

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari organisasi tingkat atas kepada tingkat bawahnya secara hirarkis. Melalui wewenang itulah pemerintah pada tingkat bawah diberi kesempatan untuk mengambil inisiatif dan mengembangkan kreativitas, mencari solusi terbaik atas setiap masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas sehari-hari. Selain itu desentralisasi dapat juga dipahami sebagai penyerahan wewenang politik dan perundang-undangan untuk perencanaan, pengambilan keputusan dan manajemen pemerintahan dari pemerintah (pusat) kepada unit-unit sub nasional (daerah/wilayah) administrasi negara atau kepada kelompok-kelompok fungsional atau organisasi non pemerintahan/swasta (Rasyid, 1997 : 4).

Landasan konstitusi dianutnya asas desentralisasi daerah dapat dilihat pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 ayat (5), yang menyatakan bahwa “ Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Pemberian kesempatan kepada

Pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah.

Melalui otonomi daerah tersebut sebagai wujud pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat melaksanakan wewenangnya untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah berdasarkan kepentingan masyarakat daerahnya. Pelaksanaan otonomi daerah tersebut menjadi peluang dan tantangan bagi daerah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat karena daerahlah yang lebih mengetahui aspirasi dan kehendak serta potensi yang dimiliki daerahnya. Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi dan pertanggungjawaban kepada masyarakat (Widjaja, 2004 : 7 - 8).

Implementasi dari desentralisasi 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 3 (tiga) kali perubahan fundamental dalam

Undang-Undang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah) 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.

Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membawa perubahan yang signifikan terhadap pembagian urusan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten / kota. Perubahan pembagian urusan tersebut juga berpengaruh terhadap pembentukan Perangkat Daerah, yakni dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing - masing Daerah. Hal ini juga sejalan dengan prinsip penataan organisasi Perangkat Daerah yang rasional, proporsional, efektif, dan efisien.

Urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terdiri dari atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota, dan merupakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan konkuren terbagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan.

Terkait dengan hal di atas, salah satu elemen yang perlu dilihat secara mendalam dan komprehensif adalah menyangkut perangkat daerah. Argumentasi yang dibangun disini adalah bahwa kewenangan daerah tidak mungkin dapat dilaksanakan kalau tidak diakomodasikan dalam perangkat daerah. perangkat daerah merupakan wadah atau sarana berlangsungnya penyelenggaraan urusan yang menjadi kewenangan daerah tersebut. Kehadiran perangkat daerah memberikan kejelasan dalam pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan fungsi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh karena itu penataan terhadap perangkat daerah merupakan bagian penting dalam mendukung pencapaian tujuan otonomi daerah.

Sebagai salah satu bentuk tindaklanjut dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Peraturan Pemerintah ini memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada Daerah dalam menata Perangkat Daerah secara efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan nyata dan kemampuan Daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara Pusat dan Daerah.

Perangkat Daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 merupakan unsur pembantu kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Dalam rangka mewujudkan pembentukan Perangkat Daerah sesuai dengan prinsip desain organisasi pembentukan perangkat daerah dilakukan berdasarkan asas urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, intensitas urusan pemerintahan dan potensi Daerah, efisiensi, efektifitas, pembagian habis tugas, rentang kendali, tata kerja yang jelas, dan fleksibel.

Pengelompokan organisasi Perangkat Daerah didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas 5 (lima) elemen, yaitu kepala Daerah (*strategic apex*), Sekretaris Daerah (*middle line*), Dinas Daerah (*operating core*), Badan/fungsi penunjang (*technostructure*), dan

staf pendukung (*supporting staff*). Dinas Daerah merupakan pelaksana fungsi inti (*operating core*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan. Badan Daerah melaksanakan fungsi penunjang (*technostructure*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus untuk menunjang kelancaran pelaksanaan fungsi inti (*operating core*).

Penataan kelembagaan di lingkungan pemerintah daerah atau yang dikenal dengan istilah restrukturisasi organisasi perangkat daerah harus benar-benar mempertimbangkan kebutuhan daerah yang bersangkutan dan jelas disebutkan bahwa nomenklatur, jenis dan jumlah unit organisasi di lingkungan pemerintah daerah ditetapkan oleh masing-masing pemerintah daerah berdasarkan kemampuan, kebutuhan, dan beban kerja. Restrukturisasi organisasi tersebut di ditetapkan dalam Peraturan Daerah, yang memuat nama atau nomenklatur, tugas pokok dan susunan organisasi masing-masing satuan kerja perangkat daerah.

Dalam rangka penyelenggaraan kewenangan otonomi daerah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan menyikapi terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016

tentang Perangkat Daerah, Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat telah melaksanakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 8 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Kalimantan Barat.

Provinsi Kalimantan Barat adalah salah satu Provinsi di Indonesia yang memiliki karakteristik khusus, yaitu wilayahnya yang berbatasan langsung dengan negara tetangga yaitu Malaysia. Setidaknya terdapat 5 Kabupaten di Provinsi Kalimantan Barat yang berbatasan langsung dengan Malaysia, yaitu Kabupaten Bengkayang, Sambas, Sanggau, Sintang dan Kapuas Hulu. Selain karakteristik tersebut, Provinsi Kalimantan Barat juga memiliki kebutuhan yang sangat penting terutama menyangkut kebutuhan di bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur.

Dalam hal pelayanan publik, kepatuhan terhadap standar pelayanan Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat masih belum optimal. Hasil penilaian yang dilakukan oleh Ombudsman perwakilan Provinsi Kalimantan Barat pada tahun 2015, Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat masuk dalam kategori zona kuning dengan nilai 75,11. Sedangkan pada tahun 2016 Pemerintah provinsi Kalimantan Barat juga masih masuk dalam kategori zona kuning namun dengan skor yang menurun yaitu 59,81. Penilaian tersebut meskipun belum secara rinci menilai

tentang kinerja pelayanan namun lebih pada aspek kepatuhan terhadap standar pelayanan, pengabaian terhadap standar pelayanan berpotensi dapat mengakibatkan buruknya kualitas pelayanan publik.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, restrukturisasi organisasi yang dilaksanakan dengan paradigma baru sangat dibutuhkan, dimana restrukturisasi tidak hanya dilakukan berdasarkan kepentingan internal birokrasi daerah tetapi lebih berorientasi pada karakteristik, kebutuhan dan potensi daerah serta peningkatan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat. Oleh karena itu penulis sangat tertarik untuk meneliti penataan perangkat daerah atau restrukturisasi organisasi Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka perumusan masalah merupakan hal yang dibutuhkan agar penelitian terarah sesuai dengan topik penelitian. Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Restrukturisasi Organisasi Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah?

2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi restrukturisasi Organisasi Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian merupakan bagian penting dari sebuah penelitian, salah satu arti penting tujuan penelitian adalah sebagai panduan dalam penelitian. Maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui restrukturisasi organisasi Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi restrukturisasi Organisasi Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pengembangan konsep implementasi kewenangan daerah dan restrukturisasi organisasi.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya gagasan dan praktek-praktek tata pemerintahan khususnya terkait konsep pelimpahan kewenangan pada daerah.