BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasca Orde baru, seperti telah kita ketahui yaitu dimana adanya mosi untuk mereformasi struktur ketatanegaraan, Legislatif pun dipaksa bergerak cepat demi memenuhi aspirasi sang pelempar mosi yaitu rakyat. Perubahan system administrasi publik, secara normatif merupakan bagian dari rekayasa sosial (*social re-engineering*) artinya ada campur tangan manusia dalam melakukan hal tersebut guna mengatasi krisis multidimensi yang melanda Indonesia. Urgensi reformasi administrasi publik berkaitan dengan adanya tuntutan akan pengelolaan pemerintahan khususnya pemerintah daerah dalam menjalankan fungsinya, yaitu pelayanan kepada masyarakat (*services*), membuat kebijakan atau ketentuan bagi kepentingan masyarakat (*regulation*), dan mengupayakan pemberdayaan (*empowerment*).

Melalui reformasi, dimana sebelumnya akses masyarakat untuk mengetahui kinerja birokrasi pemerintah amat sangat sulit, maka saat ini masyarakat akan dapat mengetahui sejauhmana kinerja birokrasi pemerintah, disamping masyarakat diletakkan pada kedudukan yang sesungguhnya, yaitu sebagai pemilik pemerintahan.[1]

Zaman Reformasi seperti saat ini juga mempunyai amanat terpenting yaitu mengembalikan posisi rakyat sebagai pemilik pemerintahan, dalam arti sesungguhnya. Dalam hal ini pengertian reformasi administasi menurut, Zauhar melihat bahwa reformasi administrasi merupakan suatu pola yang penunjukan peningkatan efektivitas pemanfaatan sumber daya yang tersedia untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan[2]. Dengan demikian dalam reformasi administrasi perhatian lebih dicurahkan pada upaya dan bukan semata-mata hasil. Secara internal tujuan reformasi adalah untuk menyempurnakan atau meningkatkan kinerja. Adapun secara eksternal yang berkaitan dengan masyarakat adalah menyesuaikan

[1] MS Rakhmat, *Reformasi Administrasi Publik Menuju Pemerintahan Daerah Yang Demokratis*, Jurnal Administrasi Publik/Volume 1/No.1/2005, hlm. 3.
[2] *Ibid*., hlm. 4.

sistem administrasi terhadap meningkatnya kebutuhan masyarakat[3], melihat reformasi atau pembaharuan dari dua sisi, yaitu perubahan struktur dan kinerja.

Bahwa reorganisasi administrasi itu hanya salah satu isi dari reformasi administrasi publik, yang kebanyakan sarjana disebut sebagai aspek institusional (kelembagaan) reformasi administrasi publik. Aspek lain dari reformasi administrasi publik adalah perubahan sikap, perilaku, dan nilai orang - orang yang terlibat dalam proses reformasi administrasi publik. Aspek inilah yang sering disebut sebagi aspek perilaku. Dengan kata lain, isi reformasi administrasi meliputi aspek institusional atau kelembagaan dan aspek perilaku. Hal yang hampir sama menurut Caiden, dua hal yang harus menjadi perhatian dalam pelaksanaan reformasi administrasi yaitu: 1) organisasi meliputi tujuan, target, kebijaksanaan, ukuran, bentuk, struktur dan kebiasaan organisasi; 2) Individu, meliputi hak, kewajiban, legalitas, ambisi,harapan, kreativitas dan lain-lain[4].

Selain adanya urusan pemerintahan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah, sebagaimana amanat konstitusi, pembentukan organisasi perangkat daerah juga berkaitan dengan tuntutan perubahan dalam upaya mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) yaitu untuk mewujudkan pemerintah yang demokratis. Disadari atau tidak perjalanan pemerintah selama 63 tahun belumlah membuat rakyat menyadari arti penting pemerintahan itu sendiri.

Terlebih disadari oleh pemerintah daerah bahwa fungsi utama yang harus dijalankan saat ini adalah: fungsi pelayanan masyarakat, fungsi pembangunan dan fungsi perlindungan. *Good Governance* akan terwujud apabila setiap aparat pemerintah telah mampu melaksanakan apa yang oleh Denhardt disebut sebagai pertanggung jawaban objektif dan pertanggungjawaban subjektif. Pertanggungjawaban objektif bersumber kepada adanya pengendalian dari luar (eksternal) yang mendorong atau memotivasi aparat untuk bekerja keras sehingga tujuan dari organisasi perangkat daerah dapat tercapai. Berdasarkan cita - cita pembentuk undang - undang bahwa tujuan tersebut yaitu, punya nilai ekonomis, efektif dan

[3] Riggs. F.W, *Administrasi Pembangunan*, Rajawali, , Jakarta, 1986, hlm. 94.
[4] Caiden, Gerald E, *Administrative Reform Comes Of Age*, Berlin : Walter de Gruyter, 1991, hlm. 100.

efisien. Sedangkan pertanggungjawaban subjektif yang bersumber pada sifat subjektif individu aparat lebih mengedepankan nilai - nilai etis dan kemanusiaan yang terangkum dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan tugas - tugas administratif lainnya. Mewujudkan fungsi pelayanan masyarakat, fungsi pembangunan dan fungsi perlindungan dapat diartikan juga untuk memenuhi kebutuhan masyarakat, yaitu:

1. Pemenuhan kebutuhan dasar minimum secara serius bagi segenap warga negara.
2. Pengadaan lapangan kerja dan mengupayakan peningkatan daya beli masyarakat.
3. Pemberian subsidi sementara terhadap pengadaan *public goods and services* yang vital namun belum terjangkau oleh segmen penduduk termiskin.
4. Membangun sistem distribusi public goods and services secara langsung kepada rakyat.

Organisasi perangkat daerah bersifat flexibel dan adaptif, karena birokrasi publik dewasa ini menghadapi suatu kecenderungan perkembangan penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai akibat adanya globalisasi dan otonomi daerah[5]. Sekedar pengantar historis, timbulnya semangat untuk memajukan daerah timbul ketika pemerintahan presiden ke 3 RI, Habibie juga berkaitan dengan diamandemennya UUD Pasal 18 (Pasal yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah). Dalam manajemen pemerintahan daerah, sebuah perubahan dan pembaharuan sangatlah diperlukan agar pemerintah senantiasa dapat mengakomodasi kebutuhan perubahan dalam masyarakat dan memungkinkan administrasi publik menata kembali kehidupan masyarakat. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan sesuatu yang sedang banyak diperbincangkan, karena masalah tersebut dalam prakteknya sering menimbulkan upaya tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara kedua satuan pemerintahan. Terlebih lagi dalam Negara kesatuan, upaya pemerintah pusat untuk memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan sangat jelas[6]. Oleh karena itu diperlukan administrasi yang baik, organisasi yang efisien, aparatur yang memiliki kompetensi, serta budaya administrasi yang melayani dan memberdayakan masyarakat.

---

[5] *Ibid*, hlm. 8.
[6] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 1999, hlm. 1.

Aspek kelembagaan sebagai salah satu reformasi administrasi publik pada era otonomi daerah telah tiga kali dilaksanakan: Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah pada saat pemberlakuan UU 22 Tahun 1999, dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah pada pemberlakuan UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah saat ini. PP ini juga sebagai tindak lanjut ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Sehingga pembentukan organisasi perangkat daerah Kabupaten Sleman sesuai PP 41 Tahun 2007 tidak hanya sekedar merubah kelembagaan perangkat daerah yang ada sekarang (yang mengampu kewenangan sesuai PP 25 Tahun 2000), tetapi membentuk organisasi perangkat daerah yang baru untuk mengampu urusan-urusan pemerintah Kota yang terdiri atas: 26 urusan wajib dan 8 urusan pilihan sesuai PP 38 Tahun 2007.

Pemerintah Kabupaten Sleman telah melakukan reformasi birokrasi untuk memenuhi perkembangan kebutuhan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan untuk mempermudah aparat pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Reformasi birokrasi juga bertujuan untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dengan memperhatikan kebutuhan Kecamatan (Desa), sehingga Kecamatan (Desa) yang terdapat di Kabupaten Sleman masih merasa memperoleh manfaat berada dalam (orbit) Kabupaten Sleman.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di muka, maka dalam penulisan ini dapat dikemukakan suatu perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah penataan Organisasi Perangkat Daerah yang ada di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sleman?

2. Apakah penataan Organisasi Perangkat Daerah yang ada di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sleman telah sesuai penerapan dan peruntukkannya sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah No 41 Tahun 2007 tentang organisasi Perangkat Daerah?
3. Apa sajakah faktor-faktor pendukung dan penghambat penataan Organisasi Perangkat Daerah yang ada di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sleman?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah yang telah diuraikan, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui penataan Organisasi Perangkat Daerah yang ada di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sleman.
2. Untuk mengetahui penataan Organisasi Perangkat Daerah yang ada di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sleman apakah telah sesuai penerapan dan peruntukkannya sebagaimana diamanatkan dalam Peraturan Pemerintah No 41 Tahun 2007 tentang organisasi Perangkat Daerah.
3. Untuk mengetahui faktor-faktor pendukung dan penghambat penataan Organisasi Perangkat Daerah yang ada di lingkungan Pemerintah Kabupaten Sleman.

D. Tinjauan Pustaka

Adanya Pemerintahan Daerah, maka pluralisme yang ada dalam masyarakat negara baik sosial, budaya, ekonomi dan lainnya bisa ditampung dalam wadah tersebut masing-masing, sehingga tidak mengarah kepada otokrasi sentral. Dalam wilayah tersebut, keragaman yang ada dalam masyarakat tetap terpelihara, sehingga menjadi akar kebangsaan, tanpa kemudian harus menaifkan ciri-ciri khusus kedaerahan yang ada. Melalui Pemerintahan Daerah, juga bisa diberi kesempatan yang lebih luas bagi penduduk untuk ikut berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan melalui bermacam-macam dewan daerah, baik yang

bersifat politik seperti Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mau pun ekonomi misalnya Komite Perlindungan Konsumen Daerah.

Masyarakat juga mempunyai kesempatan untuk memperoleh pilihan yang lebih banyak, dari pelayanan umum yang disediakan Pemerintahan Daerah selain yang disediakan oleh pemerintahan secara nasional. Di samping itu kehadiran Pemerintahan Daerah, bisa mendorong demokrasi melalui: [7]

1. Tambahan kesempatan bagi masyarakat untuk memberikan suaranya, melalui pemilihan-pemilihan lokal.
2. Memberikan hak yang luas bagi warganya untuk berpartisipasi aktif dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk kegiatan dalam kelompok penekan.
3. Politisi lokal memiliki tanggung jawab yang lebih besar pada pemilihannya ketimbang para pejabat atau politisi di pusat.
4. Merupakan latihan atau sekolah untuk membangun sistem yang demokratis.
5. Pemerintah Daerah sebagai wakil komunitas sub nasional dalam lingkungan daerah tertentu, bisa mendorong terwujudnya negara bangsa.
6. Memperluas pemahaman individu ke arah pemahaman konsep kebangsaan yang lebih luas, sehingga misalnya tidak menganggap bahwa pemungutan suara sekedar cermin kepentingan pribadi tetapi juga untuk kepentingan bangsa/nasional.
7. Masyarakat lokal didorong untuk menyelesaikan sendiri konflik-konflik yang terjadi secara internal, tanpa campur tangan pusat sehingga bisa meningkatkan stabilitas nasional.
8. Memungkinkan timbulnya kebijaksanaan-kebijaksanaan inovatif dan alternatif. Kesalahan yang ditimbulkan oleh kebijaksanaan daerah jauh lebih kecil akibatnya ketimbang akibat keputusan Pemerintah Pusat.

Secara umum Pemerintah Daerah dipahami sebagai, organisasi yang ditetapkan oleh undang-undang dipilih secara demokratis yang berkedudukan di bawah Pemerintah Pusat, Provinsi atau pemerintah regional, sebagai organisasi yang menyediakan pelayanan publik bagi masyarakat dalam wilayah kekuasaannya.

Cole dan Boyne mendefinisikan Pemerintahan Daerah sebagai, suatu badan yang dipilih secara demokratis dalam daerah tertentu, yang berwenang memungut pajak untuk melaksanakan kebijaksanaan yang dibuatnya sendiri atas pelayanan kepada masyarakat yang mereka berikan.[8]

Menurut definisi tersebut ada 3 unsur penting dalam pemerintahan daerah, yaitu:

1. Dibentuk melalui pemilihan lokal yang demokratis.
2. Berwenang memungut pajak.

---

[7] Mashuri Maschab, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Akuari, Jakarta, 1999, hlm. 5.
[8] *Ibid*, hlm. 23.

3. Berkewajiban memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah rumusan Daerah Otonom adalah, kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari definisi pemerintahan dari sudut pandang politik tersebut tidak disinggung tentang efektifitas Pemerintah Daerah, demikian pula berbagai hal yang berkaitan dengan kondisi objektif daerah yang kurang memadai, misalnya kapasitas politik, kondisi geografi, dan kurangnya pemahaman masyarakat daerah yang bisa mempengaruhi keberhasilan pemerintahan kurang diperhatikan.

Belajar dari pengalaman di negara-negara yang sudah maju, maka Pemerintahan Daerah kegiatan utamanya adalah melayani masyarakat, maka kiranya sudah waktunya untuk mulai memberikan perhatian pada upaya peningkatan peranan Pemerintah Daerah dalam bidang ekonomi. Perhatian dalam bidang ekonomi sangat berkaitan dengan esensi tugas Pemerintahan Daerah yang utama, yaitu memberikan pelayanan kepada masyarakat. Praktik di negara-negara maju tersebut, memang berbeda dengan di negara sedang berkembang yang pada umumnya masih berpusat pada peranan regulasi atau mengatur masyarakatnya.

Fungsi Pemerintah Daerah di negara-negara berkembang yang masih berpusat pada bidang regulasi itu, memang tidak salah karena sebagian besar penduduk di negara berkembang belum bisa mengatur dirinya sendiri, sehingga harus diatur oleh Pemerintah. Namun begitu bukan berarti bahwa tidak perlu melakukan reorientasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, karena cepat atau lambat tuntutan masyarakat akan sampai ke sana.

Desentralisasi yang melahirkan Pemerintah Daerah diperlukan karena sangat bermanfaat untuk: [9]

1. Meredam *in efisiensi* di dalam sistem pemerintahan yang dikontrol secara sentral (oleh Pemerintah Pusat).
2. Sebagai alat/sarana privatisasi berbagai kegiatan masyarakat (termasuk yang merupakan pelayanan publik).
3. Mengurangi ketegangan dalam bidang keuangan pada tingkat pemerintah nasional.

[9] *Ibid*.

Kiranya perlu juga diperhatikan bahwa dalam bidang ekonomi, Pemerintah Daerah mempunyai empat macam peranan yaitu alokasi, distribusi, regulasi, dan stabilisasi. Apabila Pemerintah Daerah bisa menjalankan peranan ekonominya dengan baik, maka bukan saja akan meningkatkan kesejahteraan rakyatnya tetapi juga akan mendukung stabilitas dan kemajuan ekonomi nasional.

Pengertian otonomi dalam ketatanegaraan sangat erat kaitannya dengan desentralisasi, bahkan di antara keduanya diibaratkan seperti dua sisi mata uang.[10] Dari sisi Pemerintah Pusat yang dilihat adalah penyelenggaraan desentralisasi, sedangkan dari sisi Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan Otonomi. Di samping itu desentralisasi juga mempunyai dua pengertian, yaitu:[11]

1. Desentralisasi merupakan pembentukan Daerah Otonom dan penyerahan wewenang tertentu kepada Daerah oleh Pemerintah Pusat.
2. Desentralisasi dapat pula berupa pelimpahan kekuasaan Pemerintah Pusat ke daerah-daerah.

Secara konseptual, tujuan otonomi daerah adalah untuk mengurangi beban Pemerintah Pusat dalam bidang urusan pelayanan kepada masyarakat, agar tercapai pelayanan masyarakat yang efektif dan efisien, penggunaan sumberdaya yang lebih efisien, pemantapan perencanaan pembangunan, peningkatan partisipasi masyarakat, dan peningkatan persatuan dan kesatuan, serta lebih meningkatkan pendemokrasian.

Penyelenggaraan otonomi daerah merupakan wujud penerapan cara desentralisasi bagi berfungsinya suatu sistem pemerintahan yang modern.

Pemerintah Daerah itu sendiri terdiri dari Pemerintahan Umum Daerah dan Pemerintahan Khusus Daerah. Urusan Pemerintahan Umum Daerah diselenggarakan oleh Kepala Daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berserta perangkat

---

[10] Hossein, *Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1993, hlm. 54.
[11] *Prisma*, Nomor 12, 5 Maret 1999, Jakarta, hlm. 95.

daerah lainnya, sedangkan urusan Pemerintahan Khusus Daerah diselenggarakan oleh Dinas-dinas Daerah.

Menurut Josef Riwu Kaho, kemampuan penyelenggaraan pemerintahan tergantung kepada 4 (empat) hal yaitu: [12]

1. Kemampuan dari struktur organisasi yang formal maupun informal dan hal ini berhubungan erat dengan performance struktur organisasi.
2. Kemampuan untuk memobilisasi sumber dana yang ada.
3. Kemampuan dari individu yang terlibat di dalam kegiatan pemerintahan.
4. Kemampuan bagaimana agar warga masyarakat ikut serta di dalam penyelenggaraan pemerintah.

Personalia atau aparatur Pemerintah Daerah adalah sumber daya yang penting bagi organisasi dan sebagai penggerak utama dari semua kegiatan yang terencana. Berkaitan dengan hal ini, Josef Riwu Kaho mengatakan bahwa, sudah umum disepakati bahwa sumber daya yang terpenting bagi setiap organisasi adalah manusia, dan oleh sebab itu keberhasilan suatu organisasi sangat ditentukan oleh manusia pelaksananya.[13]

Hal lain yang berpengaruh adalah partisipasi masyarakat daerah yang bersangkutan, karena masyarakat berhak untuk ikut serta dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Partisipasi masyarakat dapat terjadi dalam empat tahapan, yaitu: [14]

1. Partisipasi dalam proses pembuatan keputusan.
2. Partisipasi dalam pelaksanaan.
3. Partisiapasi dalam pemanfaatan hasil.
4. Partisipasi dalam evaluasi.

Apabila tahapan-tahapan partisipasi dapat dijalankan dengan baik, maka kebijaksanaan pemerintahan akan berjalan dengan baik pula karena masyarakat merasa ikut andil dalam setiap pengambilan keputusan.

E. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

---

[12] Josef Riwu Kaho, *Titik Berat Otonomi Daerah Tingkat II*, UGM, Yogyakarta, 1992, hlm. 25.
[13] *Ibid*., hlm. 26.
[14] *Ibid*, hlm. 114.

Penataan Organisasi Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Daerah Di Kabupaten Sleman.

2. Subyek Penelitian

   Sekretaris Daerah Kabupaten Sleman atau staff yang mewakilinya.

3. Sumber Data

   a. Sumber Data Primer, yaitu hasil data yang diperoleh secara langsung melalui wawancara dengan subyek penelitian.

   b. Sumber Data Sekunder, yaitu terdiri dari:

      1) Bahan Hukum Primer berupa undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri atau peraturan daerah, seperti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah No 41 Tahun 2007, serta Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Sleman Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Sleman.

      2) Bahan Hukum Sekunder terdiri dari buku-buku, literatur, jurnal, atau tulisan ilmiah yang berkaitan dengan permasalahan.

      3) Bahan Hukum Tersier yaitu bahan yang menjelaskan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti Kamus Bahasa Asing atau Kamus Hukum.

4. Metode Pengumpulan Data:

   a. Wawancara, yaitu mengadakan tanya jawab secara lisan dengan responden tentang hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas Badan Permusyawaratan Desa.

   b. Studi Pustaka, yaitu dilakukan dengan cara menelaah buku-buku, perundang-undangan, karya ilmiah maupun tulisan-tulisan ilmiah.

5. Metode Pendekatan

   Metode pendekatan yang digunakan adalah metode yuridis normatif yang lebih memfokuskan pada aspek-aspek hukum terhadap obyek yang diteliti.

6. Analisa Data

Data yang diperoleh dari penelitian baik dari penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, kemudian dianalisa dengan menggunakan metode diskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh di lapangan maupun di perpustakaan, disusun secara sistematis setelah diseleksi berdasarkan permasalahan dan dilihat kesesuaiannya dengan ketentuan yang berlaku, selanjutnya disimpulkan sehingga diperoleh jawaban permasalahan.