

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Sistem pemerintahan di negara Indonesia mengalami suatu perubahan mendasar pada tahun 1999 yaitu dengan diberlakukannya sistem desentralisasi. Perubahan tata aturan pemerintahan di Indonesia pada hakekatnya merupakan upaya dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik atau *Good Governance*. Salah satu tujuan dari *Good Governance* adalah mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Dengan demikian apa yang menjadi kebutuhan serta aspirasi masyarakat dapat dipahami secara baik dan benar oleh pemerintah.

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah untuk menyusun organisasi perangkat daerahnya. Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan, namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri.

Dengan perubahan terminologi pembagian urusan pemerintah yang bersifat kongruen berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2014, maka dalam implementasi kelembagaan setidaknya terwadahi fungsi-fungsi pemerintahan tersebut pada masing-masing tingkatan pemerintahan. Pembentukan kelembagaan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2014 pasal 120 yang mengungkapkan bahwa perangkat daerah Kabupaten/Kota terdiri atas

sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan. Dengan membentuk kelembagaan, maka pemerintah daerah dapat menyelenggarakan pemerintahan secara efisien untuk meningkatkan pelayanan kesejahteraan kepada masyarakat.

Pentingnya otonomi daerah dikarenakan beberapa alasan sebagai berikut. Rasyid dkk (2002 : 20). Pertama, demi efisiensi-efektivitas pemerintahan, yakni dengan diberikannya kewenangan kepada daerah, maka tugas-tugas pemerintahan dapat dibagi-bagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemberian kewenangan (*devolution of authority*) kepada unit-unit atau satuan pemerintahan yang lebih rendah dan lebih kecil merupakan sesuatu kebutuhan yang mutlak dan tidak dapat dihindari. Kedua, demi pendidikan politik, yakni sebagai kawah pelatihan (*training ground*) dan pengembangan demokrasi serta partisipasi masyarakat dalam pemilihan umum lokal maupun pembuatan kebijakan publik. Ketiga, demi karir lanjutan, yakni karir politik dan pemerintahan dari pemerintahan daerah menuju ke pemerintahan nasional. Keempat, demi stabilitas politik, yakni memberi kewenangan kepada daerah untuk turut bertanggung jawab guna mendukung pemerintahan nasional

Kelima, demi kesetaraan politik (*political equality*), yakni kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dan memperjuangkan isu-isu lokal. Keenam, demi akuntabilitas publik, yakni dengan partisipasi masyarakat dalam perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan publik, maka kebijakan publik tersebut sangat dapat dipertanggung jawabkan. Jadi secara ideal politik otonomi daerah akan dapat memajukan pemerintahan dan masyarakat daerah. Dengan mengatur dirinya sendiri

daerah diharapkan mampu meningkatkan pelayanan publik, kesejahteraan ekonomi, partisipasi politik, dan ketentraman masyarakat.

Sedangkan menurut Suwandi (2010) ada pemerintah daerah yang cenderung membengkakkan struktur organisasinya dan ada pula instansi pusat yang menginginkan agar daerah membentuk lembaga yang serupa sebagai berikut:

Adanya kecenderungan untuk membengkakkan struktur organisasi (SOTK) daerah karena tekanan birokrasi yang terlalu besar. Salah satu penyebabnya adalah terus diangkatnya ASN baru. Permasalahan ASN adalah pemerataannya yang tidak seimbang antar daerah. Sebaiknya sebelum pemerataan dan pengaturan ASN belum tertangani secara baik, pengangkatan ASN baru dilakukan moratorium kecuali untuk tenaga-tenaga yang mendesak untuk direkrut.

Adanya kecenderungan Departemen/LPND meminta daerah untuk membuat kelembagaan serupa di daerah baik dalam bentuk Dinas, Badan atau Kantor. Sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 membatasi jumlah SOTK daerah untuk mencegah terserapnya sebagian besar anggaran daerah untuk membiayai SOTK tersebut. Bengkaknya *overhead cost* daerah akan mengurangi kemampuan daerah membiayai pelayanan publik untuk kesejahteraan masyarakat. Untuk itu daerah menyusun SOTK sesuai dengan prioritas pelayanan publik, baik dalam bentuk pelayanan dasar maupun pengembangan sektor unggulan yang menjadi prioritas daerah tersebut.

Dalam rangka pelaksanaan penataan kelembagaan pada tahun 2016 sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang perangkat daerah

bahwa pemerintah daerah harus melakukan penataan organisasi perangkat daerahnya yang harus mulai dioperasionalkan pada tahun 2017. Di mana berdasarkan ketentuan tersebut diatur pengelompokan kelembagaan daerah yang dibentuk dan disusun berdasarkan pada asas efisiensi, efektifitas, pembagian habis tugas, rentang kendali, tata kerja yang jelas, fleksibilitas, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan intensitas urusan pemerintahan dan potensi daerah.

Adanya intruksi dari Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 diharapkan seluruh kabupaten/kota membentuk suatu kelembagaan guna untuk merampingkan serta mengefesiesikan suatu kelembagaan di suatu daerah. Kabupaten Sleman salah satunya dengan terbitnya Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2016 dan dibentuknya kelembagaan tersebut diharapkan pemerintah Kabupaten Sleman menyusun dan memetakan kelembagaan secara ramping, efektif dan fleksibel sesuai dengan potensi dan kebutuhan di daerah Kabupaten Sleman.

Adapun perubahan Kelembagaan Daerah di Kabupaten Sleman sebelum dan sesudah penetapan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2016 adalah sebagai berikut :

**Tabel 1.1**

**Perubahan SOTK Kabupaten Sleman**

No	Perda Nomor 8 Tahun 2014	Perda Nomor 11 Tahun 2016
1	Sekretariat Daerah	Sekretariat Daerah Tipe B

2	Sekretariat DPRD	Sekretariat DPRD Tipe A
3	Dinas Pekerjaan Umum dan Perumahan	Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Kawasan Permukiman Tipe A
4	Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Tipe B
5	Dinas Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan	Dinas Pertanian, Pangan, dan Perikanan Tipe A
6	Dinas Kesehatan	Dinas Kesehatan Tipe A
7	Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olahraga	Dinas Pendidikan Tipe A
		Dinas Pemuda dan Olahraga Tipe C
8	Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi	Dinas Perindustrian dan Perdagangan Tipe A
		Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah Tipe C
9	Dinas Tenaga Kerja dan Sosial	Dinas Tenaga Kerja Tipe B
		Dinas Sosial Tipe B
10	Dinas Perhubungan, Komunikasi, dan Informatika	Dinas Perhubungan Tipe B
		Dinas Komunikasi dan Informatika Tipe B
11	Dinas Kebudayaan dan Pariwisata	Dinas Kebudayaan Tipe B
		Dinas Pariwisata Tipe B
12	Dinas Pasar	
13	Dinas Sumber Daya Air, Energi, dan Mineral	
14	Dinas Pendapatan Daerah	
15	Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah	Badan Keuangan dan Aset Daerah Tipe A
16	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Tipe A
17	Badan Kepegawaian Daerah	Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Tipe B
18	Badan Lingkungan Hidup	Dinas Lingkungan Hidup Tipe B
19	Badan Keluarga Berencana, Pemberdayaan Masyarakat, dan Pemberdayaan Perempuan	Dinas Pemberdayaan Perempuan Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk Keluarga Berencana Tipe A

		Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Tipe B
20	Satuan Polisi Pamong Praja	Satuan Polisi Pamong Praja Tipe A
21	Badan Penanggulangan Bencana Daerah	
22	Inspektorat Kabupaten	Inspektorat Kabupaten Tipe A
23	Rumah Sakit Umum Daerah Sleman	
24	Rumah Sakit Umum Daerah Prambanan	
25	Kantor Perpustakaan Daerah	Dinas Perpustakaan dan Kearsipan Tipe B
26	Kantor Arsip Daerah	
27	Kantor Kesatuan Bangsa	Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Tipe B
28	Kantor Pengendalian Pertanahan Daerah	Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Tipe B
29	Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu	Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Perizinan Terpadu Tipe A
30	Sekretariat Dewan Pengurus Korps Pegawai Republik Indonesia	
31	Kecamatan	Kecamatan Tipe A

Sumber: (JDIH Kabupaten Sleman)

Dari hasil pembahasan tabel di atas dapat disimpulkan bahwa terdapat 13 Dinas pada Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2014, sedangkan pada Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2016 terdapat 21 Dinas. Sehingga adanya penambahan Dinas pada Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2016. Selain itu terdapat 6 Badan pada Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014, sedangkan pada Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2016 terdapat 4 Badan. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa adanya pengurangan Badan pada Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2016.

Selain itu terdapat 4 Kantor pada Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 dan pada Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2016 tidak terdapat jumlah kantor. Selanjutnya terdapat 1 sekretariat Daerah dan sekretariat DPRD Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2016 dan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2016. Selain itu terdapat 2 Rumah sakit umum daerah pada Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 sedangkan pada Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2016 tidak adanya rumah sakit umum. Dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 yang mendorong terjadinya penambahan pada Dinas di Kabupaten Sleman. Dengan bertambahnya Dinas pada Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2016 dapat menyebabkan terjadinya belanja jumlah pegawai serta terjadinya penambahan sarana dan prasarana pada Dinas di Kabupaten Sleman.

Selain itu dengan adanya pandangan dari fraksi PAN di dalam pembahasan perencanaan dan penganggaran APBD tahun 2017 yang di mana Perda Nomor 11 Tahun 2016 tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah pemerintah Kabupaten Sleman merupakan tahun pertama diterapkan di dalam pembahasan RAPBD Kabupaten Sleman tahun 2017. Implementasi Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2016 tersebut berimplikasi pada penataan kelembagaan daerah Kabupaten Sleman menjadi 30 kelembagaan daerah dan berpengaruh terhadap struktur perencanaan dan penganggarnya. Adapun perubahan mendasar pada penyesuaian program dan kegiatan masing-masing perangkat daerah sesuai Peraturan Daerah (Fraksi PAN Sleman, 2016).

Terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 pemerintah Kota Yogyakarta juga merampingkan kelembagaan menjadi 33 dinas/badan sehingga

menjadi 27 dinas/badan. Kebijakan ini akan diberlakukan mulai awal tahun 2017. Kepala bagian organisasi pemerintah Kota Yogyakarta Kris Sardjono Sutejo mengaku pihaknya cukup kesulitan melaksanakan aturan baru tersebut dikarenakan alasan utama karena waktu yang diberikan cukup terbatas. Ada beberapa dinas yang dikembangkan atau dipisah menjadi dua dinas dan ada pula kelembagaan yang disatukan dengan dinas atau badan yang sudah ada.

Seperti bidang pertanian akan ditetapkan menjadi dinas sendiri menjadi Dinas Pertanian dan Pangan. Kemudian ada pembentukan badan baru yaitu Badan Penelitian dan Pembangunan. Sedangkan urusan permukiman dan pertanahan disatukan dalam satu dinas yang sebelumnya menyatu di Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah, dan untuk urusan pekerjaan umum ditetapkan menjadi dinas tersendiri. Wali Kota Yogyakarta Haryadi Suyuti mengatakan perubahan kelembagaan akan mengacu pada pengaturan di tingkat DIY sehingga memudahkan koordinasi antar pemerintah daerah. Akan tetapi khusus untuk Satuan Polisi Pamong Praja akan didorong agar bisa menjadi tipe A. Saat ini status Satuan Polisi Pamong Praja di Kota Yogyakarta hanya masuk tipe B berdasarkan hasil penilaian Kementerian Dalam Negeri (Hanafi, R, 2016).

Selanjutnya, Pemerintah Kabupaten Bantul memisahkan struktur organisasinya Dinas Kebudayaan dan Pariwisata menjadi dua satuan kerja perangkat daerah yaitu Dinas Kebudayaan tersendiri dan Dinas Pariwisata tersendiri. Pemisahan organisasi itu menyusul disetujuinya rancangan peraturan daerah tentang pembentukan organisasi dinas daerah di Kabupaten Bantul menjadi Peraturan Daerah pada rapat paripurna di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah



Kabupaten Bantul. Menurut Amir Syarifudin selaku ketua panitia khusus IV DPRD Pemisahan Disbudpar menjadi dua dinas atau pembentukan Dinas Kebudayaan itu sesuai amanah dari Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 pengganti dari Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang organisasi perangkat daerah.

Sebelum menyusun dan membahas raperda tentang pembentukan organisasi dinas di daerah, panitia khusus raperda itu telah melakukan konsultasi ke Kementrian Dalam Negeri dan Biro Hukum pemerintah daerah DIY. Berdasarkan konsultasi dan hasil pembahasan di panitia khusus disepakati bahwa pembentukan Dinas Kebudayaan diatur dalam Peraturan Daerah sebagai dasar hukumnya dan mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 sebagai pedoman pembentukan daerah. Semangat dari pemisahan struktur organisasi Disbudpar dengan membentuk Dinas Kebudayaan yang berdiri sendiri karena pemerintah daerah ingin mengoptimalkan serapan Dana Keistimewaan yang digelontorkan pemerintah pusat melalui pemerintah daerah DIY.

Hal ini akan lebih mendukung keistimewaan DIY karena kalau dipisah lebih mudah mengelola Danaisnya, apalagi dinas yang baru ini klasifikasinya tipe A sehingga ada urusan yang harus segera dilaksanakan misalnya kebutuhan untuk pengembangan kebudayaan. Sementara itu, kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Bantul Bambang Legowo mengatakan meski Dinas Kebudayaan resmi terbentuk akan tetapi belum menerima intruksi atau arahan dari bupati untuk dijadikan acuan untuk menindaklanjutinya (Sidik, H, 2016).

Selain itu, dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 pemerintah Kulon Progo juga melakukan penataan kelembagaan daerahnya. Menurut kepala bagian organisasi sekretariat daerah Kabupaten Kulon Progo telah ditetapkannya Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 tentang pembentukan perangkat daerah. Menurut Dr. Frans Dione, M.Si, selaku tim pemetaan urusan pemerintahan Ditjen Otda Kemendagri mengatakan persoalan mendasar yang ditemui dalam kelembagaan di daerah adalah ketidakjelasan kewenangan/tumpang tindih kewenangan, ketidakseimbangan kemampuan keuangan, pola kelembagaan yang cenderung besar dan seragam.

Padahal alat utama untuk melakukan penyelenggaraan pemerintahan adalah organisasi, sehingga perlu penyelesaian yang bijak tentang persoalan tersebut. Era globalisasi yang perlu dikembangkan adalah *new public servise* yang cenderung sebagai pelayanan masyarakat bukan *new public manajemen*. Sedangkan menurut asisten administrasi umum sekretariat daerah Kabupaten Kulon Progo menghendaki agar Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pembagian urusan dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang perangkat daerah khususnya Peraturan Daerah pembentukan dan susunan perangkat daerah harus dilaksanakan dengan baik, karena DIY merupakan *pilot project* untuk urusan kelembagaan ini.

Bupati Kulon Progo juga mengatakan bahwa penataan kelembagaan perangkat daerah harus rasional, proporsional, rentang kendali, efektif dan efesien. Hal ini sesuai dengan amanat Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 bahwa penetapan tipe perangkat daerah didasarkan pada perhitungan jumlah nilai variabel

beban kerja umum yang meliputi jumlah penduduk, luas wilayah, jumlah APBD dengan bobot 20 persen dan variabel teknis yang merupakan beban utama dengan bobot 80 persen (Humas, 2016).

Sedangkan, Pemerintah Kabupaten Sleman mendesain kelembagaan yang berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 menimbulkan terjadinya permasalahan penambahan pada jumlah Dinas yang berjumlah 21 Dinas dari 13 Dinas pada Peraturan Daerah sebelumnya, sehingga secara konsep kelembagaan yang terdapat pada Dinas di Kabupaten Sleman membengkak. Selain itu dengan adanya intruksi dari Peraturan Pemerintah tersebut diharuskan mengefektifkan serta mengefesiensikan kelembagaan yang ada di Kabupaten Sleman sehingga kelembagaan yang dibentuk di Kabupaten Sleman dapat efektif, efisiensi dan akuntabel dan tidak adanya pembengkakan. Dengan bertambahnya kelembagaan yang terdapat pada Dinas dapat berpengaruh terhadap APBD dan belanja Dinas serta pegawai.

Permasalahan inilah yang melatar belakangi untuk membahasnya dalam bentuk skripsi berjudul “Analisis Penataan Kelembagaan di Kabupaten Sleman Dengan Merespon PP Nomor 18 tahun 2016”

## **B. Rumusan Masalah**

Bagaimana Analisis Penataan Kelembagaan di Kabupaten Sleman Dengan Merespon PP Nomor 18 tahun 2016 ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah Menganalisis penataan kelembagaan di Kabupaten Sleman dengan merespon PP nomor 18 tahun 2016

## **D. Manfaat Penelitian**

Jika hasil penelitian tersebut dapat dicapai, maka penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan pemikiran, baik itu bersifat teoritis maupun bersifat praktis dalam pemahaman penataan kelembagaan daerah.

### **1. Manfaat Teoritis**

Manfaat penelitian ini secara teoritis yaitu memberikan sumbangan pada ranah ilmu pengetahuan khususnya dibidang Ilmu Pemerintahan. Sesuai dengan tema yang diangkat, penelitian ini akan memberikan masukan berupa karya tulis ilmiah tentang studi analisis penataan kelembagaan di Kabupaten Sleman. Selain itu sebagai bahan referensi bagi peneliti berikutnya dalam topik yang relevan. Dan merangsang munculnya penelitian baru dalam bidang ini sehingga studi ilmu politik dan pemerintahan dapat menyesuaikan diri sesuai dengan perkembangan zaman.

## 2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini adalah sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi kepala daerah setempat dalam penataan kelembagaan daerah yang sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016. Selain itu hasil dari penelitian ini dapat menjadi bahan masukan bagi penulis dan pembaca untuk menjadi pelaku pemerintahan yang berguna bagi bangsa dan negara nantinya.

### **E. Tinjauan Pustaka**

Berkaitan dengan penelitian analisis penataan kelembagaan di Kabupaten Sleman dengan merespon Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 yang akan dilakukan oleh penulis, sebelumnya ada beberapa penelitian yang relevan dilakukan oleh Dozier Hariyanto pada tahun 2005 yang berjudul Penataan Organisasi Perangkat Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 Di Pemerintahan Kota Salatiga. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendiskripsikan sebuah proses yang terjadi di dalam penataan organisasi pada pemerintah daerah. Riset yang dilakukan di lingkungan Pemerintah Salatiga yang saat itu menerapkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000. Di dalam penelitian ini menggambarkan bahwasannya mengenai pihak-pihak yang berkecimpung di dalam kegiatan penataan, mulai dari kegiatan persiapan sampai dengan munculnya SOTK baru dalam bentuk peraturan daerah. Adapun metodologi penelitian yang digunakan penulis yaitu dengan metodologi kualitatif dengan penekanan ke sekretariat daerah Kota Salatiga di mana eksistensi

bagian organisasi dijadikan bahasan. Untuk memperoleh data primer penulis mengambil lokasi dilingkup Sekertariat Daerah, Bawasda, BKD, Sekertariat DPRD dan kantor INKOM. Adapun studi pustaka melalui literatur, peraturan perundang-undangan dan media masa guna mendukung data-data primer.

Adapun fakta yang ditemui oleh penulis Dozier Hariyanto bahwa keterlibatan unsur akademisi dan masyarakat belum diakomodir oleh birokrasi. Tidak adanya dilakukan analisis beban kerja juga patut dipertanyakan, mengingat pentingnya fase ini dalam mendesain struktur organisasi dan kuantitas pegawai. Terlepas dari itu ada juga hasil yang bermanfaat. Salah satu contohnya berupa berubahnya nomenklatur Sub Bagian Ortala menjadi bagian organisasi direspon positif oleh berbagai kalangan.

Masih berkaitan dengan penelitian penataan kelembagaan yang dilakukan oleh penulis, penelitian serupa yang dilakukan oleh Bayu Retno Nugroho pada tahun 2014 yang berjudul Formulasi Kebijakan Kelembagaan Baru Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Sleman (Perda Nomor 8 Tahun 2014). Adapun tujuan dari penelitian ini adalah mengetahui formulasi kebijakan kelembagaan baru organisasi perangkat daerah di Kabupaten Sleman, selain itu untuk mendapatkan gambaran secara jelas mengenai formulasi kebijakan kelembagaan baru organisasi perangkat daerah di Kabupaten Sleman yang berkaitan dengan peningkatan koordinasi kerja dan membandingkan dengan teori-teori yang tersedia.

Adapun teori yang digunakan adalah formulasi kebijakan, faktor-faktor yang mempengaruhi formulasi kebijakan, struktur organisasi, konsep kelembagaan

pemerintahan baru, pemerintahan daerah, organisasi perangkat daerah, dan penataan organisasi perangkat daerah. Adapun penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif dikarenakan untuk menggambarkan kelembagaan pemerintah daerah Kabupaten Sleman pasca diberlakukannya Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2014 dan terkait formulasi kebijakan di dalamnya. Adapun kesimpulan dari penelitian yang dilakukan oleh Bayu Retno Nugroho adalah pasca diberlakukannya Peraturan Daerah nomor 8 tahun 2014 tentang Organisasi Perangkat Daerah Pemerintahan Kabupaten Sleman terlihat Jelas adanya perubahan-perubahan pada SKPD di Kabupaten Sleman. Di dalam melakukan formulasi kebijakan yang dilakukan harus berdampak pada kedewasaan organisasi dalam melakukan pelayanan masyarakat serta prinsip keterbukaan dan pelayanan publik yang selalu dijaga dan ditingkatkan kualitasnya.

Selanjutnya, penelitian yang dilakukan oleh Weny Almoravid Dunga pada tahun 2010 tentang Penataan Kelembagaan Perangkat Daerah Berdasarkan PP 41/2007 yang di mana dalam penataan kelembagaan perlulah terlebih dahulu dilihat semua faktor kemungkinan yang ada, baik itu kesempatan, peluang maupun tantangan serta hambatan apa yang ada dalam era otonomi ini serta penataan lembaga dalam organisasi-organisasi yang akan dibuat haruslah pula dapat menjawab serta memenuhi kehendak pelanggan yaitu masyarakat di daerah yang memerlukan pelayan secara optimal agar tercipta suatu keadaan yang menggambarkan *good governance* .Untuk itu diperlukan pula aparat birokrasi pemerintah yang memiliki kemampuan dan responsif yang tinggi serta berdisiplin, komitmen dan bertanggung jawab serta *accountability* dalam pelaksanaan tugas dan

fungisinya sebagai unsur pelayananan terhadap organisasi publik. Ini sangat penting bagi birokrat dalam pelaksanaan misi tugasnya agar dapat terwujud tujuan ke arah keberhasilan, yaitu tujuan publik berupa efektivitas.

Masih terkait penelitian yang serupa juga dilakukan oleh Thata dan Rasyid pada tahun 2009 yang berjudul Penataan Kelembagaan Pemerintahan Daerah. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui gambaran penataan kelembagaan pada pemerintah daerah. Hasil tulisan ini menunjukkan bahwa penataan kelembagaan yang dilakukan oleh pemerintah daerah guna mewujudkan *Good Governance* masih relevan dengan pelaksanaan dan pembagian kewenangan dalam pola strukturisasi hal ini bisa dilihat dan dikaji dari hasil analisis dan pembahasan sebelumnya yang menurut sebagian besar responden. Kemudian dalam hal penerapan dan pengadaan fasilitas teknologi mendapat perhatian responden bahwa masih layak dan mampu menjadi penunjang dalam operasional. Sementara dalam hal penempatan personil bisa dijadikan sebagai acuan bahwa personil sudah mampu bersinerji dengan tugas dan tanggung jawabnya, begitu pula dalam melakukan kerja sama sebagai satu kesatuan organisasi (*team work*).

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi pola restrukturisasi birokrasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah guna mewujudkan *Good Governance* dapat dikaji dari berbagai segi, diantaranya masalah kepastian hukum. Menurut sebagian responden bahwa hal itu sudah dilakukan berdasarkan keadilan dan pemberlakuan hak dan kewajiban yang sama. Dalam ranah transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah telah berhasil menjadikan sebagai pola yang terbuka dan dapat



diakses juga mengedepankan bentuk manajemen yang terbuka sebagai bentuk pertanggung jawaban moral.

Selanjutnya penelitian yang serupa juga dilakukan oleh David Perdana Putera dan R. Slamet Santoso pada tahun 2016 yang berjudul Evaluasi Kebijakan Penataan Organisasi Perangkat Daerah di Kota Semarang. Adapun tujuan dari penelitian ini untuk melakukan evaluasi terhadap kebijakan penataan organisasi perangkat daerah di kota Semarang dan menganalisis faktor-faktor penentu keberhasilan kebijakan penataan Organisasi Perangkat Daerah ( OPD ) di Kota Semarang.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif deskriptif. Pemilihan informan menggunakan teknik purposive sampling dengan teknik analisa data kualitatif dan teknik untuk menguji kualitas data menggunakan teknik triangulasi. Kebijakan penataan organisasi perangkat daerah adalah sebagai pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang organisasi perangkat daerah.

Kesimpulan dari penelitian ini yang di dapat adalah kebijakan penataan organisasi perangkat daerah di kota Semarang belum dapat dikatakan berhasil, hasil penelitian dan analisis penulis menunjukkan bahwa banyaknya kekurangan yang ada membuat performa kebijakan penataan organisasi perangkat daerah sangat rendah. Kekurangan ini terdapat pada beberapa kriteria yang belum tercapai seperti efisiensi, responsivitas, dan ketepatan. Selain itu pada faktor penentu keberhasilan kebijakan juga ada faktor yang kurang mendukung yaitu perumpunan urusan

kewenangan dan sistem manajemen administrasi pemerintahan daerah. Sementara kriteria yang sudah mendukung adalah kriteria efektivitas, kecukupan, dan pemerataan dapat dikatakan cukup dalam pelaksanaan kebijakan penataan organisasi perangkat daerah.

Adapun penulis merumuskan beberapa upaya untuk memperbaiki kekurangan antara lain menerapkan pola miskin struktur kaya fungsi, artinya dengan struktur organisasi yang kecil dapat menangani tanggung jawab tugas yang besar tanpa harus memperbesar pola struktur organisasi dan memperhatikan analisis jabatan dan analisis beban kerja agar dalam menetapkan nomenklatur kelembagaan selalu mempertimbangkan tugas-tugas dan permasalahan yang menjadi prioritas untuk ditangani oleh SKPD yang bersangkutan

Dari beberapa pembahasan yang dikemukakan di atas oleh penelitian sebelumnya. Adapun persamaan penelitian yang dilakukan penulis dengan penelitian sebelumnya adalah sama-sama meneliti tentang penataan kelembagaan daerah masing-masing. Sedangkan perbedaannya yaitu mengenai objek, tempat, fokus yang diteliti, kebanyakan penelitian sebelumnya tentang formulasi kebijakan baru kelembagaan dan evaluasi kebijakan penataan perangkat daerah. Penelitian ini lebih fokus kepada bagaimana proses penataan kelembagaan yang baik, efektif dan fleksibel yang sesuai dengan berlandaskan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016. Dengan demikian meskipun di atas telah disebutkan adanya penelitian dengan tema yang serupa dengan penelitian yang akan dilakukan akan tetapi mengingat subjek objek dan tempat penelitian yang berbeda serta fokus penelitian yang berbeda, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian tentang Analisis

Penataan Kelembagaan di Kabupaten Sleman Dengan Merespon PP Nomor 18 Tahun 2016

## **F. Kerangka Dasar Teori**

### **1. Analisis Kebijakan**

Menurut William N. Dunn (2000) bahwa hubungan antara komponen-komponen informasi kebijakan dan metode-metode analisis kebijakan memberikan landasan untuk membedakan tiga bentuk utama analisis kebijakan, antara lain : analisis kebijakan prospektif, analisis kebijakan restrospektif, dan analisis kebijakan terintegrasi.

#### **a. Analisis Kebijakan**

Prospektif Analisis ini identik dengan produksi atau transformasi informasi sebelum aksi kebijakan dimulai dan diimplementasikan cenderung mencirikan cara beroperasi para ekonom, analisis sistem, dan peneliti operasi. Analisis prospektif seringkali menimbulkan jurang pemisah yang besar antara pemecahan masalah yang diunggulkan dan upaya-upaya pemerintah untuk memecahkan.

#### **b. Analisis Kebijakan Retrospektif**

Analisis ini dalam banyak hal sesuai dengan deskripsi penelitian kebijakan, juga dijelaskan sebagai penciptaan dan transformasi informasi sesudah aksi kebijakan dilakukan, hal ini mencakup berbagai tipe kegiatan yang dikembangkan oleh tiga kelompok analisis, yaitu : (1) kelompok analisis yang

berorientasi pada disiplin, (2) kelompok analisis yang berorientasi pada masalah, dan (3) kelompok analisis yang berorientasi pada aplikasi.

### c. Analisis Kebijakan yang Terintegrasi

Analisis ini merupakan bentuk analisis yang mengkombinasikan gaya operasi para praktisi yang menaruh perhatian pada penciptaan dan transformasi informasi sebelum dan sesudah tindakan kebijakan diambil. Analisis kebijakan yang terintegrasi tidak hanya mengharuskan para analisis untuk mengkaitkan tahap penyelidikan retrospektif dan prospektif, tetapi juga menuntut para analisis untuk terus menerus menghasilkan dan mentransformasikan informasi setiap saat.

Sedangkan menurut E.S. Quide dalam Riant (2004 : 83) bahwa asal muasal analisa kebijakan disebabkan banyaknya kebijakan yang tidak memuaskan. Begitu banyak kebijakan yang tidak memecahkan masalah justru bahkan memunculkan masalah baru.

Menurut Carl W. Patton dan David S. Savicky dalam Riant (2004 : 84) dengan kritis menjelaskan bahwa analisa kebijakan adalah tindakan yang diperlukan untuk dibuatnya sebuah kebijakan, baik kebijakan yang baru sama sekali atau kebijakan yang baru sebagai konsekuensi dari kebijakan yang ada.

## **2. Teori Penataan Kelembagaan**

Menurut Sedarmayanti (2006 : 10) menyatakan bahwasannya penataan kelembagaan pemerintahan baik pusat maupun daerah lebih diarahkan pada upaya penyederhanaan birokrasi pemerintah untuk menyempurnakan dan

mengembangkan organisasi dengan lebih proporsional, datar, transparan, hierarki yang pendek serta terdesentralisasi kewenangannya.

Pandangan tersebut mencerminkan bahwa penataan kelembagaan dalam perspektif pemerintahan merupakan suatu upaya organisasi pemerintah yang diarahkan untuk menyederhanakan birokrasi pemerintah, sehingga organisasi tersebut lebih profesional. Dengan demikian, organisasi pemerintah diharapkan mampu meningkatkan kinerjanya baik secara individu (pegawai/aparat) maupun kelembagaan. Peningkatan kinerja pegawai ini dirasakan sangat penting untuk dilakukan dalam rangka mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik.

Selain itu menurut Jakson (2010 : 13) menyatakan Beberapa bentuk penataan kelembagaan dalam sebuah organisasi :

1. Diterapkannya standar pelayanan pada setiap unit pelayanan publik
2. Adanya penerapan Standar Pelayanan Minimal (SPM) sesuai dengan SPM yang telah ditetapkan oleh lembaga Kementrian/Lembaga Pemerintah non Kementrian pada Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Suatu organisasi diciptakan sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi. Pendekatan tujuan organisasi dibentuk dengan maksud mencapai tujuan. Tujuan dan sasaran tidak hanya terkait kepentingan organisasi keberhasilan organisasi mempertimbangkan sasaran organisasi tetapi mekanisme mempertahankan diri dan mengejar sasaran.

Sedangkan menurut Sedarmayanti (2009, h.79) mengungkapkan penataan kelembagaan dilakukan melalui :

1. Aliansi, yaitu mensinergikan seluruh aktor yaitu pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat dalam tim solid.
2. Menyempurnakan sistem kelembagaan yang efektif, ramping, fleksibel berdasarkan prinsip *good governance*.
3. Menyempurnakan struktur jabatan negara dan jabatan negeri.
4. Reposisi jabatan struktural dan fungsional
5. Restrukturisasi, yaitu tindakan merubah struktur yang dipandang tidak sesuai dengan tuntutan zaman dan tidak efektif lagi dalam memajukan organisasi. Menata kelembagaan pemerintah, membangun organisasi sesuai tuntutan kebutuhan.
6. Reorientasi, yaitu mendefinisikan kembali visi, misi, peran, strategi, implementasi, dan evaluasi kelembagaan pemerintah.
7. Menerapkan strategi organisasi, struktur organisasi efektif, efisien, rasional dan proporsional.
8. Menerapkan prinsip organisasi, antara lain : pembagian habis tugas, pembagian tugas.

9. Refungsionalisasi, tindakan/upaya memfungsikan kembali sesuatu yang sebelumnya tidak atau belum berfungsi (mengarah kepada penajaman profesionalisme organisasi dalam mengemban visinya).
10. Revitalisasi, upaya memberi tambahan energi/daya kepada organisasi agar dapat mengoptimalkan kinerja organisasi. Revitalisasi berkaitan dengan perumusan kembali tugas, kewenangan, anggaran, penambahan/pengantian instrumen pendukung dalam melaksanakan tugas.

### **3. Teori Organisasi Perangkat Daerah**

Perangkat Daerah atau Organisasi Perangkat Daerah (OPD) merupakan organisasi atau lembaga pada pemerintah daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Perangkat Daerah dibentuk oleh masing-masing daerah berdasarkan pertimbangan karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah (Organisasi Perangkat Daerah, 2018).

Dasar utama penyusunan organisasi perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan, namun tidak berarti setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk kedalam organisasi tersendiri. Pembentukan perangkat daerah semata-mata didasarkan pada pertimbangan rasional untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah secara efektif dan efisien. Urusan wajib dan urusan pilihan dapat dilihat di sini.

Berdasarkan Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah perangkat daerah provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan melalui Peraturan Daerah dengan bentuk sebagai berikut:

- Perangkat Daerah Provinsi : Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas dan Badan.
- Perangkat Daerah Kabupaten/Kota : Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas dan Badan

Pembentukan organisais perangkat daerah yang berupa Dinas atau Badan diklasifikasikan berdasarkan Tipe A (beban kerja yang besar), Tipe B (beban kerja yang sedang) dan Tipe C (beban kerja yang kecil). Penentuan beban kerja bagi Dinas didasarkan pada jumlah penduduk, luas wilayah, besaran masing-masing urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, dan kemampuan keuangan daerah untuk urusan pemerintahan wajib dan berdasarkan potensi, proyeksi penyerapan tenaga kerja, dan pemanfaatan lahan untuk urusan pemerintahan pilihan. Sedangkan besaran beban kerja pada Badan berdasarkan pada jumlah penduduk, luas wilayah, kemampuan keuangan daerah, dan cakupan tugas.

Pemberian nama/nomenklatur Dinas dan Badan disesuaikan dengan perumpunan dan klasifikasi yang telah ditentukan. Perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk Dinas terdiri dari:

1. bidang pendidikan, pemuda dan olahraga;
2. bidang kesehatan;



3. bidang sosial, tenaga kerja dan transmigrasi;
4. bidang perhubungan, komunikasi dan informatika;
5. bidang kependudukan dan catatan sipil;
6. bidang kebudayaan dan pariwisata;
7. bidang pekerjaan umum yang meliputi bina marga, pengairan, cipta karya dan tata ruang;
8. bidang perekonomian yang meliputi koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah, industri dan perdagangan;
9. bidang pelayanan pertanahan;
10. bidang pertanian yang meliputi tanaman pangan, peternakan, perikanan darat, kelautan dan perikanan, perkebunan dan kehutanan;
11. bidang pertambangan dan energi; dan
12. bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset.

Perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk badan, kantor, inspektorat, dan rumah sakit, terdiri dari:

1. bidang perencanaan pembangunan dan statistik;
2. bidang penelitian dan pengembangan;
3. bidang kesatuan bangsa, politik dan perlindungan masyarakat;

4. bidang lingkungan hidup;
5. bidang ketahanan pangan;
6. bidang penanaman modal;
7. bidang perpustakaan, arsip, dan dokumentasi;
8. bidang pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan desa;
9. bidang pemberdayaan perempuan dan keluarga berencana;
10. bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan;
11. bidang pengawasan; dan
12. bidang pelayanan kesehatan.

Menurut Gibson (1997 : 9) mengatakan bahwasannya struktur organisasi adalah pola formal mengelompokkan orang dan pekerjaan. Struktur acapkali digambarkan melalui bagan organisasi. Oleh karena itu, struktur organisasi berpengaruh terhadap perilaku individu dan kelompok yang mencakup suatu organisasi.

Selanjutnya menurut Gordon dalam Ambar Teguh (2003 : 47) ada tiga bentuk struktur organisasi yang cukup populer dan selama ini dipergunakan dalam organisasi publik, yaitu : lini, lini dan staf, dan matriks. Bentuk ini adalah merupakan struktur yang paling simpel atau sederhana. Bentuk ini ditandai dengan garis hubungan yang bersifat vertikal antara setiap tingkatan organisasi.

Sedangkan menurut Mintzberg (1983) menunjukkan lima tipe struktur yang masing-masing cocok dengan kebutuhan organisasi yang dominan, yaitu sebagai berikut :

### 1. Struktur Sederhana

Struktur ini dapat berlaku untuk organisasi yang baru saja didirikan dengan pola otoritas yang disentralisasikan ditangan manajer atau kelompok kecil pemilik. Struktur sederhana dapat digunakan pada suatu organisasi yang memiliki tingkat kompleksitas dan formalisasi yang rendah, dan otoritasnya terpusat pada seorang eksekutif senior, atau dalam suatu instansi terpusat pada pemilik. Struktur tersebut bersifat datar dengan kelompok operasi inti yang bersifat organik dan setiap orang melaporkan kinerjanya kepada pemimpin atasan langsungnya. Pengambilan keputusan sangat bersifat terpusat. Dengan demikian rentang kendali dalam struktur ini bersifat lebar.

### 2. Birokrasi Mesin

Struktur ini memiliki sejumlah gambaran organisasi birokrasi yang telah disebutkan sebelumnya dan mengasumsikan karakteristik sistem mekanistik organisasi. Organisasi diterapkan secara luas dan lama beroperasi dalam lingkungan yang relatif stabil. Bentuk struktur birokrasi mesin dapat digunakan apabila spesialisasi, formalisasi dan sentralisasinya tinggi, tetapi lingkungan birokrasi bersifat sederhana dan stabil. Dalam mendesain tugas-tugas disusun secara rutin dan regulasi tinggi, dipecah ke dalam bidang-bidang fungsional, dengan otoritas yang tersentralisasi, pengambilan keputusan mengikuti rantai

komando, dan terdapat perbedaan yang mencolok antara kegiatan-kegiatan pokok dan staf. Pengaruh teknostruktur sangat tinggi, di mana standarisasi merupakan pusat perhatiannya. Semua proses kerja dimulai dari perencanaan sampai pada koordinasi dan kontrol tampak terstandarisasi.

### 3. Birokrasi Profesional

Struktur ini membiarkan kesempatan menggunakan keahlian profesional dalam kondisi otonomi dan diferensiasi status yang kaku. Tidak ada kecenderungan untuk memberi tekanan yang terlalu banyak pada praktik-praktik birokratis. Bentuk ini memadukan standarisasi yang tinggi sekaligus kekuasaan untuk melakukannya. Titik kritis pada unit operasional karena mereka memiliki kemampuan kunci yang dibutuhkan organisasi dan sangat membutuhkan otonomi dalam melakukan kemampuan tersebut. Di dalam struktur profesional seperti guru, dosen dan dokter diberi kekuasaan untuk menerapkan keterampilan dan keahliannya. Formalisasi tetap ada tapi tidak kaku karena lebih diinternalisasikan oleh para anggota organisasinya.

### 4. Adhokrasi

Suatu bentuk struktur yang digunakan apabila diferensiasi horisontalnya tinggi, diferensiasi vertikalnya rendah, tingkat formalisasinya rendah, kebutuhan akan fleksibilitas dan responsivitas tinggi, serta pengambilan keputusan yang bersifat desentralistis. Dalam struktur ini mempekerjakan pada orang profesional dengan tingkat keahlian yang tinggi. Struktur ini dapat berlaku untuk organisasi yang didesain untuk mendorong agar inovasi beroperasi pada lingkungan yang

kompleks dan dinamis. Pegawai-pegawai dengan keahliannya yang cenderung untuk dipekerjakan pada kelompok-kelompok proyek dengan orientasi pasar menggunakan dengan banyak kuasa dan pengaruh.

#### 5. Missioner

Struktur Missioner pada dasarnya mempertimbangkan betul-betul karena tidak cukupnya atau kurangnya gambaran mengenai organisasi formal. Misalnya divisi pekerjaan dan spesialisasi yang sangat tidak jelas. Orang terikat bersama-sama oleh nilai-nilai yang mereka gunakan bersama-sama dalam suatu organisasi.

### **G. Definisi Konseptual**

#### **1. Analisis Kebijakan**

Analisis Kebijakan merupakan suatu kebijakan untuk memecahkan suatu masalah dan menganalisis masalah yang lama atau yang baru sehingga terciptanya suatu keputusan yang akan diambil.

#### **2. Penataan Kelembagaan**

Penataan Kelembagaan adalah suatu penyempurnaan birokrasi di dalam sistem pemerintahan baik itu yang bersifat pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah sehingga terciptanya suatu susunan organisasi yang lebih efektif dan efisien.

### **3. Organisasi Perangkat Daerah**

Organisasi Perangkat Daerah adalah suatu lembaga pemerintahan daerah yang bertugas untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan daerah.

#### **H. Definisi Operasional**

Definisi operasional merupakan landasan yang dapat memberikan penjelasan dan batasan mengenai permasalahan yang akan dijadikan sebagai objek penelitian. Dalam penelitian ini definisi operasionalnya antara lain :

##### **1. Penataan Kelembagaan**

1.1. Aliansi, yaitu mensinergikan seluruh aktor yaitu pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat dalam tim solid, meliputi :

- Melibatkan pemerintah provinsi (Gubernur) dalam penataan kelembagaan
- Melibatkan private sektor dalam penataan kelembagaan
- Melibatkan masyarakat dalam penataan kelembagaan

1.2. Menyempurnakan sistem kelembagaan yang efektif, ramping, fleksibel berdasarkan prinsip *good governance*, meliputi :

- Mendesain ulang kelembagaan Kabupaten Sleman sesuai dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah

- Mendesain ulang kelembagaan dengan prinsip transparansi dan partisipasi masyarakat

1.3. Menyempurnakan struktur jabatan negara dan jabatan negeri, meliputi :

- Sinkronisasi struktur kelembagaan berdasarkan urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan

1.4. Reposisi jabatan struktural dan fungsional, meliputi :

- Penempatan kembali jabatan struktural dan fungsional sesuai dengan keahliannya masing-masing

1.5. Restrukturisasi, yaitu tindakan merubah struktur yang dipandang tidak sesuai dengan tuntutan zaman dan tidak efektif lagi dalam memajukan organisasi. Menata kelembagaan pemerintah, membangun organisasi sesuai tuntutan kebutuhan, meliputi :

- Penataan kelembagaan berorientasi kepada kebutuhan masyarakat
- Penataan kelembagaan berbasis teknologi

1.6. Reorientasi, yaitu mendefinisikan kembali visi, misi, peran, strategi, implementasi, dan evaluasi kelembagaan pemerintah, meliputi :

- Mendefinisikan kembali visi, misi, peran, strategi kelembagaan Kabupaten Sleman

- Evaluasi kelembagaan pemerintah Kabupaten Sleman

1.7. Menerapkan strategi organisasi, struktur organisasi efektif, efisien, rasional dan proporsional

- Penataan kelembagaan merujuk kepada analisis beban kerja

- Penataan kelembagaan merujuk kepada analisis jabatan

1.8. Menerapkan prinsip organisasi, antara lain : pembagian habis tugas, pembagian tugas

- Pembagian kerja berpedoman kepada tugas pokok dan fungsi kelembagaan Kabupaten Sleman

1.9. Refungsionalisasi, tindakan/upaya memfungsikan kembali sesuatu yang sebelumnya tidak atau belum berfungsi (mengarah kepada penajaman profesionalisme organisasi dalam mengemban visinya), meliputi :

- Optimalisasi unit pelaksana teknis di bidang kesehatan

1.10. Revitalisasi, upaya memberi tambahan energi/daya kepada organisasi agar dapat mengoptimalkan kinerja organisasi. Revitalisasi berkaitan dengan perumusan kembali tugas, kewenangan, anggaran, penambahan/pengantian instrumen pendukung dalam melaksanakan tugas, meliputi :



- Pemetaan intensitas urusan pemerintahan kelembagaan daerah Kabupaten Sleman berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang perangkat daerah

## **I. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian Kualitatif deskriptif. Menurut Moleong (dalam Haryanti, 2010) penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lain. Secara holistic dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah.

Menurut Whitney (dalam Nazir, 2014), mengungkapkan bahwa penelitian deskriptif adalah pencarian fakta dengan interpretasi yang tepat. Penelitian deskriptif mempelajari masalah-masalah dalam masyarakat serta tata cara yang berlaku dalam masyarakat dan situasi-situasi tertentu, termasuk tentang hubungan, kegiatan-kegiatan, sikap-sikap, pandangan-pandangan, serta proses-proses yang sedang berlangsung dan pengaruh-pengaruh dari suatu fenomena.

Alasan penulis menggunakan penelitian kualitatif deskriptif karena penulis ingin menjelaskan secara mendalam tentang bagaimana analisis penataan kelembagaan di Kabupaten Sleman dengan merespon Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016. Kasus-kasus seperti ini harus diketahui lebih dalam dengan *in depth*

*interview* kepada subjek penelitian. Identifikasi kasus yang mendalam dengan penelitian kualitatif ini diharapkan mampu menjelaskan secara tuntas kasus yang diangkat oleh penulis.

Penelitian kualitatif deskriptif yang dipilih oleh peneliti dianggap cocok untuk mengidentifikasi kasus di atas karena persoalan penataan kelembagaan di Kabupaten Sleman yang harus diteliti secara mendalam dengan pertanyaan yang kritis, dan hasil wawancara akan berupa deskripsi bukan penjelasan yang menggunakan angka.

## **2. Jenis dan Sumber Data**

Pada penelitian ini penulis menggunakan data yang menurut penulis sesuai dengan objek penelitian dan memberikan gambaran tentang objek penelitian. Adapun sumber data yang digunakan dibagi menjadi dua bagian yaitu :

### **a. Data Primer**

Data Primer menurut Sarwono (2006 : 129) adalah data yang berasal dari sumber asli atau pertama. Data ini harus dicari melalui narasumber atau dalam istilah teknisnya responden yaitu orang yang kita jadikan objek penelitian atau orang yang kita jadikan sebagai saran mendapatkan informasi ataupun data. Sarwono (2006 : 129). Jadi kesimpulan dari definisi data primer adalah data ini didapat dari narasumber yang kita jadikan objek penelitian dan bisa juga dari survei lapangan yang menggunakan semua metode pengumpulan data original.

Dalam penelitian ini, data yang diperoleh melalui lapangan atau daerah penelitian dari hasil wawancara mendalam dengan informan dan observasi langsung. Peneliti turun langsung ke lapangan tepatnya di Kabupaten Sleman pada umumnya dan Sekretaris Daerah bagian organisasi Kabupaten Sleman, Sekretaris DPRD, serta Badan Kepegawaian, Pendidikan, dan Pelatihan Daerah Kabupaten Sleman pada khususnya dengan tujuan untuk mengumpulkan data dalam berbagai bentuk, seperti rekaman hasil wawancara dan foto otentik di lapangan.

#### **b. Data Sekunder**

Selain data primer, di dalam penelitian juga menggunakan data sekunder sebagai metode pengumpulan data. Definisi data sekunder menurut Sarwono adalah data yang sudah tersedia sehingga kita tinggal mencari dan mengumpulkan Nazir (2003).

Menurut Moleong (2005) Untuk mendukung definisi di atas definisi menurut Hanke dan Reitsch adalah data yang telah dikumpulkan oleh lembaga pengumpul data dan dipublikasikan kepada masyarakat pengguna data.

Berdasarkan definisi dari kedua ahli di atas dapat disimpulkan data sekunder adalah data yang sudah tersedia atau telah dikumpulkan oleh lembaga pengumpul data dan dipublikasikan kepada masyarakat pengguna data sehingga kita tinggal mencari dan mengumpulkan.

Dalam penelitian ini juga melakukan telaah pustaka, di mana peneliti mengumpulkan data dari penelitian sebelumnya berupa buku, jurnal, artikel, situs-situs, website dokumentasi mengenai kajian daerah terkait masalah analisis

penataan kelembagaan daerah. Selain itu, terdapat juga hasil referensi atau sumber lain yang dianggap relevan dan berkaitan dengan masalah dalam penelitian ini.

### **3. Unit Analisis Data**

Menurut Hamidi (dalam Hanitijo, 1994) menyatakan bahwa unit analisis adalah satuan yang diteliti yang bisa berupa individu, kelompok, benda atau suatu latar peristiwa sosial seperti misalnya aktivitas individu atau kelompok sebagai subjek penelitian. Dari cara mengungkap unit analisis data dengan menetapkan kriteria responden tersebut, peneliti dengan sendirinya akan memperoleh siapa dan apa yang menjadi subjek penelitiannya.

Dari pokok bahasan dan permasalahan yang ada, maka peneliti akan membahas Analisis Penataan Kelembagaan di Kabupaten Sleman Dengan Merespon PP Nomor 18 tahun 2016

### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data merupakan langkah yang sangat penting dalam melakukan penelitian sehingga diperlukan keterampilan penulis dalam pengumpulan data tersebut agar diperoleh suatu data yang valid. Menurut Moleong (2005) pengumpulan data adalah prosedur yang sistematis untuk memperoleh data yang dibutuhkan. Moleong mengungkapkan setidaknya ada dua metode dalam pengumpulan data yaitu wawancara dan dokumentasi.

Pada teknik pengumpulan data, peneliti melakukan berbagai tahap guna mendapatkan data yang efektif dan terpercaya. Oleh karena itu peneliti

menggunakan metode wawancara, observasi dan dokumentasi, lalu kemudian mendeskripsikannya.

### 1. Wawancara

Untuk memperoleh data informasi secara akurat dari narasumber langsung sebagai data primer, peneliti melakukan wawancara secara mendalam. Menurut Arikunto (2002) wawancara adalah pengumpulan data dalam pelaksanaannya adalah mengadakan tanya jawab terhadap orang-orang yang erat kaitannya dengan permasalahan, baik tertulis maupun lisan guna memperoleh masalah yang diteliti.

**Tabel 1.2**

**Daftar Narasumber Penelitian**

No	Nama Narasumber	Jabatan	Tanggal Wawancara
1	Funtu Rahmatu	Kepala Subbagian Kelembagaan Bagian Organisasi Sekretariat Daerah	2 Mei 2018
2	Errin Kasnarti	Kepala Bagian Persidangan DPRD	16 Mei 2018

3	Wiyato Widodo	Kepala Bidang Mutasi Bagian Organisasi BKPP	28 Mei 2018
---	---------------	--	-------------

## 2. Dokumentasi

Menurut Koentjaraningrat (1997) Dokumentasi adalah suatu teknik pengumpulan data yang mana dengan menghimpun dan menganalisis dokumen-dokumen yang terkait, baik dokumen tertulis, gambar maupun elektronik.

Dalam penelitian ini, dokumen yang dicari antara lain berupa :

1. Kajian penataan organisasi perangkat daerah pemerintah Kabupaten Sleman
2. Risalah rapat paripurna pembahasan kelembagaan daerah
3. *Scoring* kelembagaan
4. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016
5. Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 2016

## 5. Teknik Analisis Data

Tahap analisis data adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar Moleong (2005). Lebih lanjut menurut Moleong, pada teknik ini diperlukan tahap-tahap menganalisis data yang mempermudah peneliti dalam mengelola data yang

telah didapatkan. Selain itu memungkinkan peneliti berada di jalur yang benar, memiliki gambaran, patokan, yang jelas dari proses analisis data. Teknik analisis data tersebut menurut Moleong (2005 : 41-42) adalah :

### 1. Menentukan tema

Pada tahap pertama, peneliti menentukan tema yang akan diteliti dan kemudian membuat suatu *bibliography* yang sesuai dengan tema yang ditentukan oleh peneliti. Pada tahap ini juga peneliti mulai menyusun kerangka karangan penelitiannya guna dalam penulisannya lebih terarah dan sistematis.

### 2. Mencari data menggunakan teknik pengumpulan data

Pada tahap ini, peneliti mencari data dengan menggunakan teknik pengumpulan data yang telah ditentukan. Pada tahap ini yang digunakan untuk mencari data atau mendapatkan data adalah wawancara dan dokumentasi.

### 3. Menyeleksi data

Pada tahap ini, peneliti menyeleksi data-data yang telah didapatkan sesuai dengan kebutuhan penelitiannya, pada tahap ini juga peneliti mengklasifikasikan data sesuai dengan jenis datanya. Hal ini berguna untuk memberi batasan pembahasan sehingga karya tulisnya lebih sistematis. Selain itu membantu peneliti untuk menjelaskan data yang telah didapat.

#### 4. Menjelaskan hasil penelitian

Setelah semua data diperoleh dan dirasa cukup untuk mendukung temanya, pada tahap ini penulis memaparkan beragam data yang telah didapatkan di lapangan dan berusaha menjelaskan dalam bentuk laporan tulisan yang ilmiah.