

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Lahirnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ternyata tidak hanya berdampak pada kewenangan Pemerintah Daerah dan pengelolaan kepegawaian di daerah akan tetapi juga berdampak pada Organisasi perangkat daerah sebagai unsur pembantu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, dimana Organisasi Perangkat Daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 dianggap sudah tidak maksimal dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat.

Anggapan itu ditegaskan dengan dirilisnya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah pada Juni 2016 lalu. Peraturan Pemerintah ini sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, yang sebelumnya dijadikan dasar dalam pembentukan atau penyusunan organisasi perangkat daerah (OPD). Dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah maka pemerintah daerah wajib melakukan penyesuaian bentuk struktur dan jabatan organisasi perangkat daerah sesuai Peraturan Pemerintah tersebut.

Pemerintah daerah perlu melakukan penataan ulang organisasi perangkat daerah, ditetapkan dengan peraturan daerah yang berpedoman pada Peraturan

Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Dimana reformasi birokrasi dibidang organisasi perangkat daerah yang diamanatkan Peraturan Pemerintah tersebut adalah organisasi perangkat daerah yang bisa menjalankan fungsi dan tugasnya secara efektif, efisien dan rasional, dengan demikian organisasi perangkat daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, wajib ditata ulang berdasarkan Peraturan Pemerintah Daerah yang baru.

Arahan ini merupakan peluang untuk tidak sekedar membentuk dan merumuskan tugas dan fungsi Organisasi Perangkat Daerah, tetapi juga mengatur tata kerja di dalam Organisasi Perangkat Daerah dan tata hubungan antar perangkat daerah. Peraturan pemerintah ini pada prinsipnya memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata organisasi yang efektif, efisien, dan rasional.

Adapun latar belakang munculnya PP Nomor 18 Tahun 2016 sudah pasti tidak terlepas dari pengundangan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang membawa perubahan yang signifikan terhadap pembentukan Perangkat Daerah, yakni dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing Daerah.

Dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007, pemerintah daerah dituntut untuk melakukan penataan kembali perangkat daerah yang dasar pembentukannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016, Peraturan

Pemerintah ini merupakan perubahan dari Peraturan Pemerintah terdahulu yang dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan pemerintah daerah khususnya struktur perangkat daerah yang gemuk dan tidak efektif, dimana pemerintah daerah diseluruh Indonesia termasuk Rokan Hulu diberi waktu beberapa bulan sejak terbitnya Peraturan Pemerintah tersebut untuk membentuk dan menjalankan perangkat daerah yang baru berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Dengan demikian, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 pada dasarnya dimaksudkan untuk memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata organisasi yang efisien, efektif dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi dan sinkronisasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah.

Pada kenyataannya banyak organisasi perangkat daerah yang dibentuk tidak didasarkan pada kebutuhan nyata daerah yang bersangkutan, namun hanya untuk memenuhi keinginan masing-masing daerah, dimana seharusnya dihindari pertimbangan yang lebih bernuansa politis dan mengutamakan pertimbangan rasional-objektif, efisien dan efektif.¹

Penataan organisasi pemerintah baik pusat maupun daerah didasarkan pada visi, misi, sasaran, strategis, agenda kebijakan, program, dan kinerja kegiatan yang terencana dan diarahkan pada terbangunnya sistem birokrasi yang ramping, desentralisasi, efisien, efektif, bertanggung jawab, terbuka dan aksesif, seiring dengan itu penyederhanaan tata kerja dalam hubungan mitra dan antar aparatur

¹ Sedarmayanti, 2014, *Manajemen Sumber Daya Manusia, Reformasi Birokrasi, dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, Refika Aditama, Bandung, hal. 337.

serta antara aparatur dan masyarakat dikembangkan terarah pada penerapan pelayanan prima yang efektif dan mendorong peningkatan produktivitas kegiatan pelayanan aparatur dan masyarakat.²

Tapi pada kenyataannya yang terjadi di Kabupaten Rokan Hulu sebaliknya Organisasi Perangkat Daerah yang baru tidak terjadi perampingan tetapi Organisasi Perangkat Daerah baru lebih banyak dibandingkan dengan Organisasi Perangkat Daerah yang lama sehingga jumlah pejabat yang memegang Eselon lebih banyak dibandingkan yang lama, sehingga untuk masa yang akan datang tentunya harus dilakukan evaluasi untuk mengetahui apakah keberadaan Organisasi Perangkat Daerah yang baru berjalan efektif atau sebaliknya.

Salah satu perangkat daerah yang mengalami penataan kembali adalah Sekretariat DPRD Kabupaten Rokan Hulu, yang dibuktikan dengan dikeluarkannya Peraturan Bupati Nomor 29 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Sekretariat DPRD. Dengan terbitnya Peraturan Bupati Nomor 29 Tahun 2016 terjadinya beberapa perubahan seperti susunan Organisasi serta tugas dan fungsi Sekretariat DPRD, dimana tujuan perubahan tersebut adalah untuk memaksimalkan kinerja Sekretariat DPRD dalam menunjang tugas dan fungsi Lembaga DPRD Kabupaten Rokan Hulu.

Dengan keluarnya Peraturan Bupati Nomor 29 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Sekretariat DPRD merupakan reformasi kelembagaan Sekretariat DPRD, dengan demikian

² I Nyoman Sumaryadi, 2016, *Reformasi Birokrasi Pemerintahan Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*, Ghalia Indonesia, Bogor, hal. 4.

tentunya mulai dari struktur Organisasi, tugas dan fungsi Sekretariat DPRD juga mengalami perubahan.

Dalam Pemerintahan Daerah, Sekretariat DPRD merupakan unsur pelayanan administrasi dan pemberian dukungan terhadap tugas dan fungsi DPRD, yang berkedudukan dibawah dan bertanggungjawab secara operasional kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggungjawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

Sekretariat DPRD dipimpin oleh sekretaris yang mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan menyediakan serta mengkoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan kemampuan keuangan daerah, sehingga diperlukan seseorang sekretaris DPRD yang mempunyai pengalaman dalam pemerintahan, memiliki kecakapan dan kemampuan terutama dalam berkomunikasi serta tidak berprilaku tercela.

Untuk menghindari masalah yang akan muncul dalam melaksanakan tugas dan fungsi Sekretariat DPRD terutama masalah kinerja pegawai dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan anggota DPRD, maka diperlukan juga seorang Sekretaris yang mampu mempengaruhi perilaku para pegawainya sehingga dalam melaksanakan tugas dan fungsi mereka dapat membantu dan menyelesaikan tugas yang dilakukan bersama secara maksimal.

Dengan berubahnya peraturan tentang kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi Sekretariat DPRD, dimana pada saat ini berlaku Peraturan Bupati

Nomor 29 Tahun 2016, semestinya terjadi perubahan terhadap kinerja Organisasi namun pada kenyataannya perubahan tersebut sampai saat ini tidak terjadi, oleh sebab itu, Sekretaris Daerah selaku Ketua Tim Pembentukan dan Penyusunan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Rokan Hulu Tahun 2016 menyurati Sekretaris DPRD agar dapat mengevaluasi Peraturan Bupati Nomor 29 Tahun 2016 tersebut, adapun ketentuan-ketentuan yang perlu dievaluasi antara lain :

1. Apakah ada ketidaksesuaian Nomenklatur Unit Kerja dengan Tugas dan fungsi.
2. Apakah ada overlapping tugas dan fungsi antara Sekretariat DPRD dengan Organisasi perangkat Daerah yang lain.
3. Apakah ada tugas yang belum dapat dijalankan oleh Sekretariat DPRD
4. Apakah ada tugas yang belum tertuang dalam Peraturan Bupati tersebut.
5. Apakah ada overlapping tugas dan fungsi dalam lingkungan internal Sekretariat DPRD.
6. Apakah ada ketidaksesuaian pasal-pasal dalam peraturan bupati tersebut.

Sekretariat DPRD Kabupaten Rokan Hulu saat ini melaksanakan kegiatannya dalam rangka otonomi daerah yang nyata, luas, dan bertanggung jawab berdasarkan peraturan perundang-undangan, dimana keberadaan Sekretariat DPRD Kabupaten Rokan Hulu mempunyai arti khusus yang cukup strategis karena tugasnya membantu DPRD dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai lembaga yang mewakili masyarakat Rokan Hulu dalam pemerintahan sehingga apa yang menjadi aspirasi masyarakat dalam pembangunan daerah dapat disalurkan melalui DPRD.

Untuk itu penulis berpandangan bahwa keberadaan Sekretariat DPRD Kabupaten Rokan Hulu sangat penting dalam menunjang kinerja Pimpinan dan Anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai salah satu unsur pemerintah Daerah. Dimana dalam bertugas, pimpinan dan staf Sekretariat DPRD tentunya harus berpedoman kepada peraturan yang berlaku pada saat ini terutama berpedoman kepala Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 29 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dengan dibentuknya Peraturan Bupati Nomor 29 Tahun 2016, maka terjadi perubahan struktur pada Organisasi Sekretariat DPRD Kabupaten Rokan Hulu dimana terjadi penambahan Bagian dan Sub Bagian, dimana jika dibandingkan dengan Struktur Organisasi yang lama maka Organisasi Sekretariat DPRD yang baru menjadi *lebih besar/lebih gemuk*.

Oleh karena itu diperlukan evaluasi terhadap Peraturan Bupati Nomor 29 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah apakah telah sesuai dengan apa yang diharapkan yaitu organisasi yang ramping, efektif dan efisien sesuai dengan amanat Pemerintah Pusat melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah atau apakah telah sesuai dengan ciri-ciri organisasi abad 21 yang menyebutkan bahwa organisasi yang baik itu lebih kecil, lebih cepat, lebih terbuka dan lebih melebar.

Berdasarkan latar belakang tersebut maka penulis tertarik melakukan penelitian dengan Judul *Evaluasi Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 29 Tahun*

2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

1.2. Identifikasi Masalah

Pada saat sekarang ini berkembang di lingkungan masyarakat bahwa kinerja DPRD Rokan Hulu kurang maksimal, dimana tugas dan fungsi DPRD tidak dijalankan secara maksimal, tentunya Sekretariat DPRD juga mempunyai peranan yang sangat besar dalam memperbaiki kinerja DPRD tersebut, untuk itu Pimpinan dan Staf Sekretariat DPRD harus menjalankan tugas dan fungsinya dengan sebaik-baiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dari pengamatan penulis terhadap Peraturan Bupati Nomor 29 Tahun 2016, ada permasalahan yang timbul akibat terbitnya Peraturan Bupati tersebut. Dimana terdapat beberapa perubahan terutama menyangkut struktur organisasi dari Sekretariat DPRD tersebut. Yang menjadi perhatian penulis adalah bertambahnya Bagian yang ada di Sekretariat DPRD dari 3 Bagian menjadi 4 Bagian. Hal ini juga diikuti dengan bertambahnya Sub bagian yang ada pada masing-masing Bagian tersebut. Sehingga jika diperhatikan, Struktur Organisasi Sekretariat DPRD berdasarkan Perbup Nomor 29 Tahun 2016 menjadi lebih besar/gemuk daripada Struktur Organisasi sebelumnya. Perubahan struktur tersebut dapat digambarkan pada tabel 1.1 berikut ini :

Tabel 1.1

Perubahan Struktur Organisasi Sekretariat DPRD Kabupaten Rokan Hulu

Peraturan Daerah Nomor 04 Tahun 2011	Peraturan Bupati Nomor 29 Tahun 2016
Sekretariat DPRD terdiri dari 3 Bagian: 1. Bagian Umum : a. Sub bagian TU dan Perlengkapan b. Sub bagian Humas c. Sub Bagian Protokoler dan keamanan 2. Bagian Persidangan dan Produk Hukum : a. Sub bagian Persidangan b. Sub bagian Risalah c. Sub bagian Perundang-undangan dan Pengkajian Produk Hukum 3. Bagian Keuangan : a. Sub Bagian Anggaran dan Perbendaharaan b. Sub bagian verifikasi dan Pembukuan	Sekretariat DPRD terdiri dari 4 Bagian: 1. Bagian Umum : a. Sub bagian Administrasi dan Kepegawaian b. Sub bagian Perlengkapan dan Rumah Tangga 2. Bagian Keuangan : a. Sub bagian Perencanaan dan Anggaran b. Sub bagian Perbendaharaan, Verifikasi dan Pembukuan 3. Bagian Persidangan dan Produk Hukum : a. Sub bagian Persidangan b. Sub bagian Risalah c. Sub Bagian Perundang-undangan dan Produk Hukum 4. Bagian Humas dan Protokol : a. Sub Bagian Humas, Dokumentasi dan Peliputan b. Sub bagian Protokol

Sumber : Diolah penulis tahun 2017

Perubahan struktur ini tentu saja akan berdampak pada penambahan anggaran keuangan baik untuk gaji maupun tunjangan pejabat yang akan duduk pada posisi tersebut. Dengan demikian, sedikit banyaknya akan menambah beban belanja aparatur Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hulu. Selain itu Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hulu juga belum menyiapkan Sumber Daya Manusia yang mumpuni untuk duduk pada posisi jabatan tersebut sehingga tugas pokok dan fungsi yang telah ditetapkan tidak berjalan dengan efektif dan efisien.

1.3. Batasan Masalah

Dalam penelitian ini agar tidak terjadi kesalahpahaman maka penulis membatasi ruang lingkup masalah khusus pada Evaluasi Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 29 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja DPRD.

1.4 Rumusan Masalah

1. Bagaimana Proses Terbentuknya Peraturan Bupati Nomor 29 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ?
2. Apa saja elemen-elemen dari Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 29 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja DPRD yang perlu di Evaluasi ?
3. Apa saja upaya yang dilakukan Sekretaris DPRD dalam mengevaluasi Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 29 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja DPRD ?

1.5 Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui Proses Terbentuknya Peraturan Bupati Nomor 29 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
2. Untuk mengetahui mengetahui elemen-elemen dari Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 29 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan

Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja DPRD yang perlu dievaluasi?

3. Untuk mengetahui upaya yang dilakukan Sekretaris DPRD dalam mengevaluasi Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 29 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja DPRD?

1.6 Kegunaan Penelitian

1. Secara akademis penelitian ini merupakan sumbangsih penulis kepada ilmu pengetahuan sekaligus menjadi media untuk mengaplikasikan berbagai teori yang telah dipelajari, sehingga selain berguna dalam mengembangkan pemahaman, penalaran dan pengalaman penulis, juga berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya ilmu pemerintahan.
2. Secara praktis, penelitian ini dapat dijadikan sebagai kerangka acuan dan landasan bagi penelitian lebih lanjut sekaligus dapat digunakan sebagai acuan dalam melakukan evaluasi terhadap suatu organisasi.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1. Kajian Pustaka

2.1.1. Konsep Pemerintahan

Secara umum, kajian pemerintahan dalam perspektif keilmuan masih terbatas jika dilihat perkembangannya dewasa ini. Hal ini disebabkan posisi ilmu pemerintahan yang bersifat transisional dari kajian ilmu lain seperti politik dan hukum. Disebut transisional karena ilmu pemerintahan terkesan sulit mengidentifikasikan dirinya dengan tegas dari bayang-bayang ilmu tersebut.³

Paradigma baru ilmu pemerintahan dibangun dengan mendasarkan dirinya pada kultur kekuasaan, ekonomi, dan sosial sebagai suatu rangkaian skematis yang saling mengikat dan tergantung, dimana dengan kultur kekuasaan mendorong pemerintah mendesain dirinya menjadi sebaik mungkin sebagai pemerintah (*Good Government*).⁴

Istilah Pemerintah menurut Bagirmanan berasal dari kata dasar perintah yang mendapat sisipan "en" yang berarti "suatu sistem dalam menjalankan wewenang dan kekuasaan untuk mengatur kehidupan sosial, ekonomi dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya, atau sekelompok orang yang secara bersama-

³ Muhadam Labolo, 2007, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, Kelapa Gading Permai, Jakarta. Hal 3.

⁴ Ibid, 20.

sama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan atau penguasa suatu negara.⁵

Pemerintahan yang berasal dari kata pemerintah juga bermakna ada dua pihak yang terkandung dan kedua pihak itu saling memiliki hubungan, pihak yang memerintah yang mempunyai wewenang dan kekuasaan dan pihak yang diperintah yang memiliki ketaatan. Pada suatu saat seseorang atau sekelompok orang berperan memerintah dan oleh sebab itu ia disebut pemerintah, pada saat lainnya ia kehilangan peran tersebut atau tidak mampu berperan lagi sehingga ia berubah menjadi yang diperintah.⁶

Sementara itu, istilah Pemerintahan dalam bahasa Inggris dikenal dengan "administration" yakni Proses, perbuatan atau cara atau cara memerintah atau segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara.⁷

Dalam pengertian sederhana Pemerintahan merupakan upaya mengelola kehidupan bersama secara baik dan benar guna mencapai tujuan yang disepakati bersama, untuk mencapai tujuan tadi pemerintah membutuhkan instrument berupa organisasi yang berfungsi merealisasikan semua konsensus dimaksud.⁸

Sedangkan Istilah "Pemerintah" oleh kebanyakan kalangan menyepadankan dengan istilah *government* (bahasa Inggris) dan *gouvernement* (bahasa Perancis) yang keduanya berasal dari perkataan latin *Gubermaculum* yang

⁵ Arifin Tahir, 2014, *Kebijakan Publik & Transparansi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Alfabeta, Bandung, hal.117.

⁶ Talidziduhu Ndraha, 2003, *Kybernologi*, Rineka Cipta, Jakarta, hal. 24

⁷ Arifin Tahir, 2014, *Kebijakan Publik...Op Cit*, hal 118.

⁸ Muhadam Labolo, 2014, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, Hal 35.

artinya “Kemudi”. Istilah pemerintah ini sering pula diseinonimkan dengan penguasa, kadang juga diartikan sama dengan eksekutif, yakni pemegang atau yang melaksanakan pemerintahan secara riil dan ada pula yang mengistilahkan pemerintah dengan jawatan atau aparatur dalam susunan pemerintah.⁹

Secara etimologi pemerintah dapat diartikan sebagai berikut :

1. Perintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh. Terdiri dari dua unsur rakyat dan pemerintah, yang keduanya ada hubungan.
2. Setelah ditambah awalan “pe” menjadi pemerintah yang berarti badan atau organisasi yang mengurus.
3. Setelah ditambah akhiran “an” menjadi pemerintahan, yang berarti perbuatan, cara atau perihal.¹⁰

Menurut Labolo pemerintahan sesungguhnya merupakan upaya mengelola kehidupan bersama secara baik dan benar guna mencapai tujuan yang disepakati atau di inginkan bersama. Pemerintahan dapat ditinjau dan sejumlah aspek penting seperti kegiatan (dinamika), struktur fungsional, maupun tugas dan kewenangan¹¹.

Ilmu pemerintahan merupakan suatu ilmu untuk dapat menguasai dan memimpin serta menyelidiki unsur-unsur dinas berhubungan dengan keserasian kedalam dan hubungan antara dinas itu dengan lingkungan sekitarnya (masyarakat). Sedangkan pemerintahan adalah segala daya upaya suatu negara untuk mencapai tujuannya¹².

⁹ Arifin Tahir, 2014, *Kebijakan Publik...Op Cit*, hal 117

¹⁰ Inu Kencana Syafii, 2015. *Ilmu Pemerintahan*, Bumi Aksara, Jakarta, hal 9.

¹¹ Muhadam Labolo, 2007, *Memahami Ilmu Pemerintahan*, Kelapa Gading Permai, Jakarta, Hal.24

¹² Musanef, 1982, *Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, hal.6

Menurut Syafi'ie Pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni¹³ Dikatakan sebagai seni karena beberapa banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, adalah karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari dan dianjurkan, memiliki objek, baik objek material maupun formal, universal sifatnya sistematis serta spesifik (khas). Tugas-tugas pokok pemerintahan, tujuan utama dibentuk pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban didalam masyarakat bisa menjalankan kehidupan secara wajar, pemerintah modern pada hakekatnya adalah pelayanan masyarakat, menciptakan kondisi memungkinkan setiap masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi kemajuan bersama.¹⁴

Pemerintah Menurut Suryaningrat adalah Sekelompok individu yang mempunyai wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan. Sedangkan Pemerintahan adalah perbuatan atau cara atau urusan Pemerintah¹⁵. Menurut Sedarmayanti, Pemerintah yang baik dapat dikatakan sebagai Pemerintah yang menghormati kedaulatan rakyat, yang memiliki tugas pokok.¹⁶

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
2. Memajukan kesejahteraan umum
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa
4. Melaksanakan ketertiban dunia, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

¹³ Inu Kencana Syafi'ie, 2002. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta : Rineka Cipta, Hal.11

¹⁴ Riyas Rasyid, 2002, *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, PT.Mutiara Sumber Widia, Jakarta, hal. 14-16

¹⁵ Suryaningrat. 1992. *Mengenal Ilmu Pemerintahan*. Jakarta Rineke Cipta. Hlm. 11.

¹⁶ Sedarmayanti. 2004. *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik)*. Bandung. Mandar Maju. Hlm. 9.

Sementara itu karakteristik pemerintah yang baik (*good governance*) dibangun atas dimensi demokrasi, partisipasi, akuntabilitas, transparansi (keterbukaan), berorientasi pada rakyat dan kerangka hukum, Karakteristik pemerintah yang baik tidak memiliki kewenangan dan tanggung jawab untuk membuat keputusan sendiri dalam rangka mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri, tetapi kewenangan dan tanggung jawab membuat keputusan perlu melibatkan rakyat.¹⁷

Berbagai permasalahan/hambatan yang mengakibatkan sistem penyelenggaraan pemerintahan tidak berjalan dengan baik, harus ditata ulang atau diperbaharui, reformasi birokrasi dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan dan sumber daya manusia aparatur.¹⁸

Penataan ulang sistem birokrasi pemerintahan dalam rangka pencapaian *good governance* mengindikasikan bahwa birokrasi merupakan kunci bagi terselenggaranya *good governance*. Pengertian penataan birokrasi dalam dokumen dan kebijakan pemerintah selama ini lebih banyak diartikan sebagai Restrukturalisasi Organisasi aparatur pemerintahan. Dimana Restrukturalisasi Organisasi perlu disinkronkan dengan konsep revitalisasi pelaksanaan fungsi-

¹⁷ Sedarmayanti, 2010. *Reformasi Birokrasi Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*, Ghalia Indonesia, Bogor, hal. 20.

¹⁸ Ibid. hal 8

fungsi manajemen pemerintahan. Hal ini mengharuskan reformasi kompetensi SDM secara menyeluruh dalam organisasi pemerintahan.¹⁹

Dengan semakin meningkatnya dinamika masyarakat dalam penyelenggaraan Negara dan pembangunan bangsa, penerapan sistem manajemen pemerintahan diprioritaskan pada revitalisasi pelaksanaan fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan dan pelayanan publik yang kondusif, transparan, dan akuntabel disertai dukungan sistem informatika yang sudah terarah pada pengembangan *e-government*.²⁰

2.1.2. Pemerintah Daerah

Negara Republik Indonesia adalah suatu wilayah negara kepulauan besar yang terdiri dari ribuan pulau dan diapit oleh dua samudra dan dua benua, serta di diami oleh ratusan juta penduduk. Disamping itu Indonesia memiliki keanekaragaman budaya dan adat istiadat yang berlainan satu sama lain, dan tercemin dalam satu ikatan kesatuan yang terkenal dengan sebutan Bhinneka Tunggal Ika. Mengingat keberadaan dan demi menjaga penyelenggara tertib pemerintah yang baik dan efisien, maka kekuasaan negara tentu tidak dapat dipusatkan dalam satu tangan kekuasaan saja.

Oleh sebab itu penyebaran kekuasaan haruslah dijalankan secara efektif untuk mencapai cita-cita dan tujuan akhir negara sebagaimana disebutkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Sebagai konsekuensinya, maka wilayah

¹⁹ I Nyoman Sumaryadi, 2016, *Reformasi Birokrasi Pemerintahan Menuju Tata Kelola Pemerintahan yang Baik*, Ghalia Indonesia, Bogor, hal 3.

²⁰ Ibid, 5.

Negara Kesatuan Republik Indonesia haruslah dibagi atas beberap daerah, baik besar maupun kecil.²¹

Dalam history UUD 1945 pra-amandemen, penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam pasal 18 yang berbunyi “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Perubahan UUD 1945, yang dilakukan beberapa kali, mulai tahun 1999 sampai dengan Tahun 2002, yang secara keseluruhan sebanyak empat kali telah membawa pengaruh signifikan terhadap tugas dan fungsi pemerintah, khususnya pemerintah daerah, terutama kaitannya dengan penyelenggaraan pelayanan umum pada masyarakat.²²

Seperti ketentuan pasal 18 UUD 1945 kemudian diubah melalui amandemen kedua tahun 2000 menjadi tujuh ayat dan tambahan pasal 18A sebanyak dua ayat dan pasal 18B sebanyak dua ayat, sebagai berikut :

- Pasal 18
- (1). Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
 - (2). Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

²¹ http://lialiky.blogspot.com/2012/05/normal-0-microsoftinternetexplorer4_30.html . diakses pada tanggal 12 Oktober 2017.

²² Husni Thamrin. 2013. *Hukum Pelayanan Publik Di Indonesia*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta, Hal 2.

- (3). Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4). Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.
- (5). Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6). Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7). Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

- Pasal 18A
- (1). Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
 - (2). Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

- Pasal 18B
- (1). Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang.
 - (2). Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Secara Filosofi, dengan memperhatikan isi kandungan pasal 18 UUD tersebut terkait dengan pemerintah daerah dapat dikemukakan beberapa hal sebagai berikut :

1. Bahwa secara konstitusional pemerintah daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang telah ditentukan oleh Undang-Undang sebagai Urusan pemerintahan pusat.
2. Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan Peraturan Lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
3. Susunan dan tatacara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam Undang-Undang.²³

Realisasi dari amanat perubahan UUD 1945 secara langsung membawa konsekuensi terhadap landasan hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Konstitusi Indonesia. Kaedah Pasal 18 UUD 1945 yang diamandemen menjadi lebih diperluas menyebabkan hal-hal yang terkandung di dalamnya pun ikut berubah. Hal ini berdampak terhadap ketentuan UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang dipandang tidak sesuai lagi dengan tuntutan daerah sehingga diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan pada tahun 2014 peraturan tersebut diganti lagi dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Otonomi daerah yang telah lama ditunggu-tunggu akhirnya terwujud juga yang ditandai dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang

²³ Husni Thamrin, 2013. *Hukum Pelayanan Publik di Indonesia*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta. Hlm 3.

pemerintah daerah dan undang-undang nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan pusat daerah.²⁴

Adapun Prinsip-prinsip penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 mengedepankan prinsip otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab. Pelaksanaan otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, dalam arti daerah diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan menjadi urusan pemerintah (pemerintah pusat).²⁵

Menurut Sarundajang, *Otonomi nyata* artinya disesuaikan dengan faktor-faktor tertentu yang hidup dan berkembang secara obyektif didaerah, *otonomi bertanggungjawab* artinya selaras, sejalan dengan tujuan yaitu melancarkan pembangunan, sedangkan *otonomi yang dinamis* artinya dapat memberi dorongan lebih baik dan maju atas segala kegiatan pemerintahan.²⁶

Dengan kewenangan melimpah yang dimiliki, daerah leluasa membuat kebijakan untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat untuk peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah. Keleluasaan tersebut mencakup kewenangan dalam hal penyelenggaraan otonomi daerah, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

²⁴ Hesti Puspitosari. 2011, *Filosofi pelayanan Publik*. Setara Press. Malang., hal 32.

²⁵ Penjelasan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁶ Riant Nugroho, 2000, *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi*, Elex Media Komputindo, Jakarta, hal 47.

Sudah menjadi idaman dari masyarakat yang ada di Negara-negara dunia untuk memperoleh pemerintahan yang baik (*good government*) dan yang mampu mengelola pemerintahan secara baik pula. Selama ini masyarakat sering memandang sinis terhadap pemerintahannya sendiri, karena berbagai perilaku yang kurang simpatik dan lebih cenderung bersikap sebagai penguasa dari pada pelayan masyarakat. Karena itu, salah satu tuntutan di era reformasi saat ini adalah menciptakan pemerintahan yang baik, dimana pemerintahan mampu melayani masyarakat secara baik, menciptakan iklim yang memungkinkan kreatifitas masyarakat berkembang dan yang mampu mengatasi masalah-masalah dalam masyarakat secara arif dan bijaksana, sehingga masyarakat makin merasa membutuhkan keberadaan pemerintah itu.

Secara teoritis, pemerintahan yang baik memiliki ciri-ciri sebagai berikut :²⁷

1. Pengelolaan kekuasaan didasarkan pada aturan-aturan hukum yang berlaku
2. Pengambilan kebijaksanaan secara transparan
3. Pengelolaan pemerintahan yang dilakukan secara baik serta pertanggungjawaban kepada masyarakat
4. Kekuasaan juga dirasakan pada aspek kelembagaan dan bukan atas kehendak seseorang atau kelompok tertentu
5. Kekuasaan juga harus taat kepada prinsip bahwa semua warga Negara itu mempunyai hak dan kewajiban yang sama dimata hukum.

²⁷ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hal . 234

Untuk menciptakan pemerintahan yang dapat mengelola pemerintahan secara baik (*good government*), diperlukan sumber daya aparatur Negara yang tanggap akan tuntutan lingkungannya, professional dan berkualitas, memiliki Budhia pekerti luhur, berdaya guna dan berhasil guna, sadar akan tanggung jawabnya sebagai aparatur Negara, abdi masyarakat, abdi Negara dan alat pemersatu bangsa.

David Osborn dan Ted Gaebler mengembangkan prinsip-prinsip yang harus dilaksanakan agar pemerintah daerah lebih efektif dalam melaksanakan tugas-tugasnya sebagai berikut :²⁸

1. Pemerintah daerah yang katalis : mengarahkan daripada mengayuh.
2. Pemerintah daerah sungguh-sungguh milik rakyat : memberi wewenang ketimbang melayani.
3. Pemerintah daerah yang kompetitif : menyuntikkan persaingan dalam pemberian pelayanan.
4. Pemerintah yang digerakkan oleh misi.
5. Pemerintah daerah yang berorientasi hasil.
6. Pemerintah daerah yang digerakkan oleh pelanggan.
7. Mewirauasakan pemerintah daerah.
8. Pemerintah daerah yang antisipatif : mencegah dari pada mengobati.
9. Pemerintah daerah yang desentralisasi : dari hierarki menuju partisipatif dan tim kerja.
10. Pemerintah daerah yang berorientasi pasar : mendongkrak perubahan melalui pasar

Peranan aparatur yang handal dan professional dalam pemerintahan merupakan sesuatu yang harus dipenuhi, dimana aparatur menjadi objek penilaian masyarakat, aparatur Negara sebagai abdi Negara dan abdi masyarakat perlu makin ditingkatkan pengabdianya kepada masyarakat. Pembangunan aparatur Negara diarahkan untuk menciptakan aparatur yang efisien, efektif, bersih, kuat dan berwibawa serta mampu melaksanakan tugas umum pemerintahan dan

²⁸ Ibid, hal. 195-198

pembangunan dengan sebaik-baiknya dengan dilandasi jiwa, semangat dan sikap pengabdian.

Dengan demikian pembangunan aparatur difokuskan pada hal-hal berikut :²⁹

1. Aparatur Negara yang efisien adalah aparatur Negara yang mempunyai kemampuan yang tinggi untuk mengoptimalkan pemanfaatan segala sumber dana dan daya tersedia dalam rangka pelaksanaan tugas dan fungsinya.
2. Aparatur Negara yang efektif adalah aparatur Negara yang sungguh-sungguh sadar akan kepentingan pencapaian sasaran yang telah ditentukan, baik dari segi waktu maupun dananya.
3. Aparatur Negara yang bersih adalah aparatur Negara seluruh tindakannya atau sikap dan tingkah lakunya dapat dipertanggungjawabkan, baik dilihat dari segi peraturan perundang-undangan dan moralitas serta nilai-nilai luhur bangsa (pancasila).
4. Aparatur Negara yang kuat adalah aparatur Negara yang berakar pada rakyat menjadi sumber nya, serta bukan mengutamakan orientasi kekuasaan pada dirinya.
5. Aparatur Negara yang berwibawa adalah aparatur yang cetakan melaksanakan tugasnya karena keahlian dan keterampilan melayani kepentingan umum dan masyarakat.

Beberapa langkah mesti dilakukan untuk membangun birokrasi (pemerintah) yang efektif dan efisien yaitu :³⁰

1. Perlunya penyempurnaan penyempurnaan yang dimaksud adalah penyempurnaan struktur organisasi birokrasi.
2. Perampingan struktur akan menyebabkan koordinasi antar dinas lebih gampang. Itu bukan hanya akan melahirkan efisiensi anggaran, melainkan juga koordinasi yang lebih baik, tentunya koordinasi yang terpenting adalah koordinasi program, tidak hanya koordinasi antar dinas dalam kehidupan sehari-harinya.
3. Kedisiplinan aparat birokrasi, kedisiplinan dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi jangan sampai tumpang tindih.

Selain upaya diatas sangat diperlukan juga penyadaran masyarakat untuk lebih mandiri serta menyelesaikan persoalannya sendiri tanpa harus bergantung

²⁹ HAW Widjaja, *Penyelenggaraan Otonomi Daerah...*, op cit, hal 71.

³⁰ Abuya Busro Karim, *Indonesia, Globalisasi dan Otonomi Daerah*, Yogyakarta, 2005, hal. 88.

kepada pemerintah. Agar birokrasi modern dapat berfungsi secara efektif, setidaknya ada 2 (dua) prinsip dasar yang harus dipahami yaitu :³¹

1. Bahwa birokrasi harus menuruti tata cara, yaitu peraturan yang telah diciptakan sesuai dengan norma yang ada. Artinya birokrasi tidak bias bekerja atas dorongan perasaan dan kekeluargaan, harus ada norma tertentu yang mampu merefleksikan suatu kepastian, baik bagi pemerintah maupun masyarakat.
2. Birokrasi seharusnya tidak terkaitkan dengan masalah kekuasaan. Sebab kalau birokrasi dicampuradukkan dengan kekuasaan, segi pelayanannya menjadi berkurang, khususnya pelayanan publik. Akibatnya, birokrasi sebagai perangkat yang memprioritaskan pelayanan menjadi disfungsi, dan rakyat sebagai pihak yang mestinya dilayani harus menanggung semua akibatnya.

Pemerintah memiliki kekuasaan yang cukup besar melalui hukum dan peraturan yang mereka terapkan sumber daya yang mereka miliki dan organisasi yang mereka kendalikan, memungkinkan mereka melakukan apa saja yang mereka kehendaki. Mengingat besarnya kekuatan tersebut, maka dibutuhkan sebuah mekanisme pertanggungjawaban.

Pertanggungjawaban dimaksudkan untuk memastikan bahwa sumber daya yang dimiliki serta perangkat-perangkat yang cukup besar dipergunakan sebagaimana mestinya dan sesuai dengan aturan-aturan yang berlaku, serta untuk sebesar-besar kepentingan publik. Pertanggungjawaban mempertegas posisi siapa yang bertanggungjawab di satu sisi dan kepada siapa dia bertanggungjawab di sisi lain. Karena posisi ini juga erat kaitannya dengan siapa yang memberi mandat dan kepada siapa mandat itu diberikan.³²

Pertanggungjawaban bisa dilakukan dengan pola pelaporan formal, seperti laporan pertanggungjawaban, tetapi tidak kalah penting juga sistem

³¹ Ibid, hal. 104

³² Ibid, hal 102

pertanggungjawaban langsung pengawasan dari pihak eksternal (publik). Sistem pengawasan pertama biasanya dilakukan dalam periode tertentu sehingga evaluasi dan penilaiannya pun hanya bisa dilakukan secara berkala. Sedangkan pola kedua, model pertanggungjawaban dengan pola pengawasan, memungkinkan semua pihak mengawasi, mengevaluasi dan menilai setiap kebijakan yang dijalankan setiap waktu tanpa harus terikat pada periode tertentu.

Aspek pertanggungjawaban meliputi aspek hukum dan aspek kinerja. Aspek hukum melihat dari segi formal. Apakah kebijakan dijalankan sesuai dengan prosedur, aturan dan hukum yang berlaku. Sedangkan aspek kinerja melihat sejauh mana program itu dilaksanakan, dan lebih dalam lagi mempertanyakan sejauhmana target program tercapai.

Pelaksanaan kebijakan yang prosedural dan dibenarkan secara hukum tidak serta merta bisa dibenarkan dari aspek kinerjanya, perlu penilaian yang lebih mendalam terhadap pelaksanaan program tersebut. Disinilah perlunya partisipasi masyarakat dalam mengevaluasi setiap kebijakan yang dilahirkan oleh institusi pemerintah daerah, karena masyarakat merupakan kelompok sasaran yang merasakan secara langsung efek dari program tersebut.

Pada prinsipnya ketika pemerintahan di daerah sudah dilakukan secara konsisten, dengan sendirinya masalah pengawasan akan berjalan sesuai dengan mekanisme hukum dan peraturan berlaku. Alhasil implikasi dari tegaknya tertib birokrasi itu adalah kuatnya mekanisme kontrol, baik dari aparaturnya sendiri maupun dari masyarakat, dan akan berdampak pada efisiensi dan efektifitas birokrasi. Sebaliknya apabila birokrasi tidak berpijak pada norma dan hukum,

maka dalam diri masyarakat akan muncul ketidakpastian dan birokrasi akan mengalami krisis kepercayaan.

Dalam konteks yang demikian, sistem desentralisasi menjadi penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Desentralisasi ini dimaknai sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2.1.3. Konsep Organisasi

Dalam usaha mempertahankan kelangsungan hidup adakalanya orang dapat melakukannya sendiri dan dalam hal-hal yang kompleks orang harus meminta bantuan dan bekerja sama dengan orang lain atau berorganisasi, dimana setiap organisasi terbentuk karena orang mempunyai keinginan yang hendak dicapai, keinginan itu berarti apa yang baik atau seharusnya dicapai untuk masa yang akan datang.

Istilah Organisasi mempunyai dua pengertian, pertama, menandakan atau menunjuk suatu lembaga (tempat, wadah) atau kelompok fungsional, seperti organisasi perusahaan, rumah sakit, perwakilan pemerintah atau suatu perkumpulan oleh raga, *kedua*, Berkenaan dengan proses pengorganisasian, sebagai suatu cara dalam mana kegiatan organisasi dialokasikan dan ditugaskan diantara para anggotanya agar tujuan organisasi dapat tercapai dengan efisien.³³

³³ Usman Effendi, 2015, Asas Manajemen, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 137

Organisasi berasal dari kata *to-organize*, dalam bahasa Inggris yang berarti mengatur atau menyusun bagian-bagian yang terpisah-pisah sehingga menjadi satu kesatuan yang dapat digunakan untuk melakukan pekerjaan. Disamping itu, organisasi berasal dari bahasa Yunani yaitu organon yang berarti alat, bagian, anggota atau badan.³⁴

Adapun yang dimaksud dengan organisasi adalah “bentuk kerja sama sekelompok orang untuk mencapai suatu tujuan tertentu secara efektif dan efisien atau bisa juga dikatakan bahwa organisasi adalah jaringan tata kerja sama dari sekelompok orang secara teratur dan kontiniu untuk mencapai tujuan bersama, antara atasan dan bawahan”³⁵

Selain itu telah banyak definisi tentang organisasi yang dikemukakan para ahli, diantaranya adalah *Robbin, S.P* yang menyatakan bahwa organisasi adalah satuan sosial yang terkoordinir secara sadar, terdiri dari dua orang atau lebih yang berfungsi atas dasar yang kontinu untuk untuk mencapai tujuan atau serangkaian tujuan bersama. organisasi adalah suatu sistem yang terdiri dari pola aktivitas kerja sama yang dilakukan secara teratur dan berulang-ulang oleh sekelompok orang untuk mencapai tujuan.³⁶

Beberapa penulis juga memberikan pengertian tentang organisasi secara berbeda, namun bersifat saling melengkapi, menurut *Kreitner dan Kinicki* organisasi adalah “suatu sistem yang dikoordinasikan secara sadar dari aktivitas dua orang atau lebih, sedangkan *Greenberg dan Baron* berpendapat bahwa

³⁴ Ibid, hal 138.

³⁵ Moeheriono, 2012, *Indikator Kinerja Utama (IKU) Bisnis dan Publik*, PT. Rajawali Pers, Jakarta, Hal 162.

³⁶ Sopiah, 2013, *Perilaku Organisasional*, Andi, Yogyakarta, hal 2.

organisasi adalah sistem sosial yang terstruktur terdiri dari kelompok dan individu berkerja sama untuk mencapai beberapa sasaran yang disepakati”.³⁷

Dalam kehidupan masyarakat dikenal dua jenis Organisasi yaitu Organisasi formal dan Organisasi Informal. Organisasi formal adalah suatu sistem kerja sama yang dilakukan oleh dua orang atau lebih dan dikoordinasi dengan sadar untuk mencapai tujuan tertentu, sedangkan organisasi informal merupakan kumpulan antar perorangan tanpa tujuan bersama yang disadari meskipun pada akhirnya untuk tujuan bersama.³⁸

Secara umum Organisasi dapat diidentifikasi dengan tiga ciri yaitu sebagai berikut :

1. Adanya sekelompok orang.
2. Adanya kerja sama dan pembagian tugas atau pekerjaan.
3. Adanya tujuan bersama yang hendak dicapai.³⁹

Mintzberg menyatakan bahwa setiap organisasi mempunyai lima bagian dasar yaitu :

1. The operating core. Para pegawai yang melaksanakan pekerjaan dasar dalam organisasi.
2. The strategic apek. Manajer tingkat puncak yang diberi tanggung jawab secara keseluruhan dalam organisasi.
3. The middle line. Para menajer yang menjadi penghubung The operating core dengan The strategic apex.

³⁷ Wibowo, 2013, *Perilaku Dalam Organisasi*, PT. Rajawali Pers, Jakarta, Hal 1.

³⁸ Usman Effendi, *Asas Manajemen...Op Cit*, hal 140.

³⁹ *Ibid*, hal 141.

4. The technostructure. Para analis yang mempunyai tanggungjawab untuk melaksanakan bentuk standarlisasi tertentu dalam organisasi.
5. Tre support staff. Orang-orang yang mengisi unit staf yang member jasa pendukung tidak langsung pada organisasi.⁴⁰

Pengalaman dan perhatian yang dicurahkan kepada masalah organisasi telah melahirkan berbagai keyakinan dan teori tentang organisasi, teori yang paling penting antaranya adalah :

1. Teori Neo-Klasikal, yaitu teori yang menitikberatkan pada penyelesaian pekerjaan melalui logika dan pengaturan keseimbangan dari fungsi-fungsi yang diperlukan.
2. Teori fungsi yaitu teori yang menyatakan bahwa seseorang individu menggunakan organisasi untuk mencapai tujuan pribadi dan sebaliknya orang menggunakan individu tersebut untuk mencapai tujuan organisasi.
3. Teori Kuanlitatif yaitu teori yang menggambarkan faktor-faktor yang dapat diukur dan berpengaruh terhadap pengorganisasian dipadukan dan diproses untuk mendapatkan organisasi terbaik yang dapat mengatasi hambatan-hambatan.⁴¹

Sementara itu Prinsip – Prinsip Organisasi memuat garis besar pembahasan dalam organisasi modern dari mulai definisi, ciri-ciri, pendekatan teori, struktur dan legitimasi birokrasi, wewenang administratif, dan hubungan antara organisasi dan lingkungan sosial. Menurut Etzioni ciri-ciri organisasi, diantaranya adalah :

⁴⁰ Teori Organisasi Struktur, Desain dan Aplikasi, Stephen P. Robbins alih bahasa, Jusuf Udaya, Arca, Jakarta, 2015. Hal 304.

⁴¹ Terry, George R, 2012, *Prinsip-Prinsip Manajemen*, Jakarta : Bumi Aksara. Hal 75

- a. Adanya pembagian dalam pekerjaan, kekuasaan, dan tanggungjawab komunikasi merupakan bentuk-bentuk pembagian yang tidak dipolakan begitu saja atau disusun menurut cara-cara tradisional, melainkan sengaja direncanakan untuk dapat lebih meningkatkan usaha mewujudkan tujuan tertentu;
- b. Adanya satu atau beberapa pusat kekuasaan berfungsi mengawasi pengendalian usaha-usaha organisasi serta mengarahkan organisasi mencapai tujuannya, pusat kekuasaan secara kontinu mengkaji sejauh mana hasil yang telah dicapai organisasi, dan apabila diperlukan menyusun pola-pola baru guna meningkatkan efisiensi;
- c. Penggantian tenaga dimana tenaga yang dianggap tidak bekerja sebagaimana diharapkan, dapat diganti oleh tenaga lain dan organisasi dapat mengkombinasikan anggotanya melalui proses pengalihan maupun promosi⁴²

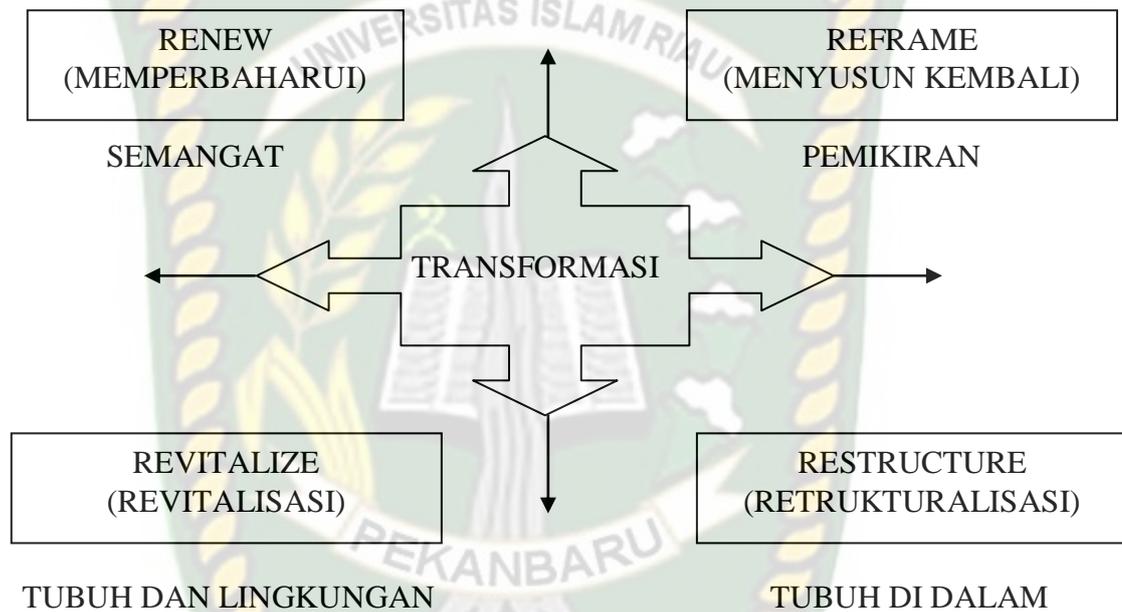
Setiap organisasi yang didirikan baik itu organisasi swasta maupun milik pemerintah membutuhkan suatu evaluasi kelembagaan dimana setiap organisasi memerlukan suatu perubahan sesuai dengan perkembangan zaman, sehingga pimpinan organisasi perlu melakukan perubahan dan penataan kembali organisasi agar sesuai dengan kebutuhan pada saat itu.

Agar perubahan atau penataan kembali suatu organisasi menghasilkan organisasi yang ideal sesuai dengan apa yang diharapkan dan dibutuhkan tentunya perlu juga memahami tentang transformasi organisasi hal ini penting agar organisasi yang baru benar-benar dapat memperbaiki kinerja organisasi, untuk

⁴² Stephen P. Robbins, 2015, *Teori Organisasi, Struktur, Desain....Op Cit.* Hal 106.

lebih jelasnya tentang Transformasi organisasi dapat dilihat pada Gambar berikut ini :

Gambar 2.1
Empat Bentuk Transformasi Organisasi



Dikaitkan dengan transformasi organisasi maka perlu dipahami Empat bentuk transformasi organisasi yaitu ⁴³:

1. Renew (Mempengaruhi) berkaitan dengan perubahan orang dan semangat organisasi.
2. Reframe (menyusun Kembali) adalah pergantian konsep organisasi tentang apa dan bagaimana sesuatu hal dapat dicapai.
3. Restructure (restrukturalisasi) yaitu mempersiapkan organisasi agar mencapai tingkat persaingan hasil kerja.

⁴³ Sedarmayanti, 2014, Manajemen Sumber Daya Manusia, *Reformasi Birokrasi, dan Manajemen Pegawai..Op Cit.* hal. 263

4. Revitalize (revitalisasi) adalah membangkitkan kembali tenaga untuk pertumbuhan organisasi yang berkaitan dengan lingkungan melalui proses yang lebih menantang.

Sebagai organisme hidup yang dinamis, organisasi harus mampu beradaptasi dengan perubahan C.K. Prahalad mengemukakan bahwa “If you learn, you’ll change, If you don’t change, you’ll die” artinya kalau kita mau belajar berarti kita mau berubah, sedangkan jika kita tidak mau berubah mengikuti atau mendahului perubahan maka kita akan tersingkir⁴⁴

Para Ahli Organisasi seperti Gouillart & Kelly (1995) Belbin (1996) Mohrman (1998) Grott (1999) pada umumnya sepakat bahwa *organisasi abad 21 memiliki ciri-ciri yaitu lebih kecil, lebih cepat, lebih terbuka dan lebih melebar.*

2.1.4. Organisasi Perangkat Daerah

Dalam konteks pemerintah daerah tentunya untuk menjalankan fungsi pemerintah daerah sebagai pelayan masyarakat maka sangat diperlukan suatu organisasi yang benar-benar dapat menjalankan tugas dan fungsinya sebagai abdi masyarakat dan abdi negara sehingga keberadaan organisasi tersebut dapat membantu pemerintah daerah, dalam hal ini Kepala Daerah dan DPRD dalam menjalankan roda pemerintahan.

Suatu organisasi, baik pemerintah maupun swasta dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan harus melalui sarana dalam bentuk organisasi yang digerakkan sekelompok orang yang berperan aktif sebagai pelaku dalam upaya

⁴⁴ Sadu Wasistiono, Kapita Selektta Manajemen Pemerintahan Daerah, Fokus Media, Bandung 2003 hlm. 3

mencapai tujuan organisasi bersangkutan, tercapainya tujuan organisasi hanya dimungkinkan karena upaya para pelaku yang terdapat pada organisasi tersebut.⁴⁵

Dimana pun dan dengan alasan apapun pemerintahan Daerah dilahirkan berdasarkan keinginan masyarakat luas, merupakan suatu organisasi yang nyaris sempurna, pemerintahan pusat sesungguhnya berkeinginan untuk memenuhi segala tuntutan dan kebutuhan masyarakat yang ada didaerah yang selama ini merasakan ketidakadilan dalam berbagai aspek kehidupan, dengan adanya pemerintah daerah maka harapan itu mewujudkan pemerataan di berbagai bidang kehidupan akan mudah tercapai.

Siagian mendefinisikan “Organisasi adalah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja bersama serta secara formal terkait dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan yang mana terdapat seseorang/beberapa orang yang disebut atasan dan seorang/sekelompok orang yang disebut dengan bawahan.⁴⁶ Sementara itu organisasi publik (pemerintah) Pada dasarnya merupakan institusi yang berkewajiban memberikan pelayanan kepada masyarakat, baik berupa pelayanan yang bersifat langsung diberikan kepada masyarakat maupun pelayanan yang dinikmati masyarakat secara tidak langsung.⁴⁷

Suatu organisasi baik pemerintah maupun swasta dalam mencapai tujuannya yang ditetapkan, harus melalui sarana dalam bentuk organisasi yang

⁴⁵ Sedarmayanti, 2014, Manajemen Sumber Daya Manusia, *Reformasi Birokrasi, dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, PT.Refika Aditama, Bandung, hal. 263

⁴⁶ Yudi Yitno Dkk, 2010, *Pedoman Analisis Beban Kerja*, Jakarta, Badan Kepegawaian Negara, Hal 10.

⁴⁷ Anwar Suprijadi, *Penyusunan Standar Operating Proceduren (Prosedur Tetap)*, Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. Jakarta , 2005. Hlm.1

digerakkan oleh sekelompok orang yang berperan aktif sebagai pelaku dalam upaya mencapai tujuan organisasi.⁴⁸

Organisasi publik sebagai lembaga Negara, instansi pemerintah yang memiliki legalias formal, difasilitasi oleh Negara untuk menyelenggarakan kepentingan rakyat disegala bidang, yang sifatnya sangat kompleks, organisasi publik sebagai tempat menyandarkan berbagai harapan yang ideal dari masyarakat, tentang pemenuhan sejumlah kepentingan.⁴⁹

Untuk di daerah tentunya dalam mewujudkan pelayanan yang prima bagi masyarakat maka pemerintah daerah harus dapat membentuk organisasi perangkat daerah yang benar-benar menjadi tempat dimana masyarakat dapat merasakan kehadiran pemerintah daerah dalam wujud pemberian pelayanan terbaik oleh pemerintah daerah.

Pasal 1 angka 23 UU Nomor 23 tahun 2014 menyatakan: “Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah”. Berikutnya di dalam Pasal 57 diatur tentang penyelenggara pemerintahan daerah. Pasal ini menyatakan: “Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah”.

Secara lebih spesifik, perangkat daerah ini diatur dalam BAB VIII UU Nomor 23 tahun 2014 ini, yaitu di dalam Pasal 208 – 235. Pasal 208 ayat (1) menyatakan Kepala daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dibantu oleh Perangkat Daerah. Sedangkan ayat (2) menyebutkan:

⁴⁸ Sedarmayanti, *Manajemen Sumber Daya Manusia Reformasi...* Op Cit. hlm. 263.

⁴⁹ Sedarmayanti, 2014, *Manajemen Sumber Daya Manusia.. Op Cit.* hlm. 356.

Perangkat Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diisi oleh pegawai aparatur sipil negara. Sementara itu, terkait dengan Perangkat Daerah Kabupaten di atur dalam Pasal 209 ayat (2), yang menetapkan: “Perangkat Daerah kabupaten/kota terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, dinas, badan dan Kecamatan.

Ketentuan lain yang tidak kalah penting untuk diperhatikan adalah apa yang termuat dalam Pasal 212 ayat (1) yang menegaskan bahwa Pembentukan dan susunan Perangkat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 209 ayat (1) dan ayat (2) ditetapkan dengan Perda.

Dasar utama pembentukan perangkat daerah adalah adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dan menjadi kewenangan daerah, yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib dibagi atas urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, dan urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Sementara itu dalam Pasal 2 dinyatakan: “Pembentukan Perangkat Daerah dilakukan berdasarkan asas :

- a. Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
- b. intensitas Urusan Pemerintahan dan potensi Daerah;
- c. efisiensi;
- d. efektivitas;
- e. pembagian habis tugas;
- f. rentang kendali;
- g. tata kerja yang jelas; dan

h. fleksibilitas.

Ketentuan yang cukup menarik terdapat pada ayat (2) Pasal 124, yang merupakan Pasal penutup yang menegaskan: Pada saat Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku, untuk pertama kali, Perda pembentukan Perangkat Daerah dan pengisian kepala Perangkat Daerah dan kepala unit kerja pada Perangkat Daerah diselesaikan paling lambat 6 (enam) bulan terhitung sejak Peraturan Pemerintah ini diundangkan. PP ini sendiri diundangkan pada tanggal 19 Juni 2014, artinya Perda pembentukan Perangkat daerah dan pengisian jabatan-jabatan yang ada harus sudah selesai pada tanggal 18 Desember 2016.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah yang terdiri dari :

1. Sekretaris Daerah yang mempunyai tugas membantu kepala daerah dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan administratif;
2. Sekretariat DPRD yang mempunyai tugas:
 - a. menyelenggarakan administrasi kesekretariatan;
 - b. menyelenggarakan administrasi keuangan;
 - c. mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD; dan
 - d. menyediakan dan mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kebutuhan.

3. Inspektorat Daerah mempunyai tugas membantu kepala daerah membina dan mengawasi pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan oleh Perangkat Daerah.
4. Dinas Daerah yang dibentuk untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
5. Badan Daerah dibentuk untuk melaksanakan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah meliputi:
 1. perencanaan;
 2. keuangan;
 3. kepegawaian serta pendidikan dan pelatihan;
 4. penelitian dan pengembangan; dan
 5. fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
6. Kecamatan dibentuk untuk meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat Desa/kelurahan.

2.1.5. Penyusunan Organisasi Perangkat Daerah

Seiring berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah terjadi perubahan sebutan atau istilah, seperti Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) berubah menjadi Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Kalau diselusuri ternyata Tidak ditemukan Istilah SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) pada Peraturan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016

Tentang Perangkat, tetapi pada kenyataannya sebelum Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 terbentuk, di daerah perangkat Daerah lebih dikenal dengan nama Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dan setelah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 terbit, Istilah SKPD diganti menjadi Organisasi Perangkat Daerah.

Setelah diselusuri ternyata istilah SKPD justru ada pada Permendagri, maka saya ambil permendagri yang terkini (terbaru) yaitu Permendagri Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengeluaran Keuangan Daerah, dimana pada pasal 1 point 10 disebutkan bahwa Satuan Kerja Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat SKPD adalah perangkat daerah pada pemerintah daerah selaku pengguna anggaran/pengguna barang” sementara di point 12 nya sebutkan bahwa Organisasi adalah unsur pemerintahan Daerah yang terdiri dari DPRD, Kepala Daeah/wakil kepala daerah dan satuan kerja perangkat daerah” atas dasar hal tersebut sebelum Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 terbit, Istilah Perangkat Daerah disebut SKPD, baru setelah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 terbit, Istilah SKPD diganti menjadi OPD, kerana dalam Bab V disebutkan tentang Susunan Organisasi Perangkat Daerah.

Penataan organisasi merupakan bagian dari reformasi birokrasi yang sangat penting dan menentukan, sehingga benar-benar mengarah pada upaya mewujudkan pemerintahan yang memenuhi kriteria *good governance*, dengan demikian organisasi perangkat daerah diharapkan menjadi organisasi yang efisien dan efektif serta solid dalam menjalankan perannya sebagai wadah bagi

pelaksanaan fungsi pemerintah serta sebagai proses interaksi maksimal antar pemerintah dengan institusi daerah lainnya dan masyarakat yang semakin dekat.⁵⁰

Seperti telah kita ketahui bersama bahwa baru-baru ini telah diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah pada tanggal 19 Juni 2016 yang mencabut dan menyatakan tidak berlaku Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan Pemerintah ini memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada Daerah dalam menata Perangkat Daerah secara efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan nyata dan kemampuan Daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara Pusat dan Daerah.

Tentunya, pergeseran nilai juridis formal dari Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 ke Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 ke Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 telah membawa perubahan dalam tata kelola pemerintahan di daerah terutama pada organisasi perangkat daerahnya.

Organisasi Perangkat Daerah merupakan wahana guna menampung urusan Pemerintah Daerah agar terselenggara fungsi Pemerintah daerah secara efektif dan efisien. Kehidupan organisasi sebagaimana kehidupan manusia, ia lahir, berkembang, sakit dan akhirnya bisa mati. Oleh sebab itu perubahan organisasi merupakan sesuatu yang harus dilakukan demi kelangsungan hidup organisasi dan

⁵⁰ Sedarmayanti, 2014, *Manajemen Sumber Daya Manusia...* Op Cit, hal. 336.

sekaligus merupakan tantangan. Perubahan organisasi dapat dilakukan dengan restrukturisasi organisasi perangkat daerah yang ada.

Penyusunan organisasi atau desain organisasi dapat didefinisikan sebagai mekanisme-mekanisme formal dengan mana 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.⁵¹

Adaptasi terhadap dinamika yang terjadi menyebabkan birokrasi harus tampil sesuai dengan realita yang ada tentunya perlu penataan kembali organisasi birokrasi yang pada hakekatnya adalah aktivitas untuk menyusun satuan organisasi birokrasi yang akan disertai bidang kerja, tugas atau fungsi tertentu.

Untuk mengadakan penyusunan tersebut Pemerintah Daerah tidak bisa secara langsung merubah organisasi yang ada, tapi harus terlebih dahulu mengadakan pemetaan terhadap unsur penunjang, pendukung dan pelaksanaannya berupa jumlah dan kualitasnya.

Organisasi Pemerintah sebagai organisasi publik yang telah mengadakan restukturisasi dimana struktur organisasinya disesuaikan dengan tujuan organisasi yaitu untuk kesejahteraan seluruh masyarakat, maka akan berpengaruh terhadap kualitas pelayanan kepada masyarakat itu sendiri. Restukturisasi tidak bisa dilihat hanya dari perampingan organisasi, SDM, atau kinerjanya saja akan tetapi juga

⁵¹ Handoko, T. Hani. 2001. *Manajemen Personalia & Sumberdaya Manusia*, BPFE, Yogyakarta. Hlm 114.

harus diperhatikan bahwa restrukturisasi adalah sebuah sistem yang saling mempengaruhi satu sama dengan lainnya dalam pencapaian tujuan organisasi.

Penyusunan organisasi dan tata kerja seharusnya tidak boleh lepas dari pendekatan miskin struktur kaya fungsi yang berarti bahwa suatu organisasi yang kecil namun memiliki fungsi yang besar. Organisasi yang besar dapat menciptakan ketidakefisienan dalam berbagai hal. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa penyusunan organisasi yang dilakukan merupakan salah satu bentuk harapan dan keinginan pengefektifan fungsi pemerintah dalam rangka melaksanakan tugas pokok dan fungsi organisasi pemerintahan itu sendiri. Melalui penyusunan organisasi yang baru diharapkan fungsi pemerintahan akan semakin efektif dan efisien.

Penyusunan Organisasi Perangkat Daerah berdasarkan Peraturan pemerintah Daerah nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah merupakan bagian dari reformasi birokrasi yang sangat penting dan menentukan, sehingga pembentukan Organisasi perangkat Daerah yang baru benar-benar mengarah pada upaya mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih dan berpihak kepada masyarakat.

Dengan demikian perangkat daerah diharapkan menjadi organisasi yang ramping struktur dan kaya fungsi serta mempunyai tugas dan fungsi yang terprogram sehingga dalam mewujudkan perannya sebagai wadah pelaksanaan fungsi pemerintah serta sebagai proses interaksi maksimal antara pemerintah dengan institusi/badan lainnya dan dengan masyarakat dapat terlaksana dengan sebaik-baiknya.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016, pembentukan Perangkat Daerah paling tidak mempertimbangkan faktor luas wilayah, jumlah penduduk, kemampuan keuangan Daerah serta besaran beban tugas sesuai dengan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah sebagai mandat yang wajib dilaksanakan oleh setiap Daerah melalui Perangkat Daerah.⁵²

Peraturan Pemerintah ini menetapkan Perangkat Daerah dalam 3 (tiga) tipe, yaitu :

1. Sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan inspektorat tipe A; sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan inspektorat tipe B; dan sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan inspektorat tipe C.
2. Dinas tipe A, dinas tipe B, dan dinas tipe C; badan tipe A, badan tipe B, dan badan tipe C.
3. Kecamatan dalam 2 (dua) tipe, yaitu kecamatan tipe A dan kecamatan tipe B.

Untuk merealisasikan penataan kembali Perangkat daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hulu bersama DPRD membentuk Peraturan Daerah yaitu Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Rokan Hulu, yang kemudian diteruskan dengan Peraturan Bupati tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja setiap Satuan Perangkat Daerah.

⁵² Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah paragraf 9.

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 5 tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Rokan Hulu maka Organisasi Perangkat Daerah yang dibentuk di Pemerintahan Daerah Kabupaten Rokan Hulu terdiri dari 28 organisasi perangkat Daerah, untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel 2.1 berikut ini :

Tabel 2.1
Nama Perangkat Daerah

NO	Nama Perangkat Daerah	Tipe
1	2	3
1	Sekretariat Daerah	A
2	Sekretariat DPRD	A
3	Inspektorat	A
4	Dinas Pendidikan Pemuda Dan Olah Raga	A
5	Dinas Kesehatan	A
6	Dinas Kependudukan Dan Pencatatan Sipil	A
7	Dinas Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang	B
8	Dinas Perumahan Dan Kawasan Permukiman	B
9	Dinas Tanaman Pangan Dan Hortikultura	B
10	Dinas Peternakan Dan Perkebunan	B
11	Dinas Perindustrian Dan Perdagangan	B
12	Dinas Koperasi Ukm Transmigrasi Dan Tenaga Kerja	B
13	Dinas Pariwisata Dan Kebudayaan	B
14	Dinas Sosial Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak	B
15	Dinas Pemberdayaan Masyarakat Dan Pemerintahan Desa	B
16	Dinas Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana	B
17	Dinas Lingkungan Hidup	B

1	2	3
18	Dinas Ketahanan Pangan Dan Perikanan	B
19	Dinas Penanaman Modal Dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu	B
20	Satuan Polisi Pamong Praja Dan Pemadam Kebakaran	B
21	Dinas Perhubungan	B
22	Dinas Perpustakaan Dan Arsip	C
23	Dinas Komunikasi Dan Informatika	C
24	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	A
25	Badan Kepegawaian Pendidikan Dan Pelatihan	A
26	Badan Pengelolaan Keuangan Dan Aset	A
27	Badan Pendapatan Daerah	B
28	Kecamatan	-

Sumber : diolah Penulis Tahun 2017

Dari tabel 2.1 diatas dapat dijelaskan bahwa dari 28 Perangkat Daerah, 9 diantaranya merupakan perangkat daerah tipe A termasuk salah satunya Sekretariat DPRD Kabupaten Rokan Hulu, sementara itu perangkat daerah dengan tipe B berjumlah 15 dan tipe C berjumlah 3 dan untuk kecamatan ada yang tipe A dan ada yang tipe B namun tidak dicantumkan dalam tabel 2.1 diatas.

Sesuai dengan ketentuan yang berlaku untuk perangkat daerah kecuali Sekretariat Daerah, Jumlah Bagian/Bidang adalah maksimal 4 dan setiap Bagian dibantu oleh Sub Bagian maksimal 4 Sub Bagian, untuk perangkat daerah tipe B terdiri maksimal 3 Bagian dan 3 Sub Bagian/Bidang di masing-masing Bagian sementara itu untuk Tipe C terdiri dari maksimal 2 Bagian/bidang dan 2 Sub Bagian di masing-masing Bagian/Bidang.

2.1.6. Kedudukan DPRD dan Sekretariat DPRD dalam Pemerintahan Daerah

Dalam melihat keberadaan atau posisi dari unsur Lembaga perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam sistem pemerintahan Daerah, maka perlu mengacu pada undang-undang tentang pemerintah daerah yang mengaturnya.⁵³ Pada saat ini undang tentang Pemerintahan Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Bab VII tentang Penyelenggara Pemerintah, Pasal 57 menyebutkan bahwa Penyelenggara Pemerintahan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah. Namun dalam Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan bahwa DPRD memiliki fungsi pembentukan perda provinsi, anggaran, dan pengawasan.⁵⁴

Di Daerah dibentuk DPRD sebagai badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Namun dalam ciri- ciri negara kesatuan hanya terdapat pemerintah pusat yang memiliki kedaulatan baik kedalam maupun keluar, hanya ada satu Undang-Undang Dasar yang berlaku untuk seluruh wilayah negara, dan

⁵³Rahyunir Rauf, *Posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah*, Publishing Marpoyan tujuh, Pekanbaru. 2016. Hlm. 145.

⁵⁴Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta: 2010, hlm. 254.

hanya terdapat satu badan perwakilan rakyat yang memiliki fungsi legislatif yaitu DPR-RI, akan tetapi pada kenyataannya di daerah DPRD memiliki fungsi yang sama seperti DPR-RI inilah yang menjadi polemik saat ini.

Namun kalau kita perhatikan bahwa antara DPR RI sebagai Lembaga Legislatif dan DPRD yang berfungsi sebagai pembentuk Peraturan Daerah yang oleh masyarakat disebut sebagai lembaga legislative di daerah tetapi secara aturan tidak disebut sebagai lembaga legislatif hanya berfungsi membentuk peraturan yang ruang lingkupnya terbatas khusus untuk satu daerah saja, beda dengan DPR RI, dimana peraturan yang dibentuknya berlaku untuk seluruh wilayah Indonesia. Dengan demikian jika DPRD dikatakan sebagai legislatif, tidaklah tepat.

Dilihat dari Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesungguhnya berkedudukan sebagai mitra kerja yang posisinya sejajar dengan Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.

Untuk itu sebagai mitra kerja yang posisinya sejajar dengan kepala daerah, maka untuk kemajuan daerah DPRD dan Kepala Daerah harus bersinergi dan berkerja sama untuk membangun daerah demi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat banyak.

Untuk lebih jelasnya tentang Posisi DPRD dalam Sistem Pemerintahan Daerah dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 2.2

Perkembangan Posisi DPRD dalam Sistem Pemerintahan Daerah⁵⁵

UU NO 4 Tahun 1974	UU NO 22 Tahun 1999	UU NO 32 Tahun 2004	UU NO 23 Tahun 2014
1	2	3	4
Posisi DPRD ditempatkan sebagai bagian dari Pemerintah Daerah, Kepala Daerah tidak bertanggung jawab kepada DPRD, akan tetapi bertanggung jawab kepada pemerintah tingkat atasnya.	Posisi DPRD secara jelas disebut sebagai badan Legislatif Daerah (BLD), Kepala Daerah Bertanggung jawab kepada DPRD dengan penyampaian laporan pertanggung jawaban kepala daerah (LPJ)	Posisi DPRD tidak disebut sebagai bagian dari pemerintah daerah dan juga tidak disebut sebagai badan Legislatif Daerah, DPRD hanya disebut sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah Bertanggung jawab kepada Pemerintah (gubernur kepada presiden melalui Mendagri dan Bupati/Walikota kepada Menteri melalui Gubernur)	Posisi DPRD tidak disebut sebagai bagian dari pemerintah daerah dan juga tidak disebut sebagai badan Legislatif Daerah, DPRD hanya disebut sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah Bertanggung jawab kepada Pemerintah (gubernur kepada presiden melalui Mendagri dan Bupati/Walikota kepada Menteri melalui Gubernur)

⁵⁵ Rahyunir Rauf, *Posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah*, Publishing Marpoyan tujuh, Pekanbaru; 2016. Hlm. 145.

Dengan demikian sejak keluarnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan dilanjutkan dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 maka DPRD tidak lagi sebagai Lembaga Legislatif Daerah walaupun DPRD tetap berfungsi sebagai lembaga pembentuk peraturan Daerah.

Selain itu pada undang-undang Nomor 23 tahun 2014 disebutkan Bahwa DPRD adalah unsur penyelenggara pemerintah daerah, dalam pasal 1 Ayat 2 disebutkan bahwa Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Pemerintahan Daerah sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan, pada hakekatnya urusan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah diatur dan dinyatakan dengan jelas terdiri dari :⁵⁶

1. Urusan Absolut yaitu urusan yang menjadi kewenangan mutlak dari pemerintah pusat dan tidak didistribusikan ke daerah, hal ini dikarenakan urusan absolute tersebut merupakan urusan yang sangat prinsip dan mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
2. Urusan Konkuren yaitu urusan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah melalui asas otonomi daerah dan dilaksanakan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

⁵⁶ Rahyunir Rauf, Posisi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Daerah, Publishing Marpoyan tujuh, Pekanbaru; 2016. Hlm. 141-142.

sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Urusan konkuren disebut juga dengan urusan bersama.

3. Urusan Pemerintahan Umum yaitu urusan pemerintahan yang tidak termasuk dalam urusan absolute dan tidak termasuk urusan konkuren atau urusan otonomi daerah.

Dari ketiga urusan tersebut maka DPRD yang merupakan unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melakukan kerjasama dengan Kepala Daerah dan dibantu oleh Perangkat Daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan yaitu urusan yang bersifat konkuren yang terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan.⁵⁷

Pasal 1 angka 23 UU Nomor 23 tahun 2014 menyatakan: “Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah”. Berikutnya di dalam Pasal 57 diatur tentang penyelenggara pemerintahan daerah. Pasal ini menyatakan: “Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah”.

Sementara itu untuk menunjang kedudukan DPRD sebagai mitra kerja yang kedudukannya sejajar dengan Kepala Daerah maka dibentuklah Sekretariat DPRD. Dalam Peraturan Bupati Nomor 29 Tahun 2016 disebutkan bahwa Sekretariat DPRD dipimpin oleh seorang Sekretaris yang secara teknis operasional berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada Pimpinan DPRD dan Secara administratif bertanggung jawab kepada Bupati melalui

⁵⁷ Ibid

Sekretaris Daerah dengan tugas, menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD dan menyediakan serta mengkoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah, sedangkan salah satu fungsi dari sekretaris adalah Penyusunan perencanaan dan pelaksanaan program di bidang kesekretariatan DPRD.

2.1.7. Konsep Evaluasi

Evaluasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti penilaian atau memberi penilaian. Pengertian evaluasi berdasarkan Ensiklopedi Nasional Indonesia adalah penilaian, pengukuran, penentuan nilai, pertimbangan dan kritik mengenai bobot atau kualitas dari suatu pekerjaan.

Evaluasi adalah upaya untuk mendokumentasi dan melakukan penilaian tentang apa yang terjadi dan juga mengapa hal itu terjadi, evaluasi yang paling sederhana adalah mengumpulkan informasi tentang keadaan sebelum dan sesudah pelaksanaan suatu program/rencana.⁵⁸

Sementara itu Wirawan mengatakan “Evaluasi adalah proses mengumpulkan dan menyajikan informasi mengenai obyek evaluasi dan hasilnya dipergunakan untuk mengambil keputusan mengenai obyek evaluasi. Wirawan membedakan jenis-jenis evaluasi berdasarkan objeknya menjadi beberapa jenis yaitu :⁵⁹

⁵⁸ Bryan, Carolie dan Louis G. White., 1987. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*. LP3ES. Jakarta. Hal 102.

⁵⁹ Wirawan, 2012, *Evaluasi Kinerja Sumber Daya Manusia. Teori, Aplikasi, dan Penelitian*, Selemba Empat, Jakarta halaman 16-18.

a. Evaluasi Kebijakan

“Kebijakan adalah rencana umum dalam rangka melaksanakan fungsi dan tugas. Kebijakan akan berlangsung terus sampai dicabut atau diganti dengan kebijakan yang baru; umumnya karena kebijakan yang lama tidak efektif dan efisien atau karena terjadinya pergantian pejabat dan pejabat baru mempunyai kebijakan yang berbeda dengan pejabat sebelumnya”. Istilah lainnya ialah analisis kebijakan. Analisis kebijakan adalah menentukan atau memilih satu alternatif kebijakan yang terbaik dari sejumlah alternatif kebijakan yang ada. Sedangkan evaluasi kebijakan adalah menilai kebijakan yang sedang atau telah dilaksanakan”.

b. Evaluasi Program

Program adalah kegiatan atau aktivitas yang dirancang untuk melaksanakan kebijakan dan dilaksanakan untuk waktu yang tidak terbatas. Evaluasi program; “Metode sistematis untuk mengumpulkan, menganalisis, dan memakai informasi untuk menjawab pertanyaan dasar. Evaluasi Program dapat dikelompokkan menjadi evaluasi proses (*process evaluation*), evaluasi manfaat (*outcome evaluation*) dan evaluasi akibat (*impact evaluation*)”

c. Evaluasi Proyek

Evaluasi proyek sebagai “kegiatan atau aktivitas yang dilaksanakan untuk jangka waktu tertentu untuk mendukung pelaksanaan program”.

d. Evaluasi Material

Evaluasi material, untuk melaksanakan kebijakan, program atau proyek diperlukan sejumlah material atau produk-produk tertentu. Misalnya, “untuk

melaksanakan program *Bus Way* diperlukan bus dengan kualitas tertentu: nyaman, memuat banyak penumpang, tahan lama, hemat bahan bakar, dan biaya pemeliharaannya yang murah. Oleh karena itu, bus yang dipergunakan *Bus Way* dievaluasi dengan kriteria tersebut”.

e. Evaluasi Sumber Daya Manusia (SDM)

Evaluasi sumber daya manusia atau yang dikenal dengan evaluasi kinerja di lakukan untuk mengetahui pengembangan sumber daya manusia atau *human resources development*. Evaluasi sumber daya manusia dapat dilaksanakan disebuah lembaga pendidikan, lembaga pemerintah, bisnis dan lembaga swadaya masyarakat”.

Sementara itu Kriteria-kriteria evaluasi kebijakan publik menurut *William N. Dunn* adalah ⁶⁰:

1. Efektivitas

Efektivitas adalah apabila suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah telah tepat pada sasaran dan tujuan yang diinginkan. Tujuan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah adalah agar nilai - nilai yang diinginkan sampai kepada publik dan masalah - masalah yang ada di lingkungan masyarakat dapat diatasi dengan baik.

2. Efisiensi

Efisien adalah jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas yang dikehendaki. Efisiensi merupakan hubungan antara efektivitas

⁶⁰ Riant Nugroho, 2014, *Kebijakan Publik di Negara Berkembang*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, Hal 72.

dan usaha. Ukuran – ukuran yang digunakan dalam kriteria efisiensi adalah jangka waktu pelaksanaan kebijakan, sumber daya manusia yang diberdayakan untuk melaksanakan kebijakan.

3. Kecukupan

Kecukupan berkenaan dengan seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan dalam memecahkan masalah. Maksudnya adalah seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Kriteria ini menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan.

4. Perataan

Perataan berkenaan dengan pemerataan distribusi manfaat dari suatu kebijakan. Artinya perataan berhubungan erat dengan rasionalitas dan sosial serta menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok – kelompok yang berbeda dalam masyarakat. Yang dilihat dari distribusi adalah apakah biaya manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok kelompok yang berbeda.

5. Responsivitas

Responsivitas berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok - kelompok masyarakat yang menjadi target kebijakan.

6. Ketetapan

Ketepatan berkenaan dengan pertanyaan apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar - benar berguna atau bernilai. Artinya ketetapan berhubungan dengan

rasionalitas substantif. Ketetapan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan dari kebijakan dan kepada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan – tujuan tersebut.

Dalam mengevaluasi suatu kebijakan, analisis akan dihadapkan pada 3 (tiga) aspek yaitu :

1. Aspek perumusan kebijakan, pada aspek ini analisis berusaha mencari jawaban bagaimana kebijakan tersebut dirumuskan , siapa yang paling berperan dan untuk siapa kebijakan tersebut dibuat.
2. Aspek implementasi kebijakan, pada aspek ini analisis berusaha untuk mencari jawaban bagaimana kebijakan tersebut dilaksanakan, apa faktor-faktor yang mempengaruhinya dan bagaimana performance dari kebijakan tersebut.
3. Aspek evaluasi, pada aspek ini analisis berusaha untuk mengetahui apa dampak yang ditimbulkan oleh suatu tindakan kebijakan, baik dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.⁶¹

Evaluasi kebijakan menurut Samudro dilakukan untuk mengetahui : 1) proses pembuatan kebijakan; 2) proses implementasi; 3) konsekuensi kebijakan ; 4) efektivitas dampak kebijakan. Evaluasi pada tahap pertama, dapat dilakukan sebelum dan sesudah kebijakan dilaksanakan, kedua evaluasi tersebut evaluasi sumatif dan formatif, evaluasi untuk tahap kedua disebut evaluasi implementasi , evaluasi ketiga dan keempat disebut evaluasi dampak kebijakan.⁶²

Adapun yang menjadi tujuan dari dilakukannya suatu evaluasi dapat dirinci sebagai berikut :

⁶¹ <http://2frameit.blogspot.co.id/2011/07/landasan-teori-evaluasi-kebijakan.html> , diakses pada tanggal 20 Mei 2017.

⁶² Ibid

1. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran.
2. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui berapa biaya dan manfaat dari suatu kebijakan.
3. Mengukur tingkat keluaran (outcome) suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau output dari kebijakan.
4. Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.
5. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan.
6. Sebagai bahan masukan (input) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir dari evaluasi adalah memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar lebih baik.⁶³

Dengan adanya evaluasi baik yang dilakukan oleh intern ataupun ekstern dari suatu kebijakan/program, diharapkan kebijakan-kebijakan kedepan akan lebih baik dan tidak mengulangi kesalahan-kesalahan yang sama.

Berikut ini beberapa alasan betapa pentingnya evaluasi terhadap suatu kebijakan yaitu :

1. Untuk mengetahui tingkat efektifitas suatu kebijakan, yakni seberapa jauh suatu kebijakan mencapai tujuan.

⁶³ jutaan-pengunjung.blogspot.co.id/2010/03/tujuan-dan-pentingnya-evaluasi.html, diakses pada tanggal 15 Mei 2017.

2. Mengetahui apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal. Dengan melihat pada tingkat efektivitasnya, maka dapat disimpulkan apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal.
3. Memenuhi aspek akuntabilitas publik. Dengan melakukan penilaian kinerja suatu kebijakan, maka dapat dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada publik sebagai pemilik dana dan mengambil manfaat dari kebijakan dan program pemerintah.
4. Menunjukkan pada *stakeholders* manfaat suatu kebijakan. Apabila tidak dilakukan evaluasi terhadap suatu kebijakan, para *stakeholders*, terutama kelompok sasaran tidak mengetahui secara pasti manfaat dari suatu kebijakan atau program.
5. Agar tidak mengulangi kesalahan yang sama. Pada akhirnya, evaluasi kebijakan bermanfaat untuk memberikan masukan bagi proses pengambilan kebijakan yang akan datang agar tidak mengulangi kesalahan yang sama, dan diharapkan lebih baik.⁶⁴

2.1.8 Kedudukan Peraturan Kepala Daerah

Berdasarkan ketetapan MPR No.V/MPR/1979 disebutkan bentuk-bentuk dan tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia yaitu :

1. Undang-undang Dasar 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-undang

⁶⁴ Ibid

4. Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang (Perpu)
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden
7. Peraturan-peraturan pelaksana lainnya.

Kemudian pada tahun 2000 MPR mengeluarkan kembali ketetapan MPR No.III /MPR/2000, dimana dalam disebutkan bentuk-bentuk dan tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia yaitu :

1. Undang-undang Dasar 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang (Perpu)
5. Peraturan Pemerintah
6. Keputusan Presiden
7. Peraturan-peraturan pelaksana lainnya.

Dalam Undang-undang nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, dimana dalam undang-undang tersebut bentuk dan susunan peraturan perundang-undangan berubah dimana Ketetapan MPR dan keputusan presiden tidak lagi termasuk peraturan perundang-undangan, dengan demikian susunan peraturan yang berlaku sampai saat ini adalah :

1. Undang-undang Dasar 1945
2. Undang-undang
3. Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang (Perpu)
4. Peraturan Pemerintah

5. Peraturan Daerah.

Pada saat ini hirarqi perundang-undang yang berlaku adalah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, disebutkan bentuk-bentuk dan tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia yaitu :

1. Undang-undang Dasar 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah pengganti Undang-undang (Perpu)
5. Peraturan Pemerintah
6. Peraturan Daerah.

Kekuatan hukum suatu perundang-undangan adalah harus sesuai dengan susunan hierarki peraturan perundang-undangan, dimana yang dimaksud dengan hierarki adalah perjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam pasal 1 ayat 20 Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah disebutkan bahwa Produk hukum daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi perda atau nama lainnya, perkara, PB KDH, peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi keputusan kepala daerah, keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD dan keputusan badan kehormatan DPRD.

Peraturan Kepala Daerah Kabupaten/Kota atau Peraturan Bupati/Walikota adalah Peraturan Perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, yang dibentuk berdasarkan pasal 246 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, jadi kewenangannya merupakan pelimpahan (delegasi) dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, ataupun untuk mengatur urusan-urusan dalam rangka pembantuan.

Peraturan Kepala Daerah adalah salah satu peraturan perundang-undangan di tingkat daerah selain Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Berdasarkan pasal 246 tersebut, Peraturan Bupati dibentuk untuk melaksanakan Peraturan Daerah atau atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Fungsi Peraturan Kepala Daerah dirumuskan dalam pasal 246 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, adalah menyelenggarakan ketentuan dalam Undang-Undang sebagaimana di atur dalam Pasal 246 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan "Untuk melaksanakan Peraturan Kepala Daerah dan atas kuasa Peraturan Perundang-undangan, Kepala Daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah.

Dari ketentuan Pasal 246 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut diatas dapat dikatakan bahwa Peraturan Kepala Daerah dapat melaksanakan ketentuan dalam Undang-Undang tanpa harus menunggu Peraturan Daerah yang menjadi dasar pelaksanaannya.

Materi muatan Peraturan Bupati dapat dijumpai didalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyatakan bahwa : ”Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Kepala Daerah dan Peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan” Selanjutnya di dalam pasal 246 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa :

1. Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa Peraturan Perundang-undangan, Kepala Daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah.
2. Ketentuan mengenai asas pembentukan dan materi muatan, serta pembentukan Perda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 237 berlaku secara mutatis mutandis terhadap asas pembentukan dan materi muatan, serta pembentukan Perkada.

Dalam pasal Pasal 237 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa :

1. Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda.

4. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda.
5. Pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan secara efektif dan efisien.

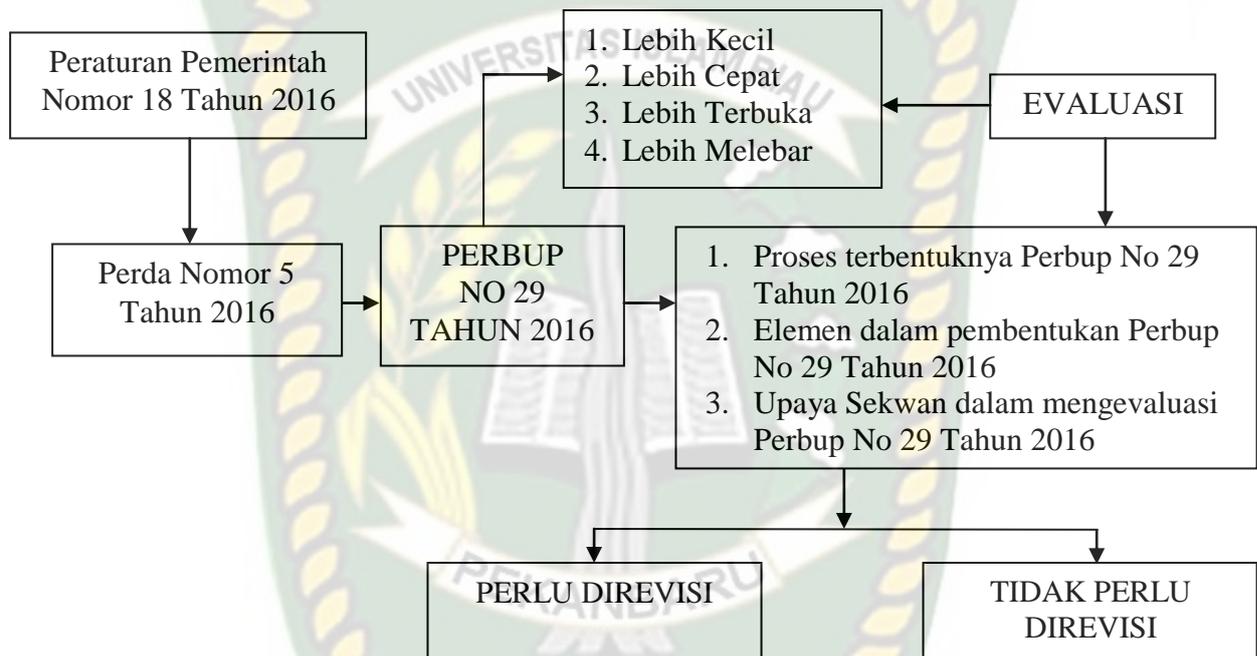
Peraturan Kepala Daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi” Bertitik tolak dari ketentuan tersebut terdapat hubungan hirarki antara Peraturan Perundang-undangan tingkat Pusat dan Peraturan tingkat Daerah. Peraturan Kepala Daerah pada hakekatnya peraturan pelaksanaan norma hukum dari jenis peraturan perundang-undangan tingkat pusat, selain itu Peraturan Kepala Daerah juga merupakan penjabaran lebih lanjut Peraturan Daerah. Dengan demikian Peraturan Kepala Daerah dapat melaksanakan langsung ketentuan - ketentuan dalam Undang-Undang tanpa harus menunggu Peraturan Daerah.

Dengan demikian Peraturan Kepala Daerah atau Peraturan Bupati Untuk Daerah Kabupaten berkedudukan dibawah Peraturan Daerah, dimana Peraturan Kepala Daerah atau Peraturan Bupati tersebut dibentuk berdasarkan perintah dari peraturan daerah atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dimana pada saat ini tata cara pembentukan Produk Hukum Daerah termasuk Peraturan Kepala Daerah/Peraturan Bupati berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 Tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

2.2. Kerangka Pemikiran

Dari beberapa pendapat ahli di atas, penulis mencoba merumuskan satu kerangka pemikiran sebagaimana tergambar pada bagan berikut ini :

Gambar 2.2
Kerangka Pemikiran



2.3 Konsep Operasional

Sehubungan dengan definisi konsep Masri Singarimbun menyatakan bahwa “definisi konsep yakni istilah dan definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak kejadian, keadaan, kelompok atau individu yang menjadi pusat perhatian ilmu sosial”. Dengan demikian maka definisi konsep Operasional disini digunakan untuk memberikan suatu batasan atau definisi dari berbagai konsep secara tegas dan tuntas, serta untuk memudahkan pemahaman tentang makna variabel penelitian ini.⁶⁵

⁶⁵ Masri, dan Sofian Effendi, 1987, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta.hlm.33.

1. Evaluasi adalah upaya untuk mendokumentasi dan melakukan penilaian tentang apa yang terjadi dan juga mengapa hal itu terjadi, evaluasi yang paling sederhana adalah mengumpulkan informasi tentang keadaan sebelum dan sesudah pelaksanaan suatu program/rencana.⁶⁶ Dimana menurut Samodra langkah pertama dalam melakukan evaluasi kebijakan adalah bagaimana proses kebijakan tersebut dibuat.
2. Peraturan Kepala Daerah Kabupaten/Kota atau Peraturan Bupati/Walikota adalah Peraturan Perundang-undangan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, dalam Undang-Undang disebutkan bahwa Untuk melaksanakan Peraturan Kepala Daerah dan atas kuasa Peraturan Perundang-undangan, Kepala Daerah menetapkan Peraturan Kepala Daerah.
3. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hulu yang disingkat dengan SETWAN dipimpin oleh Seorang Sekretaris yang Secara teknis operasional berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Pimpinan DPRD dan Secara administratif bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah

⁶⁶ Bryan, Carolie dan Louis G. White., 1987. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*. LP3ES. Jakarta. Hal 102.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Objek Penelitian

Berdasarkan judul penelitian ini yaitu Evaluasi Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 29 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Maka yang menjadi objek dalam penelitian ini adalah Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 29 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

3.2 Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif, dimana Metode kualitatif ini digunakan karena beberapa pertimbangan yaitu :

- a. Penyesuaian metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda.
- b. Metode ini menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dan responden/informan
- c. metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan terhadap pola- pola nilai yang dihadapi.⁶⁷

⁶⁷ Lexy J. Maleong, 2004, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung. hlm. 5.

3.3 Desain Penelitian

Pendekatan kualitatif ini didefinisikan sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Penelitian kualitatif merupakan penelitian yang dilakukan berdasarkan paradigma, strategi, dan implementasi model secara kualitatif.⁶⁸

Penggunaan desain ini adalah untuk mengetahui dan menganalisa permasalahan yang terjadi melalui evaluasi serta mengkaitkannya dengan teori-teori yang ada tentang evaluasi dan organisasi, dimana dilihat dari pendekatannya, penelitian ini termasuk ke dalam penelitian kebijakan public (public policy research), dilihat dari tingkat eksplansinya penelitian ini termasuk ke dalam jenis penelitian diskriptif.

3.4 Informan

Teknik yang digunakan untuk menentukan Informan Penelitian adalah teknik *Purposive Sampling* tersebut, menurut Sugiyono, bahwa *Purposive Sampling* adalah teknik pengambilan informan dengan pertimbangan tertentu, misalnya orang-orang tersebut yang dianggap paling tahu tentang apa yang kita harapkan, atau mungkin dia sebagai penguasa sehingga akan memudahkan penelitian menjelajahi objek/situasi sosial yang diteliti.⁶⁹ Dalam penelitian ini yang menjadi informan penelitian adalah :

⁶⁸ Basrowi dan Suwandi, 2008, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm, 20

⁶⁹ Sugiyono. 2010. *Memahami Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bamdung, hlm. 53-54.

Tabel 3.1
Jumlah Informan Penelitian

No	Informan	Keterangan
1	Sekretaris Daerah Kabupaten Rokan Hulu	1 Orang
2	Ketua DPRD Rokan Hulu	1 Orang
3	Ketua Komisi I DPRD Rokan Hulu	1 Orang
4	Sekretaris DPRD Rokan Hulu	1 Orang
5	Kabag Organisasi Sekretariat Daerah	1 Orang
6	Kabag Humas dan Protokol Sekretariat DPRD	1 Orang
7	Kasubbag Humas, Dokumentasi dan Peliputan	1 Orang
8	Kasubbag Protokol	1 Orang
Jumlah		8 Orang

Sumber : Modifikasi Penulis Tahun 2017

Walaupun jumlah Informan terbatas hanya 8 orang Informan, namun tidak tertutup kemungkinan jumlah informan penelitian ini bertambah sesuai dengan perkembangan selama masa penelitian berlangsung, karena informan yang ditetapkan sekarang masih bersifat sementara dan terus menggelinding seperti bola salju (*Snow Ball*) sesuai dengan petunjuk yang didapatkan dari para informan yang telah diwawancarai sesuai dengan kebutuhan penelitian ini.

3.5 Jenis dan Sumber Data

Penelitian selalu berhubungan dengan data, karena dari data yang telah diolah akan menunjukkan suatu fakta, intinya ada dua bagian data yang sering digunakan didalam suatu penelitian yaitu data primer dan data sekunder.⁷⁰

Untuk lebih jelasnya tentang jenis dan sumber data penelitian ini diterangkan sebagai berikut :

⁷⁰ Victorianus Aries Siswanto, 2012, *Strategi dan Langkah-Langkah Penelitian* : Graha Ilmu, Yogyakarta. hlm. 53.

1. Data primer yaitu data yang langsung dikumpulkan sendiri oleh peneliti, hasilnya lebih akurat dan terkini. data ini diperoleh melalui wawancara yang bersumber dari informan penelitian.
2. Data sekunder yaitu data yang diperoleh secara tidak langsung dari informan atau data yang didapat melalui orang lain, dalam penelitian ini data sekunder tersebut bersumber dari buku-buku ilmiah, majalah, surat kabar dan bahan kepustakaan lainnya yang berhubungan erat dengan penelitian ini.

3.6 Teknik Pengumpulan Data

Dalam suatu penelitian tentunya membutuhkan suatu data dari sumber tertentu, dimana data tersebut akan digunakan untuk menentukan hasil dari penelitian yang dilaksanakan, Untuk memperoleh data yang kongkrit yang sesuai dengan penelitian dan nantinya dapat dipertanggungjawabkan, maka penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut :

1. Observasi

Observasi adalah pengamatan yang dilakukan secara sengaja, sistematis mengenai fenomena sosial dengan gejala-gejala psikis untuk kemudian dilakukan pencatatan.⁷¹

2. Wawancara

Wawancara digunakan sebagai teknik pengumpulan data apabila peneliti ingin melakukan studi pendahuluan untuk menemukan permasalahan yang harus

⁷¹ Joko Subagyo, 2011, *Metode Penelitian Dalam Teori & Praktek*, Jakarta : Rineka Cipta. Hlm. 62.

diteliti dan juga apabila peneliti ingin mengetahui hal-hal dari responden yang lebih mendalam dan jumlah respondennya sedikit.⁷²

3. Studi Pustaka/Dokumentasi

Untuk menghimpun informasi yang relevan dengan topik atau masalah yang sedang atau akan diteliti informasi itu dapat diperoleh dari buku, surat kabar, majalah, literatur-literatur lain yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

3.7 Teknik Analisa Data

Data yang diperoleh peneliti dilapangan baik melalui hasil wawancara maupun yang diperoleh melalui dokumen akan dianalisis sebelum digunakan, analisis dalam penelitian merupakan bagian yang sangat penting hal ini disebabkan karena dengan analisis inilah data yang diperoleh akan nampak manfaatnya terutama dalam memecahkan masalah penelitian dan mencapai tujuan akhir penelitian.

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif yaitu analisis terhadap data yang berupa informasi, uraian dalam bentuk bahasa prosa kemudian dikaitkan dengan data lainnya untuk mendapatkan penjelasan terhadap suatu kebenaran atau sebaliknya sehingga memperoleh gambaran baru ataupun menguatkan gambaran yang sudah ada dan sebaliknya.⁷³

⁷² Sugiyono, 2009, *Metode Penelitian Kuanlitatif, Kualitatif dan R& D*. Alfabet. Bandung. Hal 137.

⁷³ Joko Subagyo, 2011, *Metode Penelitian Dalam Teori dan Praktek*. Rineka Cipta. Jakarta. Hal . 106.

Menurut Rulam Ahmadi analisa data dalam metode penelitian kualitatif dilakukan melalui pengaturan secara logis dan sistematis.⁷⁴ Teknik analisa data digunakan untuk menjawab rumusan masalah yang telah dirumuskan dalam proposal.

3.8 Sistematika Penulisan.

BAB I PENDAHULUAN

Pada Bab ini diuraikan tentang Latar Belakang, Rumusan Masalah Tujuan Penelitian dan Kegunaan Penelitian.

BAB II KAJIAN PUSTAKA

Pada Bab ini disajikan Kajian Pustaka, Kerangka Pemikiran, Konsep Operasional dan Operasional Variabel.

BAB III METODE PENELITIAN

Pada Bab ini menguraikan tentang Tipe penelitian, Lokasi Penelitian, Informan, Jenis dan Sumber Data, Teknik pengumpulan data, Teknik Analisis Data, Sistematika Penulisan dan Jadwal Penelitian.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini memuat tentang hasil penelitian antara lain diskripsi wilayah penelitian, gambaran umum objek penelitian, hasil penelitian dan Pembahasan.

⁷⁴ Rulam Ahmadi. 2005. *Memahami Metodologi Penelitian Kualitatif*. Universitas Negeri Malang. UM Press. Malang

BAB V PENUTUP

Bab ini merupakan bagian akhir dari penelitian ini yang memuat kesimpulan dan saran-saran penulis.

3.9 Jadwal Penelitian

Agar penelitian yang dilakukan dapat diselesaikan tepat pada waktunya tentunya butuh pedoman tentang jadwal kegiatan agar penelitian ini bisa dilakukan sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan, untuk lebih jelasnya tentang jadwal penelitian tersebut, dapat dilihat dari tabel yang disajikan berikut

Tabel 3.2
Jadwal Penelitian

No	Uraian kegiatan	Bulan dan minggu ke																							
		Jul 2017				Agust 2017				Sept 2017				Okt - Des 2017				Jan-Feb 2018				Mar 2018			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1	Pengajuan Judul																								
2	Penyusunan Proposal																								
3	Konsultasi dan Bimbingan																								
4	Seminar Proposal																								
5	Penelitian dan Bimbingan																								
6	Ujian Tesis																								
7	Revisi dan Pengesahan																								