OECD, 1996*):

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 biyai, apa yang seharusnya Pemerintah biyai 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 Dinas “downsizing” dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, mengadakan privatisasi dan korporatisasi kegiatan-kegiatan Pemerintahan;
4. Mempertimbangkan cara-cara yang lebih efektif dalam pembiayaan pemberian layanan seperti dengan mengadakan *contracting out*, menyerahkan pada mekanisme pasar dan 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;
  - a. Berorientasi kepada konsumen melalui menjalin hubungan yang serasi dengan pelaksana pelayanan dibandingkan hanya memperhatikan kebutuhan yang mendasari pelayanan;
  - b. Memfokuskan pada *outcomes* dan *outputs* dibandingkan pada *inputs* dan *processes*;
  - c. Meningkatkan akuntabilitas kepada konsumen atau pelanggan yakni masyarakat;
  - d. Mengadakan penataan terhadap aturan yang ada dengan menerapkan desentralisasi dengan menciptakan badan usaha negara yang otonom;
  - e. Meningkatkan efisiensi, memperbaiki manajemen yang mendasarkan pada pengukuran kinerja dan insentif.

Langkah-langkah *public sector reform* tersebut di atas antara lain bermuara kepada pembenahan atau menata kembali besaran Dinas Pemerintah menyesuaikan dengan kebutuhan dan peran serta fungsi Pemerintahan.

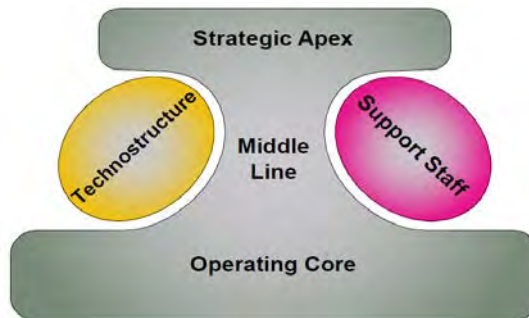
Begitu pula halnya dengan Dinas Perangkat Daerah yang dibentuk berdasarkan berbagai peraturan dan perundangan. Dalam mendesain Dinas

Perangkat Daerah, struktur Dinas adalah hal yang perlu mendapat perhatian khusus. Menurut Suryanto dkk (2008: 102-103): “Struktur Dinas merupakan petaformal yang menunjukkan pembagian dan pengelompokan tugas serta pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan dalam suatu Dinas. Semakin kompleks struktur Dinas semakin dibutuhkan koordinasi, kontrol dan komunikasi yang intensif diantara Dinas yang adasehingga para pimpinan dapat memastikan bahwa setiap unit dapat bekerja dengan baik”. Oleh karena itu, Suryanto menegaskan bahwa dalam mendesain Dinas Pemerintahan Daerah, pembagian tugas, pengelompokan tugas, dan pengkoordinasian kegiatan perlu diperhatikan dengan baik.

Menurut *Mintzberg (1993:153)* dalam struktur Dinas terdapat peraturan-peraturan, tugas dan hubungan kewenangan yang bersifat formal. Hubungan kewenangan tersebut mengatur bagaimana orang bekerjasama dan menggunakan sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan Dinas. Tugas-tugas yang terdapat dalam Struktur Dinas dibedakan ke dalam lima unsur dasar, yaitu *Strategic Apex*, *Middle Line*, *Technostructure*, *Supporting Staff* dan *Operating Core*. Masing-masing unsur menjalankan fungsinya masing-masing dalam suatu hubungan kerja yang sinergis dan sistematis sehingga tujuan yang diharapkan dapat diwujudkan.

**Gambar 2**

**The Five Part Of Organization**



Sumber: diadopsi dari Mintzberg (1997: 11)

Berkaitan dengan struktur Dinas tersebut, Mintzberg(1993:153) mendeskripsikan kelima unsur dasar dimaksud sebagai berikut:

- 1) *The Strategic Apex*, yaitu bagian dari Dinas yang berfungsi sebagai penanggungjawab berhasil tidaknya Dinas mencapai tugas pokoknya;
- 2) *The Middle Line*, yaitu bagian dari Dinas yang bertugas membantu menterjemahkan kebijakan-kebijakan top manajemen untuk selanjutnya disampaikan kepada unit pelaksana untuk ditindak lanjuti;
- 3) *The Technostructure*, yaitu bagian dari Dinas yang berfungsi menganalisis kebijakan-kebijakan pimpinan dengan mengeluarkan berbagai pedoman-pedoman atau standardisasi-standardisasi tertentu yang harus diperhatikan oleh seluruh Perangkat Daerah/pengguna masing-masing;
- 1) *The Supporting Staff*, yaitu bagian dari Dinas yang pada dasarnya ikut memberi dukungan untuk tugas Perangkat Daerah secara keseluruhan; dan

2) *The Operating Core*, yaitu bagian dari Dinas yang berfungsi melaksanakan tugas pokok Dinas yang berkaitan dengan pelayanan langsung kepada masyarakat.

Kendali kegiatan yang berada pada institusi tertentu berdasarkan kewenangannya akan melahirkan suatu model konfigurasi birokrasi dengan ukuran efektivitas tertentu pula. Berdasarkan pemahaman ini, mengukur efektifitas institusi dalam melaksanakan fungsinya seharusnya dapat didasarkan pada konfigurasi institusi. Sebagaimana dikemukakan Mintzberg bahwa, konfigurasi institusi adalah berfungsinya struktur institusi berdasarkan tiga kriteria. Pertama, dominasi kontrol oleh bagian institusi tertentu. Kedua, derajat desentralisasi yang diterapkan. Ketiga, mekanisme koordinasi yang digunakan. Berdasarkan konfigurasi institusi dapat diketahui institusi yang paling bertanggungjawab terhadap pelaksanaan tugas tertentu, dan kemudian dapat diukur efektivitas fungsinya dalam melaksanakan tugas tersebut.

Mengacu pada lima konfigurasi ini, pengukuran efektivitas institusi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan fungsi mengurus penyelenggaraan Pemerintahan dapat dilakukan secara cermat, baik menyangkut kinerja Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, unsur penunjang Urusan Pemerintahan (Badan Daerah), maupun Kecamatan.

Dalam struktur Dinas Perangkat Daerah, kelima fungsi dan para pemegang fungsi dapat dilihat pada Tabel 3 :

**Tabel 3 . Perangkat Daerah Kabupaten**

No.	Unsur Dasar	Keterangan
1.	<i>The Strategic Apex</i>	Bupati
2.	<i>The Middle Line</i>	Sekretaris Daerah
3.	<i>The Technostructure</i>	Unsur Penunjang Urusan Pemerintahan (Badan Daerah) dan Inspektorat
4.	<i>The Supporting Staff</i>	Sekretariat Daerah: Sekretaris Daerah, Asisten Sekretaris Daerah, Bagian, dan Sub Bagian; serta Sekretariat DPRD: Sekretaris DPRD.
5.	<i>The Operating Core</i>	Dinas Daerah: Kepala Dinas

Sumber: diadopsi dari Suwandi, Made. tt.

**Gambar 3 : Konfigurasi Institusi Perangkat Daerah**



Sumber: diadopsi dari Suwandi, Made. tt

#### 2.4. Aspek-Aspek yang Dipertimbangkan Dalam Penataan Kelembagaan Perangkat Daerah

Pada dasarnya, ada 2 macam sifat dari aspek-aspek yang perlu dipertimbangkan dalam penataan kelembagaan Daerah yaitu:

##### 1. Aspek yang bersifat kualitatif

Disini, aspek-aspek tersebut sulit dihitung karena terkait dengan nilai (*value*) yang notabene sulit untuk diukur karena aspek ini memiliki unsur subyektifitas yang relatif besar. Namun demikian, kekurangan ini dapat diatasi dengan melakukan penilaian yang didasarkan atas pengalaman dan kebutuhan dimasa

yang akan datang, bukan didasarkan pada kebutuhan individual. Aspek-aspek tersebut misalnya adalah nilai strategis Daerah ataupun teknologi yang terkait dengan visi dan misi suatu Daerah.

## **2. Aspek yang bersifat kuantitatif**

yakni aspek yang dapat dihitung dan diukur, misalnya potensi dan kebutuhan Daerah/masyarakat, jumlah SDM Aparatur, aspek keuangan, dan aspek kewenangan.

Walaupun demikian terdapat pula aspek yang bersifat *semi kualitatif* dan *kuantitatif* antara lain kualitas kewenangan dan kualitas SDM. Aspek-aspek baik yang bersifat kuantitatif, kualitatif maupun semi kualitatif dan semi kuantitatif inilah yang akan menentukan beban tugas atau beban pekerjaan suatu kelembagaan Daerah. Untuk lebih jelasnya dijelaskan berikut ini.

### **2.4.1 Aspek Kewenangan**

Desentralisasi dapat diartikan sebagai pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah Otonom (suatu kesatuan masyarakat), dengan demikian kewenangan yang dilimpahkan kepada Daerah dapat dilakukan oleh Sektor Publik (Pemerintahan), Sektor Swasta dan Masyarakat Daerah. Oleh karenanya, dalam menata kelembagaan Daerah, perlu diawali terlebih dahulu dengan melakukan analisis terhadap kewenangan Daerah. Adapun penyelenggaraan kewenangan Daerah dapat dipilah menjadi beberapa jenis sebagai berikut:

1. Kewenangan yang perlu diselenggarakan sepenuhnya atau secara mandiri oleh Pemerintah Daerah atau kewenangan yang sepenuhnya dimonopoli oleh Pemerintah. Kewenangan-kewenangan yang semacam ini lebih banyak adalah kewenangan dalam hal pembuatan kebijakan untuk pengaturan (*steering*);
2. Kewenangan yang perlu diselenggarakan secara kerjasama antara Pemerintah Daerah dan Sektor Swasta atau Masyarakat. Kewenangan semacam ini lebih banyak adalah kewenangan dalam hal pelaksanaan kegiatan (pembangunan dan pelayanan);
3. Kewenangan yang seyogyanya diserahkan kepada sektor swasta atau masyarakat, Pemerintah hanya membuat pengaturan atau standar-standar untuk menjaga kualitas.  
Kewenangan juga perlu dipilah, mana yang seyogyanya dibiayai oleh Pemerintah walaupun pelaksanaannya dilakukan sektor swasta atau masyarakat dan mana yang menjadi beban atau tanggungjawab masyarakat. Dengan pemilahan tersebut, penyelenggaraan kewenangan tidak seharusnya dimonopoli.
4. diatur dan diselenggarakan) oleh Pemerintahan, namun demikian dalam kondisi dewasa ini dimana sektor swasta dan masyarakat yang relatif belum berdaya maka peran Pemerintah di negara berkembang seperti di Indonesia masih sangat dibutuhkan.



#### 2.4.2 Aspek Sumber Daya Manusia (SDM)

Baik dalam Dinas maupun dalam proses manajemen, keberadaan Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan aspek yang sangat penting dan sangat determinan. SDM dengan kualifikasi baik akan mendorong perwujudan tujuan Dinas secara lebih efektif dan efisien. Didasarkan pada kenyataan tersebut maka Sumber Daya Manusia (*human resource*) dalam konteks ini, didefinisikan sebagai “*the people who are ready, willing, and able to contribute to organizational goals*” (William B Werther, Jr & Keith Davis, 1996;596).

Dengan semakin berkembangnya kehidupan manusia dan semakin meningkatnya tuntutan dan kebutuhan Dinas maka kebutuhan akan SDM dalam suatu Dinas mengalami perubahan dan pergeseran. Sejalan dengan adanya perubahan tersebut, peran dan fungsi SDM dalam Dinas pun menjadi semakin penting dan strategis.

SDM pada masa yang akan datang akan menjadi solusi dalam meningkatkan pembangunan, hal tersebut telah dikemukakan antara lain oleh Foulkes (1975) yaitu:

*“For many years it has been said that capital is the bottleneck for a developing industry. I don’t think this any longer holds true. I think it’s the work force and the company’s inability to recruit and maintain a good work force that does constitute the bottleneck for production, I think this will hold true even more in the future”*

Dalam perspektif keilmuan yang telah menggunakan pendekatan manajemen strategis, SDM tidak hanya dianggap sebagai *tool of management* tapi

juga sebagai sumber keunggulan kompetitif dan elemen kunci untuk mencapai tujuan Dinas. Perspektif tersebutlah yang menjadi dasar filosofis manajemen Sumber Daya Manusia. Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) menurut Dessler (2000) adalah bahwa:

*“Strategic Human Resource Management is the linking of Human Resource Management with strategic roles and objectives in order to improve business performance and develop organizational cultures and foster innovation and flexibility ”*

Dalam lingkup yang lebih luas, Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) tidak hanya mencakup aspek hubungan (relasi) antara karyawan dan Dinas saja, tetapi juga menyangkut fungsi-fungsi yang lain seperti perencanaan, rekrutmen, seleksi, training, pengembangan dan penilaian hasil kerja (Syafuddin Alwi, 2001 ; vi). Rekrutmen merupakan langkah kedua atau ketiga dalam MSDM yang sebelumnya diawali dengan Perencanaan Kepegawaian yang didahului dengan menetapkan struktur Dinas beserta struktur pekerjaan dan profil yang akan mengerjakan pekerjaan tersebut. Walaupun demikian rekrutmen merupakan aspek yang sangat kritis dan menentukan dalam proses Manajemen Sumber Daya Manusia dalam artian proses manajemen SDM selanjutnya sangat ditentukan oleh kualitas dari Proses Rekrutmen ini. Proses rekrutmen merupakan "pintu gerbang" untuk memasuki "kawasan Dinas". Kalau langkah awal ini sudah berjalan dengan baik, maka selanjutnya sumber daya manusia akan lebih mudah dikembangkan. Kelemahan atau kesalahan yang mungkin akan timbul dalam proses pengembangan selanjutnya sudah dapat dieliminasi sedemikian rupa.

Dalam konteks penataan kelembagaan, SDM baik secara individual maupun Manajemen SDM yang diterapkan akan berpengaruh terhadap kelembagaan yang dibentuk. SDM yang berkualitas akan mengurangi besaran Dinas yang akan diterapkan begitu halnya dengan pola manajemen SDM yang profesional, dimulai dari proses rekrutmen, pengembangan pegawai sampai dengan berhenti (pensiun) akan berpengaruh terhadap Dinas yang ada.

Besar kecilnya kewenangan yang dimiliki oleh suatu Daerah, selain berimplikasi pada besar kecilnya beban kerja yang harus diemban oleh kelembagaan Pemerintah Daerah tersebut, juga berdampak pada besar kecilnya kebutuhan Sumber Daya Manusia dan manajemennya. Oleh karenanya, untuk melakukan penataan kelembagaan Daerah, ketersediaan Sumber Daya Manusia dan sistem manajemennya harus diperhatikan kaitannya dengan kesiapan Daerah untuk melaksanakan berbagai kewenangan yang dimilikinya.

### **2.4.3 Aspek Keuangan**

Selain aspek kewenangan dan aspek Sumber Daya Manusia, dalam penataan kelembagaan perlu juga memperhatikan aspek keuangan, maksudnya perlu untuk mempertimbangkan kemampuan Daerah dalam membiayai kelembagaan yang dihasilkannya. Semakin besar Dinas yang dibuat semakin besar dana yang harus dialokasikan untuk membiayai kelembagaan/Dinas tersebut. Dalam hal ini, penataan kelembagaan yang dilakukan diharapkan dapat melakukan perubahan-perubahan sebagai berikut:

1. *Dinas yang dibentuk dapat mengurangi pemborosan dan inefisiensi yang terjadi.* Dengan mempertimbangkan aspek keuangan, baik pengeluaran,

pendapatan atau manfaat yang dihasilkan oleh kelembagaan yang terbentuk maka pemborosan dan inefisiensi dapat dikurangi. Di sini, kelembagaan besar belum tentu menjadikan pemborosan tetapi dapat pula menghasilkan manfaat yang besar, tentu saja manfaat yang dimaksudkan adalah manfaat untuk masyarakat. Kelembagaan kecil belum tentu menghasilkan efisiensi tapi dapat pula menimbulkan ketidakefektifan potensi yang dimilikinya atau terdapat pekerjaan yang tidak dapat terlaksana padahal pekerjaan tersebut manfaatnya sangat besar bagi masyarakat.

2. *Pembentukan Dinas baik secara horizontal maupun secara vertikal perlu juga mempertimbangkan pengalokasian sumber dana secara efisien. Keterbatasan dana yang tersedia menuntut perlunya pendistribusian secara adil, baik keadilan secara distributif maupun keadilan secara alokatif sehingga tidak menimbulkan kecemburuan dan ketidakharmonisan antar unit Dinas. Unit Dinas yang memiliki beban tugas yang besar seyogyanya mendapat alokasi dana yang cukup untuk menjalankan tugas-tugasnya.*
3. *Penataan Kelembagaan Daerah diharapkan dapat mendorong dan meningkatkan kreativitas, kewiraswastaan dan inisiatif di sektor publik. Semangat entrepreneur dalam birokrasi perlu ditanamkan sehingga tidak hanya mengetahui dan memahami bagaimana membelanjakan tetapi juga mencari peluang atau kesempatan untuk meningkatkan pendapatan.*
4. *Penataan Kelembagaan Daerah juga diharapkan dapat meningkatkan transparansi keuangan publik. Hal ini dimaksudkan agar masyarakat dapat memahami apakah yang telah dibelanjakan Pemerintah memberikan manfaat*

atau nilai tambah bagi masyarakat atau justru sebaliknya. Dengan adanya transparansi, Pemerintah Daerah juga akan lebih meningkatkan kualitas program-program yang dilaksanakan dan akan meningkatkan akuntabilitasnya karena masyarakat akan menyoroti apa yang telah, sedang dan akan dilakukannya

#### **2.4.4 Aspek Teknologi**

Perkembangan teknologi dewasa ini sangat pesat, termasuk di dalamnya teknologi menyangkut sarana dan prasarana kerja. Akibatnya, proses penyelesaian pekerjaan menjadi semakin mudah, cepat dan berkualitas. Salah satu teknologi yang saat ini banyak diperbincangkan adalah Electronic Government (*E-Government*). Terkait dengan teknologi tersebut, berikut ini disampaikan beberapa peluang dan keuntungan dari penerapan *e-government* (*Microsoft E-Government Strategy, 2001*):

1. *Deliver electronic and integrated public services.* Penerapan *e-government* akan memberikan nilai tambah dalam peningkatan pelayanan dimana pelayanan akan menjadi semakin cepat, akurat dan terpadu. *Bridge the digital divide.* Pemerintah dapat menjadi jembatan penghubung dengan masyarakat dalam memperkenalkan teknologi baru.
2. *Achieve lifelong learning.* Dapat menjadi sarana proses pembelajaran masyarakat.
3. *Rebuild their customer relationship.* Membangun hubungan dengan konsumen untuk meningkatkan kepercayaan terhadap Pemerintah.

4. *Foster economic development.* Untuk mendukung peningkatan pembangunan perekonomian.
5. *Establish sensible policies and regulations.* Dengan semakin berkembangnya informasi memunculkan berbagai isu aktual antara lain berkaitan dengan *e-commerce, cyber-crime, cyber-terrorism*, dan lain-lain yang memunculkan tuntutan untuk membuat kebijakan dan pengaturannya.
6. *Create a more participative form of government.* Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mendukung demokrasi.

Sehubungan dengan peluang dan keuntungan yang akan diperoleh dari penerapan E-Government tersebut. Maka teknologi ini menjadi salah satu kebutuhan mendesak untuk diaplikasikan. Pemerintah Malaysia telah mengantisipasinya dengan menetapkan *E-Government* sebagai salah satu prioritas dalam pembangunan di negaranya.

Menyadari ketertinggalan dan kebutuhan serta keuntungan penerapan teknologi *e-government*, dalam penataan kelembagaan Daerah di Indonesia harus juga dipertimbangkan. Dalam menerapkan teknologi informasi (*e-government*) harus mempertimbangkan sebagai berikut:

1. *Hardware* yakni Perangkat keras yang akan digunakan, kebutuhan Perangkat keras disesuaikan dengan sejauhmana tingkat teknologi yang dibutuhkan.
2. *Software* yakni Perangkat lunak berupa program-program aplikasi yang tepat cepat dan sederhana sehingga dapat mendukung dan mempermudah penyelesaian pekerjaan;

3. *Humanware* yakni faktor manusianya, kemampuan dari SDM menjalankan teknologi yang dimiliki baik *hardware* maupun *software*nya. Dalam birokrasi biasanya faktor *humanware* terkadang menjadi kendala dalam mengaplikasikan teknologi yang dimiliki. Kendala yang menghadangnya baik berupa pengetahuan dan keterampilan yang dimilikinya maupun terkait dengan budaya atau kebiasaan yang ada. Dengan teknologi yang digunakan baik *hardware*, *software* dan *humanware*, semakin tinggi tingkatannya maka akan semakin ramping Dinas yang dibutuhkannya.

#### **2.4.5 Aspek Kebutuhan Pelayanan**

Menyadari berbagai perbedaan dalam hal potensi yang dimiliki oleh setiap Daerah, UU No. 23 Tahun 2014 memberikan keleluasaan pada Daerah untuk menyusun kelembagaannya disesuaikan dengan kebutuhan dari Daerah yang bersangkutan. Dalam penataan kelembagaan Pemerintah Daerah, kebutuhan atau potensi yang dimiliki harus diperhatikan pula. Untuk itu faktor-faktor kebutuhan atau potensi Daerah yang perlu diperhatikan antara lain sebagai berikut:

1. Luas wilayah kerja atau besarnya objek kewenangan yang ditangani;
2. Jumlah penduduk yang mendapatkan Layanan;
3. Potensi Pemerintah Daerah;
4. Kebutuhan masyarakat;
5. Kompleksitas pekerjaan yang dilakukan;
6. Potensi masyarakat dan swasta.

Dengan memahami berbagai potensi dan kebutuhan yang dimiliki tersebut, beban pekerjaan yang dipikul oleh suatu Daerah dapat diprediksi. Karena potensi

dan kebutuhan suatu Daerah bersifat unik, maka beban pekerjaannya tidak dapat digeneralisir atau disamaratakan.

Artinya, Daerah yang memiliki potensi pertanian yang besar maka kelembagaan yang mengelola urusan pertanian merupakan suatu hal yang urgent untuk dibentuk, lain halnya bagi kawasan perkotaan yang relatif tidak memiliki areal pertanian maka kelembagaan yang menangani hal pertanian tidak dibutuhkan. Kalaupun masih dibutuhkan juga, fungsinya dapat dilekatkan pada fungsi lain yang relatif sejenis.

#### **2.4.6 Aspek Nilai Strategis Daerah**

Dalam rangka melakukan penataan kelembagaan Daerah, nilai strategis Daerah juga harus menjadi pertimbangan. Nilai strategis Daerah ini biasanya tertuang dalam Visi dan Misi Pemerintah Daerah. Dengan menentukan sektor-sektor tertentu yang menjadi unggulan (*core competency*) maka kelembagaan yang menanganinya pun perlu diperhatikan.

Sebagai kesimpulan, perlu dipahami bahwa penataan kelembagaan bukan suatu proses yang berdiri sendiri, artinya kelembagaan Pemerintahan Daerah hanya merupakan suatu subsistem dari suatu sistem yang lebih besar lagi yaitu Sistem Pemerintahan Daerah. Oleh karenanya, perubahan dalam kelembagaan akan berpengaruh dan dipengaruhi oleh sistem dan subsistem lainnya. Penataan Kelembagaan juga merupakan suatu proses kontinyu tidak bisa dilakukan hanya sekali jadi tetapi harus dilakukan secara bertahap, terus menerus dan terpadu. Untuk itulah Penataan kelembagaan Pemerintah Daerah perlu dilakukan dengan mempertimbangkan berbagai faktor lain. Selain itu juga harus mempertimbangkan



jauh kedepan bagaimana kelembagaan hasil penataan kelembagaan dilaksanakan di lapangan dan tentu saja perlu diiringi oleh perubahan aspek-aspek lain atau subsistem-subsistem lain yang erat keterkaitannya.

