

## **BAB II**

### **TINJAUAN TEORI**

#### **II. 1. Kajian Pustaka**

Sriyono (2005) menuliskan hasil penelitiannya tentang Studi Penataan Lembaga Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Tengah dimana dari penelitian tersebut berkesimpulan bahwa penataan lembaga Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Tengah dalam hal ini struktur organisasinya dilakukan dalam rangka mengoptimalkan kerja lembaga. Selain itu penataan juga bertujuan agar lembaga tersebut dapat melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sesuai dengan perkembangan pelaksanaan tugas, tuntutan kebutuhan masyarakat dan epektifitas lembaga.

Penyusunan Struktur organisasi Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Tengah secara teoritik dan legalitas telah ngecu pada dua hal tersebut. Namun dalam tataran implementasinya ternyata struktur yang ada saat ini belum ideal.

Okta Rakhma Dwi PCP (2006) yang meneliti tentang Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penataan Organisasi Perangkat Daerah Ditinjau Dari PP No. 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah (Studi Di Pemerintah Kota Malang) menuliskan hasil penelitiannya bahwa Pemerintah Kota

Malang dalam penataan organisasi perangkat daerah berdasarkan PP No 8 Tahun 2003 telah melaksanakan kewenangannya dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah No 4, 5, 6 Tahun 2004 tentang Pembentukan, Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi dan Struktur Organisasi Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah. Meskipun belum sempurna sepenuhnya namun Pemerintah Kota Malang terus melakukan ketentuan-ketentuan pada PP No 8 Tahun 2003.

Yang dihadapi dalam penataan organisasi perangkat daerah secara umum adalah faktor kewenangan, kepegawaian yaitu terdapatnya pejabat yang kehilangan posisi atau jabatan akibat perampingan dan faktor program kerja. Dan upaya yang dilakukan dalam menanggulangi permasalahan dengan melakukan diklat untuk pejabat, dibentuk tim analisis jabatan serta mengkaji beban kerja di tiap-tiap organisasi perangkat daerah.

Mochamad Sodik (2008) meneliti tentang Analisis Penataan Organisasi Sub Dinas Pengairan Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Brebes yang menghasilkan kesimpulan bahwa dengan menggunakan langkah-langkah penyusunan struktur organisasi yang dikemukakan LAN yang merupakan penjabaran dari pendapat Prayudi, diperoleh hasil sebagai berikut : 1)Kepala; 2)Sekretariat (3 Subbag); 3)Bidang

Irigasi (2 Seksi); 4)Bidang Sungai dan Waduk (2 Seksi); 5)Bidang Perizinan, Pengawasan dan Pemberdayaan (2 Seksi); 6) UPTD (9 UPTD).

Khadijah (2011) meneliti tentang Implikasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah Terhadap Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah Di Kabupaten Gayo Lues. Hasil dari penelitian tersebut adalah Penataan organisasi perangkat daerah di Indonesia meliputi beberapa langkah yakni : pembentukan, penetapan, tugas dan fungsi, menentukan besaran organisasi, perumpunan bidang pemerintahan dan membuat susunan organisasi.

Pelaksanaan restrukturisasi organisasi di Kab.Gayo Lues menghasilkan perangkat daerah yang terdiri dari Sekretariat meliputi 3 (tiga) Asisten, Sekretariat DPRD, Dinas daerah sebanyak 12 (dua belas ) dan Lembaga Teknis Daerah ada 10 (sepuluh), 11 (sebelas) Kecamatan dan 1 (satu) Kelurahan.

Putri Mora (2012) meneliti tentang Pelaksanaan Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah Pada Sekretariat Daerah Kabupaten Karo Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah. Hasil penelitian tersebut adalah Dalam restrukturisasi organisasi perangkat daerah, pada masa

yang akan datang diharapkan Pemerintah Kabupaten Karo mengedepankan efisiensi, yaitu organisasi yang miskin struktur tetapi kaya fungsi. Kemudian melakukan evaluasi organisasi perangkat daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip organisasi yang sesuai dengan visi misi yang jelas. Apabila dalam evaluasi tersebut ditemui organisasi perangkat daerah yang tidak efektif dalam melaksanakan tupoksinya, maka sebaiknya dilakukan penyederhanaan/ perampingan terhadap organisasi perangkat daerah tersebut dengan melakukan penghapusan atau penggabungan pada organisasi lain yang serumpun atau dianggap kurang efisien.

Jerden Dawana K. Pakpahan (2012) melakukan penelitian tentang Penataan Organisasi dan Kepegawaian Melalui Reformasi Birokrasi (Studi Kasus di Dinas Perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta) yang berkesimpulan bahwa Proses dan tahapan dalam penetapan jenis dan jumlah organisasi perangkat daerah yang dituangkan dalam perda nomor 10 tahun 2008 pada umumnya telah didasarkan pada prinsip-prinsip pengorganisasian. Namun dalam hal penggabungan Dinas Perindustrian dan Energi justru bertentangan dengan PP Nomor 41 Tahun 2007 dan teori struktur organisasi.

Jabir Bebe Lebu (2013) meneliti tentang Efektivitas Penyelenggaraan Pemerintahan Pasca Penerapan Peraturan

Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi perangkat Daerah di Sekretariat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur. Hasil dari penelitian ini adalah Penataan kelembagaan pada Setda Provinsi NTT sudah dilakukan dengan membentuk 3 (tiga) Asisten, 10 (sepuluh) Biro, 41 (empat puluh satu) Bagian, dan 120 (seratus dua puluh) Sub Bagian, 15 (lima belas) dinas dan 12 (dua belas) Lembaga Teknis. Restrukturisasi yang dilatar belakangi oleh keterbatasan anggaran ternyata melalui Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 dan Perda Nomor 8 Tahun 2008 terjadi pengurangan 50 Jabatan di setda dan 75 jabatan di Dinas Provinsi NTT.

Adapun faktor yang mempengaruhi Efektivitas Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 dan Perda NTT No.8 Tahun 2008 adalah sumber daya manusia baik kemampuan intelektualnya ataupun pengalaman.

Nino Eka Putra Wahyu Ramadhoni (2013) meneliti tentang Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah Otonom (Studi Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Di Kabupaten Jember) yang mengasilkan bahwa Restrukturisasi organisasi perangkat daerah di lingkup Pemerintah Kabupaten Jember telah dilaksanakan sesuai dengan mekanisme sebagai suatu proses penyusunan kebijakan publik, dengan output berupa Peraturan Daerah

Kabupaten Jember Nomor 15 tahun 2008 yang telah diimplementasikan saat ini. Meskipun demikian, proses restrukturisasi tersebut tidak menggambarkan obyektifitas, prosedur yang sistematis, logis dan komprehensif. Adapun faktor yang sangat berpengaruh dalam proses restrukturisasi organisasi pemerintah Kabupaten Jember adalah aspek kapabilitas SDM, pengenalan masalah dan diagnosa organisasional serta dukungan politis dari para stakeholders yang terlibat dalam proses tersebut.

Darman Sartika (2014) yang meneliti tentang Evaluasi Implementasi Kebijakan Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah (Studi Pada Dinas Pertanian, Peternakan, Perkebunan Dan Kehutanan Kota Padang) dengan hasil restrukturisasi organisasi perangkat daerah pada Dispernakbunhut berdampak positif sangat membantu penyelenggaraan pemerintahan di tingkat struktur organisasi dan efisiensi anggaran, namun tidak untuk rasionalitas dan kemampuan di tingkat individu yaitu pegawai. Dampak kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah Dispernakbunhut ini memberikan potensi dalam meningkatkan akses pelayanan pada masyarakat.

Fani Heru Wismono, Lany Erinda Ramdhani, dan Rustan A (2015) meneliti tentang Penataan Kelembagaan Pada Daerah Otonom Baru (Dob) (Studi Kasus Di Provinsi Kalimantan Utara). Hasil

penelitian ini adalah Penataan kelembagaan di Provinsi Kalimantan Utara terbagi kedalam tiga Tahap, Pertama adalah tenggat waktu enam bulan sejak berlakunya Undang-undang perangkat daerah yang diperlukan telah terbentuk. Tahap kedua, penataan lanjutan dilakukan dengan menyesuaikan dengan kewenangan dan potensi yang dimiliki. Tahap ketiga adalah tahapan dimana hasil kajian menunjukkan bahwa masih dimungkinkan penataan kelembagaan baru dengan tingkat urgensi tinggi.

Tiga tahapan yang dilakukan dalam pembentukan kelembagaan di DOB Provinsi Kalimantan Utara dapat menjawab tuntutan perubahan internal dan eksternal organisasi pemerintahan daerah, sehingga akan mengoptimalkan kinerja DOB yang baru terbentuk.

**Tabel 2.1 Rekap Penelitian Terdahulu**

No	Nama	Judul Penelitian	Hasil	Ket
1	Sriyono	Studi Penataan Lembaga Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Tengah (2005)	Struktur organisasi Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Tengah secara teoritik dan legalitas penyusunannya telah ngecu pada dua hal tersebut. Namun dalam tataran implementasinya ternyata struktur yang ada saat ini belum ideal.	Tesis
2	Okta Rakhma Dwi PCP	Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Penataaan Organisasi Perangkat Daerah Ditinjau Dari PP No. 8 Tahun 2003	Pemerintah Kota Malang dalam penataan organisasi perangkat daerah berdasarkan PP No 8 Tahun 2003 telah melaksanakan kewenangannya dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah No 4, 5, 6 Tahun 2004 tentang Pembentukan, Kedudukan, Tugas	Tesis

		Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah (Studi Di Pemerintah Kota Malang) (2006)	Pokok, Fungsi dan Struktur Organisasi Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah. Meskipun belum sempurna sepenuhnya namun Pemerintah Kota Malang terus melakukan ketentuan-ketentuan pada PP No 8 Tahun 2003. Yang dihadapi dalam penataan organisasi perangkat daerah secara umum adalah faktor kewenangan, kepegawaian yaitu terdapatnya pejabat yang kehilangan posisi atau jabatan akibat perampingan dan faktor program kerja. Dan upaya yang dilakukan dalam menanggulangi permasalahan dengan melakukan diklat untuk pejabat, dibentuk tim analisis jabatan serta mengkaji beban kerja di tiap-tiap organisasi perangkat daerah.	
3	Mochamad Sodik	Analisis Penataan Organisasi Sub Dinas Pengairan Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Brebes (2008)	hasil penelitian dengan menggunakan langkah-langkah penyusunan struktur organisasi yang dikemukakan LAN yang merupakan penjabaran dari pendapat Prayudi, diperoleh hasil sebagai berikut : 1) Kepala 2) Sekretariat (3 Subbag) 3) Bidang Irigasi (2 Seksi) 4) Bidang Sungai dan Waduk (2 Seksi) 5) Bidang Perizinan, Pengawasan dan Pemberdayaan (2 Seksi) 6) UPTD (9 UPTD)	Tesis
4	Khadijah	Implikasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah Terhadap Restrukturisasi Organisasi	Penataan organisasi perangkat daerah di Indonesia meliputi beberapa langkah yakni : pembentukan, penetapan, tugas dan fungsi, menentukan besaran organisasi, perumpunan bidang pemerintahan dan membuat susunan organisasi. Pelaksanaan restrukturisasi organisasi di Kab.Gayo Lues	Tesis

		Perangkat Daerah Di Kabupaten Gayo Lues (2010)	menghasilkan perangkat daerah yang terdiri dari Sekretariat meliputi 3 (tiga) Asisten, Sekretariat DPRD, Dinas daerah sebanyak 12 (dua belas ) dan Lembaga Teknis Daerah ada 10 (sepuluh), 11 (sebelas) Kecamatan dan 1 (satu) Kelurahan	
5	Putri Mora	Pelaksanaan Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah Pada Sekretariat Daerah Kabupaten Karo Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah (2012)	Dalam restrukturisasi organisasi perangkat daerah, pada masa yang akan datang diharapkan Pemerintah Kabupaten Karo mengedepankan efisiensi, yaitu organisasi yang miskin struktur tetapi kaya fungsi. Kemudian melakukan evaluasi organisasi perangkat daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip organisasi yang sesuai dengan visi misi yang jelas. Apabilla dalam evaluasi tersebut ditemui organisasi perangkat daerah yang tidak efektif dalam melaksanakan tupoksinya, maka sebaiknya dilakukan penyederhanaan/perampingan terhadap organisasi perangkat daerah tersebut dengan melakukan penghapusan atau penggabungan pada organisasi lain yang serumpun atau dianggap kurang efisien.	Tesis
6	Jerden Dawana K. Pakpahan	Penataan Organisasi dan Kepegawaian Melalui Reformasi Birokrasi (Studi Kasus di Dinas Perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta) (2012)	Proses dan tahapan dalam penetapan jenis dan jumlah organisasi perangkat daerah yang dituangkan dalam perda nomor 10 tahun 2008 pada umumnya telah didasarkan pada prinsip-prinsip pengorganisasian. Namun dalam hal penggabungan Dinas Perindustrian dan Energi justru bertentangan dengan PP Nomor 41 Tahun 2007 dan teori struktur organisasi.	Tesis

7	Jabir Bebe Lebu	Efektivitas Penyelenggaraan Pemerintahan Pasca Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi perangkat Daerah di Sekretariat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur (2013)	<p>Penataan kelembagaan pada Setda Provinsi NTT sudah dilakukan dengan membentuk 3 (tiga) Asisten, 10 (sepuluh) Biro, 41 (empat puluh satu) Bagian, dan 120 (seratus dua puluh) Sub Bagian, 15 (lima belas) dinas dan 12 (dua belas) Lembaga Teknis. Restrukturisasi yang dilatar belakangi oleh keterbatasan anggaran ternyata melalui Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 dan Perda Nomor 8 Tahun 2008 terjadi pengurangan 50 Jabatan di setda dan 75 jabatan di Dinas Provinsi NTT.</p> <p>Adapun faktor yang mempengaruhi Efektivitas Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 dan Perda NTT No.8 Tahun 2008 adalah sumber daya manusia baik kemampuan intelektualnya ataupun pengalaman.</p>	Tesis
8	Nino Eka Putra Wahyu Ramadh onni	Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah Otonom (Studi Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Di Kabupaten Jember) (2013)	<p>Restrukturisasi organisasi perangkat daerah di lingkup Pemerintah Kabupaten Jember telah dilaksanakan sesuai dengan mekanisme sebagai suatu proses penyusunan kebijakan publik, dengan output berupa Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 15 tahun 2008 yang telah diimplementasikan saat ini. Meskipun demikian, proses restrukturisasi tersebut tidak menggambarkan obyektifitas, prosedur yang sistematis, logis dan komprehensif. Adapun faktor yang sangat berpengaruh dalam proses restrukturisasi organisasi adalah aspek kapabilitas SDM, pengenalan masalah dan diagnosa organisasional serta dukungan politis dari para stakeholders yang terlibat dalam proses tersebut.</p>	Tesis

9	Darman Sartika	Evaluasi Implementasi Kebijakan Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah (Studi Pada Dinas Pertanian, Peternakan, Perkebunan Dan Kehutanan Kota Padang ) (2014)	Restrukturisasi organisasi perangkat daerah pada Dispernakbunhut berdampak positif sangat membantu penyelenggaraan pemerintahan di tingkat struktur organisasi dan efisiensi anggaran, namun tidak untuk rasionalitas dan kemampuan di tingkat individu yaitu pegawai. Dampak kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah Dispernakbunhut ini memberikan potensi dalam meningkatkan akses pelayanan pada masyarakat.	Tesis
10	Fani Heru Wismono, Lany Erinda Ramdhani, dan Rustan A	Penataan Kelembagaan Pada Daerah Otonom Baru (DOB) (Studi Kasus Di Provinsi Kalimantan Utara) (2015)	Penataan kelembagaan di Provinsi Kalimantan Utara terbagi kedalam tiga Tahap, Pertama adalah tenggat waktu enam bulan sejak berlakunya Undang-undang perangkat daerah yang diperlukan telah terbentuk. Tahap kedua, penataan lanjutan dilakukan dengan menyesuaikan dengan kewenangan dan potensi yang dimiliki. Tahap ketiga adalah tahapan dimana hasil kajian menunjukkan bahwa masih dimungkinkan penataan kelembagaan baru dengan tingkat urgensitas tinggi. Tiga tahapan yang dilakukan dalam pembentukan kelembagaan di DOB Provinsi Kalimantan Utara dapat menjawab tuntutan perubahan internal dan eksternal organisasi pemerintahan daerah, sehingga akan mengoptimalkan kinerja DOB yang baru terbentuk.	Jurnal Borneo Administrator

*Sumber : diolah dari berbagai sumber.*

Berdasarkan tabel diatas, dapat dilihat mengenai perbedaan penelitian terdahulu dengan penelitian ini. Penelitian terdahulu membahas restrukturisasi organisasi perangkat daerah berdasarkan

pada peraturan perundang-undangan yang lama, sedangkan dalam penelitian ini, restrukturisasi organisasi dibahas berdasarkan peraturan perundang-undangan yang baru yaitu Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Selain itu secara lebih rinci penelitian ini juga membahas tentang faktor-faktor yang mempengaruhi dari restrukturisasi organisasi pemerintah daerah yaitu 1) Kewenangan Pemerintah yang dimiliki oleh daerah; 2) Karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah; 3) Kemampuan keuangan daerah; 4) Politik birokrasi; 5) Ketersediaan sumber daya aparatur; 6) Pengembangan pola kerjasama antar daerah dan/atau dengan pihak ketiga; dan 7) Partisipasi Publik.

## **II. 2. Kerangka Teori**

### **II.2.1. Struktur Organisasi**

#### **a. Pengertian Organisasi**

Dimock (dalam Handayani, 1991) memberikan definisi organisasi sebagai perpaduan secara sistematis dari bagian-bagian yang saling bergantung atau berkaitan untuk membentuk suatu kesatuan yang bulat melalui kewenangan, koordinasi dan pengawasan dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditentukan. Jadi, organisasi

dapat didefinisikan yaitu adanya sekelompok orang yang mempunyai tujuan bersama yang hanya dapat diselenggarakan dengan kerjasama atau usaha bersama antara anggota-anggota kelompok agar kerjasama berjalan dengan baik dan teratur maka diadakan pembagian kerja di bawah suatu pimpinan.

Menurut Robbin (2006:4) organisasi adalah kesatuan (*entity*) sosial yang dikoordinasikan yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan. Organisasi itu ada untuk mencapai sesuatu. “Sesuatu” ini adalah tujuan, dan tujuan tersebut biasanya tidak dapat dicapai oleh individu-individu yang bekerja sendiri atau jika mungkin hal tersebut dicapai secara lebih efisien melalui usaha kelompok tidak perlu semua anggota mendukung tujuan organisasi secara penuh namun definisi kita menyatakan adanya kesepakatan umum mengenai misi organisasi.

Sedangkan Leavitt (terjemahan Muslich Zarkasi, 2008:318), memandang organisasi sebagai suatu sistem yang lengkap terdiri dari interaksi dari empat variabel utama, yaitu :

- 1) *Task* atau tugas yang meliputi unsur keluaran (*out put*) produksi atau tujuan dari organisasi.
- 2) Struktur, *yaitu* yang kaitannya dengan badan organisasi kebijaksanaan ketentuan perundang-undangan dan lain-lain yang sejenis
- 3) People atau orang-orang yang berada pada organisasi tersebut.
- 4) Teknologi atau peralatan teknis yang digunakan oleh suatu *organisasi* untuk menghasilkan produknya baik berupa barang ataupun jasa.

Dari aspek jenis organisasi, setidaknya terdapat 2 (dua) jenis organisasi antara lain adalah organisasi publik dan organisasi non publik. Terkait dengan permasalahan yang akan diteliti, kita perlu lebih menajamkan pemahaman kita mengenai organisasi publik. Dalam birokrasi atau pemerintah, kegiatan organisasi dilakukan berdasarkan sistem aturan abstrak yang konsisten dan terdiri atas penerapan aturan-aturan. Sistem standar ini dirancang untuk menjamin keseragaman tidak hanya dalam pelaksanaan setiap tugas, tetapi juga dalam koordinasi bermacam tugas. Aturan dan pengaturan yang

eksplisit membatasi kewajiban masing-masing anggota organisasi dan hubungan di antara mereka.

Selanjutnya, Miftah Thoha (2002) membedakan organisasi publik dengan organisasi lainnya melalui aspek-aspek berikut ini :

- 1) Pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik dianggap lebih penting dari pada organisasi privat (swasta). Hal ini menyangkut kepentingan semua lapisan masyarakat yang jika diserahkan ke pihak lain, maka dikhawatirkan tidak berjalan dengan baik.
- 2) Pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik lebih bersifat monopoli atau semi monopoli, artinya relatif sulit untuk dibagi-bagi dengan organisasi lainnya.
- 3) Dalam pemberian pelayanan umum, organisasi publik dan administratornya, berdasarkan undang-undang atau peraturan lainnya, memberikan warna legalitas. Dengan demikian, pelayanan akan “lambat” menyesuaikan diri dengan berbagai perubahan.
- 4) Organisasi publik dalam melayani masyarakat tidak ditentukan atas dasar harga pasar seperti layaknya perusahaan.

5) Usaha-usaha organisasi publik akan dirasakan langsung oleh masyarakat, sehingga pelaksanaannya harus adil, proporsional, tidak memihak, bersih dan mengutamakan kepentingan masyarakat.

Fungsi-fungsi dasar organisasi pemerintah mencakup: pertama, merumuskan kebijakan publik yang meliputi pemerataan, pertumbuhan ekonomi dan keamanan melalui proses analisis situasi, alternatif perubahan di masa mendatang, penyusunan strategi dan program serta evaluasi penilaian strategi dan program. Kedua, pengendalian perilaku organisasi dan organisasi publik, yang mencakup struktur, kepegawaian, keuangan, perbekalan, tatausaha kantor dan hubungan masyarakat. Ketiga, penggunaan teknologi manajemen publik, diantaranya kepemimpinan, komunikasi, koordinasi dan pengawasan.

#### b. Struktur Organisasi

Menurut Siswanto (2005:85) struktur organisasi menspesifikasikan pembagian kerja dan menunjukkan bagaimana fungsi atau aktivitas yang beraneka ragam

yang dihubungkan sampai batas tertentu, juga menunjukkan tingkat spesialisasi aktivitas kerja.

Menurut C.I.Bernard (2004:13) struktur organisasi adalah sistem formal dari aturan-aturan dan pekerjaan dan hubungan kewenangan yang mengontrol orang-orang dalam organisasi dalam bekerjasama dan dalam menggunakan sumber-sumber organisasi untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi.

Menurut Hasibuan (2010:128) struktur organisasi adalah suatu gambar yang menggambarkan tipe organisasi, pendepartemenan organisasi kedudukan, dan jenis wewenang pejabat, bidang dan hubungan pekerjaan, garis perintah dan tanggung jawab, rentang kendali dan sistem pimpinan organisasi.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 209 dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah pada Pasal 5 disebutkan bahwa struktur organisasi pemerintah Provinsi terdiri dari :

- 1) Sekretariat Daerah;
- 2) Sekretariat DPRD;

- 3) Inspektorat;
- 4) Dinas; dan
- 5) Badan.

### **II.2.2. Restrukturisasi Organisasi**

Restrukturisasi berasal dari kata re- dan struktur, maka struktur organisasi berkaitan dengan hubungan yang relatif tetap diantara berbagai tugas yang ada dalam organisasi. Menurut Gitosudarmo (2001:90), struktur organisasi berkaitan dengan hubungan yang relatif tetap diantara berbagai tugas yang ada dalam organisasi dimana proses untuk menciptakan struktur tersebut, dan pengambilan keputusan tentang alternatif struktur disebut dengan nama desain organisasi.

Menurut Handoko (2006:114), restrukturisasi organisasi atau desain organisasi dapat didefinisikan sebagai mekanisme-mekanisme formal dengan nama organisasi dikelola dimana struktur organisasi menunjukkan kerangka dan susunan perwujudan pola tetap hubungan-hubungan diantara fungsi-fungsi, bagian-bagian atau posisi-posisi maupun orang-orang yang menunjukkan, tugas wewenang dan tanggung jawab yang berbeda-beda dalam suatu organisasi.

Selanjutnya, Robbins (2006:77) mengartikan restrukturisasi organisasi sebagai sebuah proses redesain atau penataan ulang terhadap tatanan birokrasi yang telah ada ketika terjadi dinamika pada lingkungan baik internal maupun eksternalnya maka birokrasi juga harus mengadaptasi dinamika tersebut agar dapat berkembang. Adaptasi terhadap dinamika yang terjadi menyebabkan birokrasi harus tampil sesuai dengan realita yang ada. Restrukturisasi atau penataan kembali organisasi birokrasi pada hakekatnya adalah aktivitas untuk menyusun satuan organisasi birokrasi yang akan disertai bidang kerja, tugas atau fungsi tertentu.

Don Hellriegel (2001:474) mendefinisikan desain organisasi sebagai proses penilaian dan pemilihan struktur dan sistem formal komunikasi, bidang SDM, koordinasi, kontrol, kewenangan dan tanggung jawab untuk mencapai tujuan organisasi. Secara prinsip, desain organisasi harus mampu :

1. Menyalurkan informasi dan pembuatan keputusan berdasarkan kepentingan stakeholders.
2. Menentukan kewenangan dan tanggung jawab dalam tugas, bagian dan departemen.

3. Menyeimbangkan integrasi antara pekerjaan, tim, departemen dan bagian dengan kemampuan adaptasi terhadap perubahan lingkungan.

Sehingga hakikat desain organisasi mengacu pada pola penyesuaian struktur organisasi (bisa berwujud strukturalisasi, restrukturalisasi atau reformasi) agar tujuan organisasi dapat tercapai. Desain organisasi berhubungan dengan penggunaan prinsip-prinsip organisasi.

Secara teoritis organisasi selalu dipandang sebagai sesuatu yang dinamis, yang dapat berubah sesuai dengan kebutuhan, situasi dan kondisi lingkungannya. Terdapat beberapa pertimbangan mengapa suatu organisasi perlu dilakukan perubahan (Wursanto, 2003), antara lain dikarenakan adanya perubahan:

1. Lingkungan internal; yaitu keseluruhan faktor yang ada dalam organisasi yang mempengaruhi organisasi dan kegiatan organisasi, yaitu:
  - a. Perubahan kebijakan pimpinan;
  - b. Perubahan tujuan;
  - c. Pemekaran/perluasan wilayah operasi organisasi;
  - d. Volume kegiatan yang bertambah banyak;

- e. Tingkat pengetahuan dan keterampilan dari para anggota organisasi;
  - f. Sikap dan perilaku dari para anggota organisasi;
  - g. Berbagai macam ketentuan dan peraturan baru yang berlaku dalam organisasi.
2. Lingkungan eksternal; yaitu keseluruhan faktor yang ada di luar organisasi yang mempengaruhi organisasi dan kegiatan organisasi, yaitu:
- a. Politik, meliputi segala sesuatu yang berhubungan dengan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.
  - b. Hukum, meliputi segala ketentuan yang berlaku yang harus ditaati oleh setiap orang baik sebagai individu maupun secara kelompok.
  - c. Kebudayaan, yang meliputi kebudayaan material dan kebudayaan non material. Kebudayaan material berkaitan dengan mekanisasi atau perkembangan teknologi. Sedangkan kebudayaan non material antara lain perubahan norma, kebiasaan ataupun perilaku masyarakat.
  - d. Sumber daya alam, berkaitan dengan perkembangan potensi segala sumber daya alam yang dimiliki.

- e. Demografi, meliputi sumber tenaga kerja yang tersedia dalam masyarakat, baik kuantitas, kualitas, maupun penyebarannya.
- f. Sosiologi, meliputi perubahan struktur social, struktur golongan ataupun lembaga-lembaga sosial kemasyarakatan.

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, overstaffed 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 :

- a. *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;
- b. *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;
  - c. *Competitive Government: Injecting Competition into service Delivery*; Menciptakan kompetisi dalam pemerintahan dengan mendorong terjadinya kompetisi dalam pemberian layanan di antara penyelenggara pelayanan umum;
  - d. *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;
- e. *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*);
  - f. *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;
  - g. *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*);
  - h. *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;

- i. *Decentralized Government: From Hierarchy to Participation and Teamwork*; Pemerintah yang melaksanakan *desentralisasi* atau mendelegasikan kewenangan kepada unsur-unsur bawahannya antara lain dengan menerapkan pola manajemen partisipatif serta kerjasama kelompok (*teamwork*) dalam pencapaian sasaran organisasi.
- j. *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) :

- a. 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;
- b. Mengadakan pengkajian ulang terhadap apa yang seharusnya pemerintah lakukan dan yang pemerintah biayai, apa yang seharusnya pemerintah biayai tapi mereka tidak lakukan dan apa yang seharusnya pemerintah kerjakan tetapi tidak dikerjakan dan apa yang seharusnya pemerintah tidak kerjakan tetapi pemerintah kerjakan;
- c. Mengadakan perampingan organisasi "*downsizing*" dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, mengadakan privatisasi dan korporatisasi kegiatan-kegiatan pemerintahan;
- d. Mempertimbangkan cara-cara yang lebih efektif dalam pembiayaan pemberian layanan seperti dengan

- mengadakan *contracting out*, menyerahkan pada mekanisme pasar dan pengenaan retribusi;
- e. Orientasi pada konsumen dengan menerapkan standar kualitas untuk pelayanan kepada masyarakat;
  - f. Melakukan *benchmarking* dan pengukuran kinerja;
  - g. Mengadakan reformasi dengan mendisain pengaturan secara mudah atau sederhana dan mengurangi komponen-komponen pembiayaan.

Inggris juga 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) :

- a. Mengadakan restrukturisasi sektor publik khususnya dengan mengadakan privatisasi;
- b. Memperkenalkan prinsip-prinsip kompetisi melalui privatisasi, *market testing* pada pelayanan internal

- pemerintahan dan meningkatkan efisiensi dalam pengawasan;
- c. Mengatasi keterbatasan dana yang dimiliki, pembiayaan pemerintahan dan pelayanan;
  - d. Berorientasi kepada konsumen melalui menjalin hubungan yang serasi dengan pelaksana pelayanan dibandingkan hanya memperhatikan kebutuhan yang mendasari pelayanan;
  - e. Memfokuskan pada *outcomes* dan *outputs* dibandingkan pada *inputs* dan *processes*;
  - f. Meningkatkan akuntabilitas kepada konsumen atau pelanggan yakni masyarakat;
  - g. Mengadakan penataan terhadap aturan yang ada dengan menerapkan desentralisasi dengan menciptakan badan usaha negara yang otonom;
  - h. Meningkatkan efisiensi, memperbaiki manajemen yang mendasarkan pada pengukuran kinerja dan insentif.

Denhardt & Denhardt (2003) mengemukakan model new public service (NPS) menjadi platform Reformasi Administrasi Publik, Spirit dari NPS adalah *community based*, sehingga administrasi publik seharusnya melayani

warga masyarakat bukan pelanggan (*service citizen, not customer*), mengutamakan kepentingan publik bukan private (*seek the public interest*), menghargai warga negara daripada entrepreneurship (*value citizenship over entrepreneurship*), melayani daripada mengendalikan (*serve rather than steer*) dan menghargai orang bukan semata-mata produktivitasnya (*value people, not just productivity*).

Apabila ketentuan-ketentuan reformasi administrasi publik dengan paradigma NPS ini konsisten dijalankan maka menurut Asmawi Rewansyah (2008) akan terwujud model administrasi publik yang memiliki karakter sebagai berikut : (1) Mengutamakan pelayanan kepada masyarakat sebagai warga negara, bukan sebagai pelanggan; (2) Mengutamakan kepentingan umum; (3) Melibatkan warga masyarakat; (4) Berfikir strategis dan bertindak demokratis; (5) Memperhatikan norma, nilai, dan standard yang ada; (6) Menghargai masyarakat daripada sosok manajer wirausaha yang *profit oriented*.

Eko Prasodjo (2007) memetakan dimensi-dimensi Reformasi Administrasi Publik yaitu modernisasi

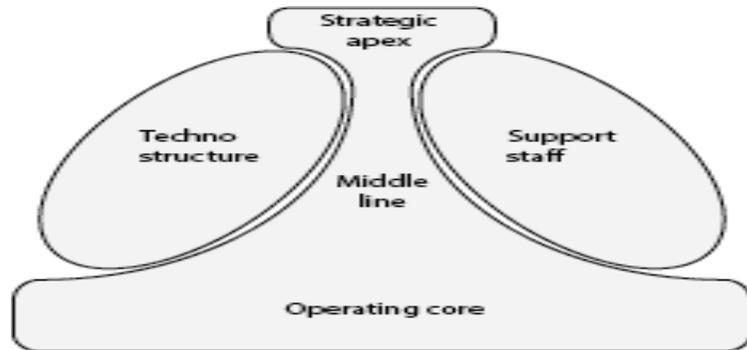
manajemen kepegawaian, restrukturisasi, *downsizing*, perubahan manajemen dan organisasi, rekayasa proses administrasi pemerintahan, anggaran berbasis kinerja dan proses perencanaan partisipatif.

*Public sector reform* tersebut di atas antara lain bermuara kepada pembenahan atau menata kembali organisasi pemerintah menyesuaikan dengan kebutuhan pelayanan, potensi yang dimiliki dan partisipasi publik.

Berkaitan dengan organisasi perangkat daerah yang dibentuk berdasarkan berbagai peraturan dan perundangan. Dalam mendesain organisasi perangkat daerah, struktur organisasi adalah hal yang perlu mendapat perhatian khusus. Menurut Suryanto dkk (2008: 102-103) : “Struktur organisasi merupakan peta formal yang menunjukkan pembagian dan pengelompokan tugas serta pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan dalam suatu organisasi. Semakin kompleks struktur organisasi semakin dibutuhkan koordinasi, kontrol dan komunikasi yang intensif diantara organisasi yang ada sehingga para pimpinan dapat memastikan bahwa setiap unit dapat bekerja dengan baik”. Oleh karena itu, Suryanto

menegaskan bahwa dalam mendesain organisasi pemerintahan daerah, pembagian tugas, pengelompokan tugas, dan pengkoordinasian kegiatan perlu diperhatikan dengan baik.

Menurut Mintzberg (1993:153) dalam struktur organisasi 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 organisasi. Tugas-tugas yang terdapat dalam struktur organisasi 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 2.1 Lima Bagian Organisasi**

Sumber: diadopsi dari Mintzberg (1997: 11)

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

- a. *The Strategic Apex*, yaitu bagian dari organisasi yang berfungsi sebagai penanggungjawab keberhasilan/kegagalan organisasi mencapai tugas pokoknya;
- b. *The Middle Line*, yaitu bagian dari organisasi yang bertugas membantu *menterjemahkan* kebijakan/keputusan top manajemen untuk selanjutnya disampaikan kepada unit pelaksana untuk ditindaklanjuti;
- c. *The Technostructure*, yaitu bagian dari organisasi yang berfungsi menganalisis kebijakan-keputusan pimpinan dengan mengeluarkan berbagai pedoman-pedoman

- atau standardisasi-standardisasi tertentu yang harus diperhatikan oleh seluruh perangkat daerah/pengguna masing-masing;
- d. *The Supporting Staff*, yaitu bagian dari organisasi yang pada dasarnya ikut member dukungan untuk tugas perangkat daerah secara keseluruhan; dan
  - e. *The Operating Core*, yaitu bagian dari organisasi yang berfungsi *melaksanakan* tugas pokok organisasi 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 bertanggung jawab 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).

Dalam struktur organisasi perangkat daerah, kelima fungsi dan para pemegang fungsi dapat dilihat pada Tabel dibawah ini.

**Tabel 2.2 Perangkat Daerah Provinsi**

<b>No.</b>	<b>Unsur Dasar</b>	<b>Keterangan</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
1.	<i>The Strategic Apex</i>	Gubernur
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, Biro, Bagian, dan Sub Bagian; serta Sekretariat DPRD : Sekretaris DPRD.
5.	<i>The Operating Core</i>	Dinas Daerah: Kepala Dinas

Menurut Deddy Supriady dkk (2001:158) perangkat daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan-pertimbangan :

- a. Kewenangan Pemerintah yang dimiliki oleh daerah.
- b. Karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah.
- c. Kemampuan Keuangan Daerah.
- d. Ketersediaan sumber daya aparatur.
- e. Pengembangan pola kerjasama antar daerah dan/atau dengan pihak ketiga.

Berikut ini akan dijelaskan mengenai 5 (lima) faktor yang mempengaruhi dalam pembentukan perangkat daerah sebagaimana tersebut diatas.

- 1) Aspek Kewenangan Pemerintah yang dimiliki oleh daerah.

Menurut Murtir Jeddawi (2008:18) Istilah kewenangan dan wewenang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada pihak lain. Dengan demikian wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai bidang tertentu saja, sedangkan kewenangan adalah kumpulan wewenang (*rechtbevoegdheden*).

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengklasifikasi urusan pemerintahan, yaitu 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. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Adapun urusan pemerintahan konkuren dibagi menjadi 2 (dua) yaitu wajib dan pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib meliputi:

- a) pendidikan;
- b) kesehatan;
- c) pekerjaan umum dan penataan ruang;

- d) perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e) ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat;
- f) sosial;
- g) tenaga kerja;
- h) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- i) pangan;
- j) pertanahan;
- k) lingkungan hidup;
- l) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- m) pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- n) pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- o) perhubungan;
- p) komunikasi dan informatika;
- q) koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- r) penanaman modal;
- s) kepemudaan dan olah raga;
- t) statistik;
- u) persandian;
- v) kebudayaan;
- w) perpustakaan; dan
- x) kearsipan.

Sedangkan urusan pilihan meliputi :

- a) kelautan dan perikanan;
- b) pariwisata;
- c) pertanian;
- d) kehutanan;
- e) energi dan sumber daya mineral;
- f) perdagangan;
- g) perindustrian; dan
- h) transmigrasi.

Prinsip kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah:

- a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
- b) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
- c) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

## 2) Aspek Karakteristik, Potensi Dan Kebutuhan Daerah

Setiap Daerah memiliki karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah yang berbeda-beda. Perbedaan tersebut juga akan berdampak pada perbedaan prioritas antara satu Daerah dengan Daerah lainnya dalam upaya menyejahterakan masyarakat.

Ini merupakan pendekatan yang bersifat asimetris artinya walaupun Daerah sama-sama diberikan otonomi yang seluas-luasnya, namun prioritas Urusan Pemerintahan yang dikerjakan akan berbeda satu Daerah dengan Daerah lainnya.

Konsekuensi logis dari pendekatan asimetris tersebut maka Daerah akan mempunyai prioritas Urusan Pemerintahan dan kelembagaan yang berbeda satu dengan lainnya sesuai dengan karakter Daerah dan kebutuhan masyarakatnya.

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.

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 pada sektor tertentu yang besar maka kelembagaan yang mengelola urusan sektor tersebut merupakan suatu hal yang urgent untuk dibentuk, lain halnya bagi daerah yang lain relatif tidak memiliki potensi pada sektor tersebut maka kelembagaan yang menanganinya tidak dibutuhkan. Kalaupun masih dibutuhkan juga, fungsinya dapat dilekatkan pada fungsi lain yang relatif sejenis.

### 3) Aspek Kemampuan Keuangan Daerah.

Menurut Mamesah (Halim 2008: 18) keuangan daerah dapat diartikan sebagai hak dan kewajiban yang dinilai dengan uang, demikian pula segala

sesuatu baik berupa uanga maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dikuasi atau dimiliki negara atau daerah yang lebih tinggi atau pihak-pihak lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Halim (2008: 25) menyatakan keuangan daerah memiliki ruang lingkup yang terdiri atas keuangan yang dikelola langsung dan kekayaan daerah yang dipisahkan. Yang termasuk keuangan daerah yang dikelola langsung adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan barang-barang inventaris milik daerah. Di lain pihak, keuangan daerah yang dipisahkan meliputi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Keuangan daerah dapat diartikan sebagai hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang belum dimiliki atau dikuasai oleh negara. Keuangan daerah berperan penting dalam otonomi daerah karena dari keuangan daerah

menggambarkan cerminan kemampuan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan azas otonomi.

Dalam melakukan reorganisasi perlu untuk memperhatikan aspek kemampuan keuangan daerah, hal ini dimaksudkan agar keuangan daerah memiliki kemampuan untuk membiayai kelembagaan yang dihasilkan. Semakin besar organisasi yang dibentuk tentu juga akan berdampak pada semakin besar anggaran yang harus dialokasikan untuk membiayai kelembagaan/organisasi tersebut.

#### 4) Aspek Ketersediaan Sumber Daya Aparatur.

Baik dalam organisasi 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 organisasi 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).

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 organisasi yang akan diterapkan begitu halnya dengan pola manajemen SDM yang profesional, dimulai dari proses rekrutmen, pengembangan pegawai sampai dengan berhenti (pensiun) akan berpengaruh terhadap organisasi 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.

5) Aspek Pengembangan Pola Kerjasama antar Daerah dan/atau dengan Pihak Ketiga.

Flo Frank and Anne Smith (2000: 5) menyatakan bahwa kerjasama dapat didefinisikan sebagai suatu hubungan dua pihak atau lebih yang mempunyai tujuan bersama, yang berjanji untuk melakukan sesuatu bersama-sama. Kerjasama adalah tentang orang-orang yang bekerjasama bersama-sama dalam suatu hubungan yang menguntungkan, selalu mengerjakan sesuatu hal bersama-sama yang mungkin tidak dapat dicapai sendirian (dalam LAN, 2004).

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan ruang yang besar untuk dilaksanakannya kerjasama pembangunan, baik kerjasama antar daerah maupun dengan pihak ketiga. Dalam pasal 363 ayat 1 dinyatakan bahwa “Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan

pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan.” Selanjtnya pada ayat 2 dipasal yang sama disebutkan kerja sama dapat dilakukan oleh Daerah dengan : a. Daerah lain; b. pihak ketiga; dan/atau c. lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melakukan restrukturisasi organisasi perangkat daerah perlu dipertimbangkan aspek Pengembangan pola kerjasama antar daerah dan/atau dengan pihak ketiga sebagaimana telah diberikan legalitas dalam peratura perundang-undangan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Selain berbagai kajian diatas, dalam melaksanakan restrukturisasi organisasi, terdapat pula kajian yang berkaitan dengan politik birokrasi. Restrukturisasi organisasi juga dipahami sebagai sebuah proses kebijakan publik, dimana melibatkan berbagai aktor didalamnya. Menurut Graham Allison (dalam Frederickson) mengemukakan bahwa secara umum teori politik birokrasi adalah teori yang

menjelaskan peran administrasi dan birokrasi dalam proses pembuatan kebijakan publik sekaligus menolak pandangan dikotomi administrasi dan politik. Kemunculan politik birokrasi berasumsi dari fakta empiris peran dan perilaku politik dalam birokrasi. Teori ini dikembangkan dengan suatu sikap sepeham dengan pandangan bahwa administrasi tidak hanya teknis dan aktivitas bebas nilai dan terpisah dari politik. Paradigma politik birokrasi menjelaskan bahwa tindakan-tindakan pemerintah merupakan hasil bargaining tawar menawar dan kompromi diantara berbagai elemen organisasi dalam pemerintah.

Ada dua dimensi organisasi kunci teori politik birokrasi :

- a) Berhubungan dengan perilaku. Tujuan utama di sini adalah untuk menjelaskan mengapa birokrat dan birokrasi melakukan apa yang mereka lakukan. Anggapan umum adalah bahwa birokrasi mengejar misi publik yang penting dan membuat kebijakan banyak , namun hanya memiliki pedoman jelas dari undang-undang. Jika lembaga-lembaga resmi yang

bertanggung jawab untuk tujuan lembaga-lembaga publik, hanya sebagian menjelaskan apa yang birokrasi lakukan dan mengapa mereka melakukannya.

- b) Berkaitan dengan struktur kelembagaan dan distribusi kekuasaan. Tujuan utama di sini adalah untuk memahami bagaimana jalur resmi birokrasi kewenangannya berhubungan ke lembaga lain, dan program-program kebijakan ditempatkan dalam yurisdiksinya semua bergabung untuk menentukan pengaruh politik relatif berbagai aktor politik.

Howlett dan ramesh (1995) mendefinisikan aktor sebagai mereka yang selalu dan harus terlibat dalam setiap proses analisis kebijakan publik, baik sebagai perumus maupun kelompok penekan yang senantiasa aktif dan proaktif dalam melakukan interaksi dan interelasi dalam konteks kebijakan publik. Dengan demikian, makna aktor dalam kaitannya dengan kebijakan publik selalu terkait dengan pelaku dan penentu kebijakan dalam proses perumusan kebijakan publik.

Lindblom (1984) menyebutkan dalam memahami proses perumusan kebijakan perlu dipahami aktor-aktor yang terlibat dalam proses perumusan kebijakan tersebut. Selanjutnya dijelaskan bahwa untuk memahami siapa sebenarnya yang merumuskan kebijakan, terlebih dahulu harus dipahami sifat-sifat semua partisipan, bagian atau peran apa yang mereka lakukan, wewenang atau bentuk kekuasaan yang mereka miliki, dan bagaimana mereka saling berhubungan serta saling mengawasi.

### **II.2.3. Pemerintahan Daerah**

#### **II.2.3.1. Pengertian Pemerintahan Daerah**

Pemerintahan apabila dibagi atau dipisahkan, maka terdapat perbedaan antara pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti sempit hanya meliputi lembaga yang mengurus pelaksanaan roda pemerintahan (disebut eksekutif), sedangkan pemerintahan dalam arti yang luas selain eksekutif, termasuk lembaga yang membuat peraturan perundang-undangan (disebut legislatif), dan yang melaksanakan peradilan (disebut yudikatif) (Inu Kencana Syafie, 2005:21-22).

Menurut C.F. Strong sebagaimana dikutip oleh Inu Kencana Syafie (2005:22) :

*Government in the broader sense, is changed with the maintenance of the peace and security of state with in and with out. It must therefore, have first military power or the control of armed forces, secondly legislative power or the means of making law, thirdly financial power of the ability to extract sufficient money from the community to defray the cost of defending of state and of enforcing the law it makes on the state behalf.*

Samuel Edward Finer dalam bukunya *Comperative Government* sebagaimana dikutip oleh Inu Kencana Syafie, menyatakan bahwa istilah *government*, paling sedikit mempunyai empat arti (2005:3-4) :

- a. Menunjukkan kegiatan atas proses memerintah, yaitu melaksanakan kontrol atau pihak lain (*the activity or the process of roverning*).
- b. Menunjukkan masalah-masalah negara dalam mana kegiatan atau proses di atas dijumpai (*states of affairs*).
- c. Menunjukkan orang-orang (pejabat-pejabat) yang dibebani tugas-tugas untuk memerintah (*people changed with the duty of governing*).
- d. Menunjukkan cara, metode, atau sistem dengan mana suatu masyarakat tertentu diperintah (*the manner,*

*method or system by which a particular society is governed).*

Pemerintahan dalam arti luas menurut Carl J. Frederich adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negaranya sendiri. Pemerintahan semata-mata tidak hanya sekedar menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif (Titik Triwulan Tutik, 2005 :97).

Uraian-uraian di atas dapatlah dirumuskan bahwa pemerintahan dalam arti luas adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ-organ atau badan-badan legislatif, eksekutif, yudikatif dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara, sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah perbuatan memerintah oleh organ eksekutif dan jajarannya dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara (Titik Triwulan Tutik, 2005 :6).

Pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara, ke dalam dan keluar. Oleh karena itu, pertama

harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua, harus mempunyai kekuatan legislatif atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga, harus mempunyai kekuatan finansial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai biaya keberadaan negara dalam menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara.

Tujuan adanya lembaga-lembaga negara atau alat-alat kelengkapan negara adalah untuk menjalankan fungsi negara dan menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Lembaga-lembaga tersebut harus dapat membentuk satu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara (Luthfi Widagdo Eddyono,16-17 : 2010).

Sistem pemerintahan daerah ada beberapa teori yang mendasari tentang pembagian kekuasaan diantaranya teori pembagian kekuasaan secara horisontal dan teori pembagian kekuasaan secara vertikal.

Menurut pendapat Jimly Asshidiqie pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara verikal ke bawah. Pembagian kekuasaan secara vertikal berarti adanya pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan (Juanda, 2008 : 37). Menurut Miriam Budiardjo, pembagian kekuasaan secara vertikal berarti adanya pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan (Juanda, 2008 : 37).

Menurut Ni'matul Huda pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (Ni'matul Huda, 2005 : 20). Menurut Siswanto sistem pemerintahan di Indonesia meliputi (Siswanto Sunarno, 2005 : 5) :

- a. Pemerintahan pusat, yakni pemerintah;
- b. Pemerintahan daerah, yang meliputi pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota;
- c. Pemerintahan desa.

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pemerintah daerah berwenang untuk

mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut tugas pembantuan. Pemerintah daerah meliputi Gubernur, Bupati, Walikota dan perangkat daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk pelaksanaan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut undang-undang.

Pemerintah daerah lebih difungsikan sebagai pelaksana teknis kebijakan desentralisasi. Konstelasi ini, tidak mengherankan bila keberadaan desentralisasi lebih dipahami pemerintah daerah sebagai kewajiban daripada sebagai hak.

#### **II.2.3.2. Prinsip Pemerintahan Daerah**

Pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia memiliki prinsip yang dalam penerapannya. Prinsip pelaksanaan pemerintahan daerah secara umum terdapat pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 ayat (2) yang menjelaskan,

“Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Prinsip-prinsip yang terkait pemerintah daerah merupakan tujuan serta cita-cita yang terkandung dalam undang-undang yang terkait penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Konsekuensi logis dari komitmen para *founding fathers* yang memilih sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka melahirkan pemerintahan daerah. Negara Kesatuan Republik Indonesia secara hirarkis struktural terbagi atas pemerintah pusat disatu sisi dan pemerintahan daerah di sisi lainnya.

Pemerintah daerah diberi hak dan wewenang untuk mengurus rumah tangga sendiri (*local self government*), hak dan kewenangan ini dikenal dengan istilah otonomi daerah. Pemerintah daerah yang memiliki hak dan kewenangan tersebut dikenal dengan sebutan daerah otonom.

Konsep teori dari Pemerintahan Lokal (*local goverment*) dan bagaimana aplikasinya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Local goverment bagian negara maka konsep local goverment tidak dapat dilepaskan dari konsep-konsep tentang kedaulatan negara dalam sistem unitary dan Federal serta sentralisasi, desentralisasi, dekonsentrasi dan juga tugas pembantuan (Hanif Nurcholis, 2007:13).

Konsep *local goverment* berasal dari barat untuk itu, konsep ini harus dipahami sebagaimana orang barat memahaminya. Bhenyamin Hoessein dalam Hanif Nurcholis (2007:1) menjelaskan bahwa local goverment memiliki tiga arti. Pertama, berarti pemerintahan lokal. Kedua, pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintahan lokal. Ketiga, berarti daerah otonom.

Konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, pemerintah lokal memiliki arti sebagai daerah otonom. Prinsip pemerintah daerah sebagai daerah otonom diperkuat untuk keutuhan negara kesatuan sebagai mana yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 ayat (6) menjelaskan, “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

### **II.2.3.3. Kewenangan Daerah**

Kewenangan merupakan untuk kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Pengertian bebas kewenangan adalah hak seorang individu untuk melakukan sesuatu tindakan dengan batas-batas tertentu dan diakui oleh individu lain dalam suatu kelompok tertentu.

Sadu Wasistiono (2008:9) menyatakan bahwa “urusan merupakan himpunan fungsi dalam satu bidang pemerintahan yang didalamnya terkandung adanya hak,

wewenang, kewajiban dan tanggung jawab. Aktivitas tersebut dapat diselenggarakan oleh pemerintah dan atau oleh masyarakat serta dunia usaha.

Menurut Miriam Budiardjo dalam Hastutiyani dalam literatur ilmu politik, dan ilmu pemerintahan sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya.

Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*) (Hastutiyani,17 :2014)

Sumber kewenangan dapat dibedakan menjadi 2 (dua) jenis (Sadu Wasistiono, 2005) : 1) Kewenangan atributif adalah kewenangan yang melekat dan diberikan kepada suatu institusi atau pejabat yang berdasarkan peraturan perundang-undangan. 2) Kewenangan delegatif adalah kewenangan yang berasal dari

pendelegasian dari institusi atau pejabat yang lebih tinggi tingkatannya.

Pengertian wewenang menurut H.D. Stoud adalah

*“... Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer.”*

Artinya wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik. (Hastutiyani,19:2014).

Kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik, misalnya wewenang menandatangani atau menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri.

Kewenangan pemerintahan karena diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Hadjon wewenang pemerintahan dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*), sehingga wewenang dalam konsep hukum publik akan selalu berkaitan dengan kekuasaan (Jemmy Sondakh, 2013 : 212).

Menurut Safri Nugraha dalam Luthfi Widagdo Eddyono (2010:27), cara memperoleh kewenangan akan menggambarkan adanya perbedaan yang hakiki antara berbagai level pemerintahan yang ada di suatu negara. Pelaksanaan atribusi kewenangan memerlukan adanya pembagian level pemerintahan yang bersifat nasional, regional, dan lokal atau level pemerintahan atasan dan pemerintahan bawahan.

Pelaksanaan delegasi membuktikan adanya level pemerintahan yang lebih tinggi (*delegator*) dan level pemerintahan yang lebih rendah (*delegans*). Penyelenggaraan kewenangan sangat erat kaitannya sama perbuatan pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Perbuatan pemerintah harus memiliki dasar kewenangan yang sah dari peraturan perundang-undangan, tanpa adanya kewenangan yang sah seorang pejabat ataupun badan tata usaha negara tidak dapat melakukan perbuatan pemerintahan.

Kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat atau setiap badan tata usaha negara, jadi setiap

perbuatan pemerintah harus tunduk kepada peraturan perundang-undangan.

Prinsip pemberian wewenang kepada pemerintah daerah untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan penyerahan wewenangan yang berdasarkan tugas, wewenang untuk memberdayakan daerah termasuk untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Artinya bahwa penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dimasyarakat.

Hal ini jelas akan memberikan semangat yang cukup kuat kepada pemerintah daerah untuk meningkatkan kinerjanya terutama dalam pemberian pelayanan. H.D. Van Wilk/Willem Konijnenbelt dalam Luthfi Widagdo Eddyono ( 2010 : 35) menjelaskan bahwa delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya, sedang mandat terjadi ketika organ pemerintahan

mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Syarat delegasi adalah tidak terdapat hubungan hirarki (atasan dan bawahan), tetapi menurut Henk Van Marseven dalam Luthfi Widagdo Eddyono (2010 : 35) atas dasar konstitusi, dapat dibenarkan dalam beberapa hal pendelegasian oleh pembuat peraturan perundang-undangan kepada organ bawahan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pemerintah daerah yang dipimpin oleh kepala daerah juga memiliki kewenangan tersendiri yang bersifat atributif dalam segala bidang seperti pemerintah pusat kecuali : politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional.

### **II. 3. Definisi Konsepsional**

Definisi konsepsional ini dimaksudkan sebagai gambaran yang lebih jelas untuk menghindari kesalahpahaman terhadap pengertian tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan. Adapun pengertian definisi konsepsional dalam pembahasan ini adalah sebagai berikut :

1. Restrukturisasi Organisasi adalah *redesain* atau penataan ulang terhadap tatanan birokrasi yang telah ada ketika terjadi dinamika pada lingkungan baik internal maupun eksternalnya maka birokrasi juga harus mengadaptasi dinamika tersebut agar dapat berkembang.
2. Faktor-faktor restrukturisasi adalah faktor-faktor yang mempengaruhi dalam pembentukan organisasi perangkat daerah.
3. Pelimpahan Kewenangan adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahannya sendiri.

#### **II. 4. Definisi Operasional**

Definisi oprasional merupakan definisi yang menyatakan seperangkat petunjuk atau operasi yang lengkap tentang apa yang harus diamati dan bagaimana mengamatinya. restrukturisasi organisasi Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat dilihat dengan menggunakan indikator:

1. Restrukturisasi Organisasi Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah :
  - a. Sekretariat Daerah;
  - b. Sekretariat DPRD;

- c. Inspektorat;
  - d. Dinas; dan
  - e. Badan.
2. Faktor-faktor yang mempengaruhi Restrukturisasi Organisasi Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah :
- a. Kewenangan Pemerintah yang dimiliki oleh daerah.
  - b. Karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah.
  - c. Kemampuan keuangan daerah.
  - d. Politik birokrasi
  - e. Ketersediaan sumber daya aparatur.
  - f. Pengembangan pola kerjasama antar daerah dan/atau dengan pihak ketiga.
  - g. Partisipasi Publik.

## II. 5. Kerangka Pikir

Kerangka pikir dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

Faktor - faktor yang mempengaruhi :

1. Kewenangan Pemerintah yang dimiliki oleh daerah.
2. Karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah.
3. Kemampuan Keuangan Daerah.
4. Politik birokrasi
5. Ketersediaan sumber daya aparatur.
6. Pengembangan pola kerjasama antar daerah dan/atau dengan pihak ketiga.
7. Partisipasi Publik.

Restrukturisasi Organisasi  
Pemerintah Provinsi  
Kalimantan Barat :

1. Sekretariat Daerah
2. Sekretariat DPRD
3. Inspektorat
4. Dinas
5. Badan