

BAB II

TELAAH PUSTAKA

2.1 Pengertian Pemerintahan

Sebelum melangkah lebih jauh ke dalam penulisan ini, penulis mencoba mengajak pembaca untuk melihat definisi pemerintahan yang dipandang sebagai ilmu pengetahuan. Dalam berbagai pustaka tentang Ilmu Pemerintahan telah dicatat beberapa definisi Ilmu Pemerintahan. Beberapa definisi itu bertolak belakang dari anggapan dasar bahwa Ilmu Pemerintahan adalah bagian integral ilmu politik. Beberapa definisi lainnya bersifat normatif.

Taliziduhu menyebutkan Ilmu Pemerintahan dapat didefinisikan sebagai ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang akan jasa-publik dan layanan-civil, dalam hubungan pemerintahan, sehingga dapat diterima pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan.⁸

Berdasarkan definisi Taliziduhu mengkonstruksikan ruang lingkup ilmu pemerintahan sebagai berikut:

1. Yang diperintah
2. Tuntutan yang diperintah (jasa publik dan layanan civil)
3. Pemerintah
4. Kewenangan, kewajiban, dan tanggungjawab pemerintah.
5. Hubungan pemerintahan
6. Pemerintahan yang bagaimana yang dianggap mampu menggunakan kewenangan, menunaikan kewajiban, dan memenuhi tanggung jawabnya.
7. Bagaimana membentuk pemerintah yang demikian itu.

⁸Taliziduhu Ndraha. 2011. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jakarta: PT Rineka Cipta Hal: 7

8. Bagaimana pemerintah menggunakan kewenangan, menunaikan kewajiban dan memenuhi tanggung jawabnya.
9. Bagaimana supaya kinerja pemerintahan sesuai dengan tuntutan yang diperintah dan perubahan zaman.

Menurut Wirjono Prodjodikoro pemerintahan dapat dibagi dalam arti luas dan arti sempit, pemerintahan dalam arti luas adalah seluruh urusan yang dilakukan oleh Negara dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan rakyat dan kepentingan Negara, sedangkan dalam arti sempit adalah menjalankan tugas eksekutif saja⁹

Untuk menghindari keragu – ragan istilah pemerintahan dan pemerintah maka dapat di rincikan “ pemerintah” menunjuk kepada orangnya sedangkan “ pemerintahan” menunjuk kepada fungsi, tugas dan wewenangnya.¹⁰

Kata pemerintahan secara etimologis berasal dari kata pemerintah. Kata pemerintah berasal dari kata perintah yang berarti menyuruh melakukan suatu pekerjaan. Akan tetapi, kata pemerintahan sebenarnya berasal dari kata dalam Bahasa Inggris, yaitu government yang diterjemahkan sebagai pemerintah dan pemerintahan.¹¹

Budiarjo mengemukakan pemerintahan adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan atas Negara. Rakyat atau penduduk dan wilayah suatu Negara memiliki tujuan untuk mewujudkan Negara berdasarkan konsep Negara tersebut.¹²

⁹ Munaf, Yusri 2016, *Hukum Administrasi Negara*, Marpoyan Tujuh, Pekanbaru hal.77

¹⁰ Syafiie, Inu Kencana. 2007. *Ilmu Pemerintahan Edisi Revisi*. Mandar Maju:Bandung: hal.35

¹¹ Rosidin, Utang. 2010. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*. Bandung: Pustaka Setia Hal: 21.

¹² Budiarjo, Miriam. 2007. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. PT.Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. Hal.21

Pemerintahan menurut Syafiie yaitu pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara, ke dalam dan ke luar. Oleh karena itu, pertama, harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua, harus mempunyai legislatif atau dalam arti pembuat undang – undang, yang ketiga, harus mempunyai kekuatan finansial atau kekuatan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan Negara dalam menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan Negara.¹³

Memandang dari sudut ilmu pemerintahan, Syafiie¹⁴ mengatakan pemerintahan adalah Ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (Eksekutif), pengaturan (Legislatif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintah (baik pusat dengan daerah maupun antara rakyat dengan yang diperintahnya) dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan secara baik dan benar.

Ndraha juga mendefenisikan pemerintahan yaitu sebuah sistem multiproses yang bertujuan memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan jasa publik dan layanan civil. Tuntutan yang diperintah berdasarkan berbagai posisi yang di pegangnya.¹⁵

¹³ Syafiie, Inu Kencana. 2005. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung Refika Aditma.hal.22

¹⁴Safi'I, Inu Kencana 2011. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung, Penerbit Rafika Aditama.Hal: 24

¹⁵Ndraha, Taliziduhu.2003. *Kyebernology (Ilmu Pemerintahan Baru)* . Jakarta : Rineka Cipta.hal.5

Menurut W.S. Sayre dalam Inu Kencana Syafiie, Pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari Negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya.¹⁶

Menurut Sedarmayanti pemerintah atau government adalah lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan Negara, Negara bagian atau Negara kota atau sebagainya.

Pemerintahan dibentuk dengan maksud untuk membangun peradaban dan menjaga sistem ketertiban sosial sehingga masyarakat bisa menjalani kehidupan secara wajar dalam konteks kehidupan bernegara. Dalam perkembangannya, konsep pemerintahan mengalami transformasi paradigma dari yang serba negara ke orientasi pasar (*market or public interest*), dari pemerintahan yang kuat, besar dan otoritarian ke orientasi *small and less government*, egalitarian dan demokratis, serta transformasi sistem pemerintahan dari yang sentralistik ke desentralistik.¹⁷

Pemerintahan pada awalnya dibentuk untuk menghindari keadaan dimana sebuah wilayah yang dihuni oleh manusia mengalami serba kekacauan. Keadaan itu kemudian memaksa lahirnya seseorang dengan pengaruh yang ditimbulkannya untuk membentuk kelompok lain. Dalam perkembangannya kelompok inilah yang kemudian menjadi kelompok istimewa untuk melakukan apa saja bagi kepentingan perlindungan dan penyelamatan masyarakat. Kelompok tersebut pada akhirnya menjadi kelompok minoritas yang memiliki otoritas tak terbatas dengan

¹⁶ Syafiie, Inu Kencana. 2013. Ilmu Pemerintahan. Jakarta: PT. Bumi Aksara Hal: 10

¹⁷ Bappenas. 2004. *Menumbuhkan Kesadaran Tata Pemerintahan yang baik*. Jakarta: Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik. Hal. 1.

tujuan yang dapat mereka lakukan atas nama kelompok mayoritas (rakyat) atau bahkan atas keinginan atau kehendak mereka sendiri.¹⁸

2.2 Pengertian Pemerintahan Daerah

Dalam pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan bahwa “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”. Kemudian pada pasal 18 ayat (2) menyebutkan bahwa “Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.” artinya masing-masing daerah berhak mengurus sendiri urusan pemerintahannya sebagai bentuk dari asas otonomi dan pembantuan .

Selain materi muatan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Peraturan Daerah dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi.¹⁹ Melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, pada Pasal 9 menyebutkan bahwa:

1. Urusan Pemerintahan terdiri atas Urusan Pemerintahan *Absolute*, Urusan Pemerintahan *Konkuren*, dan Urusan Pemerintahan Umum.
2. Urusan Pemerintahan *Absolute* sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
3. Urusan Pemerintahan *Konkuren* sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Urusan Pemerintah Pusat dan Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota.
4. Urusan Pemerintahan *Konkuren* yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

¹⁸Labolo Muhadam. 2011. *Memahami ilmu Pemerintahan Suatu Kajian Teori Konsep danPengembangannya*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. Hal 25

¹⁹Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

5. Urusan Pemerintahan Umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan.

Urusan Pemerintahan *Absolute* meliputi: meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama. Dalam hal pelaksanaan urusan tersebut, Pemerintah Pusat:

1. Melaksanakan sendiri; atau
2. Melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di daerah atau Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat berdasarkan azas dekonsentrasi.²⁰

Sedangkan Urusan Pemerintahan Konkuren meliputi Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib merupakan Urusan Pemerintahan yang terdiri atas urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar.²¹

Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar tersebut meliputi: pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan pemukiman, ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat dan sosial²². Sedangkan untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:

1. Tenaga Kerja
2. Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
3. Pangan
4. Pertanahan

²⁰Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

²¹Ibid, Pasal 11

²²Ibid, Pasal 12 ayat (1) huruf c

5. Lingkungan Hidup
6. Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil
7. Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
8. Pengendalian Penduduk dan Keluarga Berencana
9. Perhubungan
10. Komunikasi dan Informatika
11. Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah
12. Penanaman Modal
13. Kepemudaan dan Olahraga
14. Statistik
15. Persandian
16. Kebudayaan
17. Perpustakaan; dan
18. Kearsipan

Untuk urusan pilihan pula meliputi: kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian dan transmigrasi.²³

Sebagaimana disebutkan pada Pasal 9 ayat (1) di atas, selain Urusan Pemerintahan *Absolute* dan Urusan Pemerintahan Konkuren, Urusan Pemerintahan juga dapat dipilah berupa Urusan Pemerintahan Umum. Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Urusan Pemerintahan Umum meliputi:

1. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, Pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa
3. Pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional dan nasional.
4. Penanganan konflik sosial sesuai ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

²³Ibid, Pasal 12

5. Koordinasi pelaksanaan tugas administrasi Pemerintahan yang ada di wilayah Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan;
6. Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
7. Pelaksanaan semua urusan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memiliki tujuan utama yang mana tujuan tersebut adalah agar penyelenggaraan pemerintahan daerah diharapkan mampu mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dengan memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan global dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Reformasi pemerintahan yang terjadi di Indonesia, saat ini telah mengakibatkan pula terjadinya pergeseran paradigma dari sentralistik ke arah desentralisasi, yang ditandai dengan pemberian otonomi kepada daerah. Pengalaman dari banyak negara mengungkapkan bahwa pemberian otonomi kepada daerah-daerah merupakan salah satu resep politik penting untuk mencapai sebuah stabilitas sistem dan sekaligus membuka kemungkinan bagi proses

demokratisasi yang pada gilirannya nanti akan semakin mengukuhkan stabilitas sistem secara keseluruhan²⁴

Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 UUD 1945 menjadi dasar dari berbagai produk undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai pemerintah daerah. Tujuan pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal.

Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan²⁵

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan,

²⁴ Riawan, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 197

²⁵ Bagir Manan, 2000, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FHUI, Jakarta, hal. 70

pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara Pemerintah Pusat dengan daerah dan antar daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

2.3 Konsep Fungsi

Menurut Ridwan HR, pengertian fungsi adalah lingkungan kerja yang terperinci dalam hubungannya secara keseluruhan. Fungsi-fungsi dinamakan jabatan. Jabatan adalah suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang.²⁶

Fungsi dapat disebutkan jabatan, menurut pendapat N.E Algra dan H.C.J.C. Janssen dalam Ridwan HR sebagai :*”Een ambt is een anstituut met eigen werkring waaraan bij de instelling duurzaam en welomschreven taak en bevoegdheden zijn verleend”*.²⁷(jabatan adalah suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang).

²⁶ Ridwan HR. 2006. Hukum Administrasi Negara. Jakarta : Penerbit Grafindo Persada Hal:73

²⁷Ibid

Sedangkan fungsi menurut Sutarto²⁸ adalah rincian tugas yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pegawai tertentu yang masing-masing berdasarkan sekelompok aktivitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya.

Menurut Bagir Manan dalam Ridwan HR menyebutkan, jabatan adalah lingkungan pekerjaan tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Dan menurut pendapat E. Utrecht dalam Ridwan HR, jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werkzaamheden*) yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan Negara. Jabatan bersifat tetap, sementara pemegang jabatan (*ambtsdrager*) dapat diganti – ganti.²⁹

Dalam beberapa literatur pengertian fungsi disamakan dengan tugas, kewenangan dan kewajiban. Menurut Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah menyebutkan bahwa tugas dan wewenang merupakan dua hal yang saling berhubungan, karena tidak ada tugas dapat terlaksana dengan baik tanpa ada wewenang yang jelas, maka tugas dan wewenang mempunyai arti tersendiri.³⁰

Memahami uraian tersebut diatas, maka Penulis berpendapat, bahwa fungsi memiliki arti yang berkaitan dengan tugas, wewenang dan kewajiban atau kegiatan. Bila diperhatikan arti kata tugas yaitu; sesuatu yang wajib dikerjakan atau yang ditentukan untuk dilakukan; pekerjaan yang menjadi tanggungjawab seseorang terhadap pekerjaan yang dibebankan; fungsi/jabatan;

²⁸ Sutarto, 2008. Dasar-dasar Organisasi. Yogyakarta: Gajah Mada University Press Hal: 22

²⁹ Ibid

³⁰ Pipin Syarifin dan Dedah Juebah. 2005. Hukum Pemerintahan Daerah. Bandung: Bani Quraisy Hal: 69

fungsi yang boleh dikerjakan, dan arti dari wewenang; fungsi yang boleh tidak dikerjakan dan arti kewajiban sesuatu yang berkenaan dengan tugas atau pekerjaan. Sehingga didefinisi fungsi adalah beban tanggungjawab atau suatu tugas berupa kepentingan yang bersifat tetap untuk diabdikan bagi kepentingan umum, subyek atau organisasi. Beban tanggungjawab dilakukan oleh kepala daerah dalam melaksanakan tugas demi kepentingan yang bersifat tetap bagi pengabdian untuk kepentingan umum dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.

Dalam tesis ini fungsi diartikan pelaksanaan jabatan, pekerjaan atau kegiatan dari Biro Organisasi Sekretariat Daerah sehingga menimbulkan kewajiban dalam melaksanakan perumusan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Yang mana biro organisasi mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan kebijakan, fasilitasi, koordinasi, monitoring, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas dan fungsi manajerial dan teknis sesuai dengan tugas dan fungsi sekretariat Daerah. Diketahui tugas pokok sekretariat daerah adalah membantu Gubernur dalam mengkoordinasikan perumusan kebijakan dan pelaksanaan tugas dan fungsi Dinas dan Lembaga teknis daerah mulai dari proses perencanaan sampai pelaporan.

Berikut ini fungsi Biro Organisasi menurut Peraturan Gubernur Riau Nomor 10 Tahun 2015 Tentang Rincian Tugas, Fungsi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Provinsi Riau:

- a. Penyelenggaraan perumusan kebijakan pada bagian kelembagaan, bagian tata laksana dan pelayanan publik, bagian reformasi birokrasi dan akuntabilitas dan bagian kepegawaian sekretariat daerah;

- b. Penyelenggaraan koordinasi dan fasilitasi pada bagian kelembagaan bagian tata laksana dan pelayanan publik, bagian reformasi birokrasi dan akuntabilitas dan bagian kepegawaian sekretariat daerah;
- c. Penyelenggaraan monitoring, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas dan fungsi manajerial dan teknis pada bagian kelembagaan bagian tata laksana dan pelayanan publik, bagian reformasi birokrasi dan akuntabilitas dan bagian kepegawaian sekretariat daerah;
- d. Penyelenggaraan tugas pemerintahan umum lainnya yang tidak menjadi tugas dan fungsi SKPD yang lain;
- e. Penyelenggaraan tugas lain sesuai tugas dan fungsinya.

Berdasarkan beberapa fungsi di atas, pembatasan untuk penelitian ini pada fungsi biro organisasi pada point (a) Penyelenggaraan perumusan kebijakan, yang berkaitan langsung dengan konsep Formulasi Kebijakan Publik.

2.4 Kebijakan Publik

Kebijakan publik (*inggris, public policy*) adalah keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas public, sebagai keputusan yang mengikat public maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari public atau orang banyak, umumnya melalui proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak, selanjutnya kebijakan public akan dilaksanakan oleh administrasi Negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah. Focus utama kebijakan publik dalam Negara modern adalah

pelayanan public yang merupakan segala sesuatu yang bisa dilakukan oleh Negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang banyak, menyeimbangkan peran Negara yang mempunyai kewajiban menyediakan pelayanan public dengan hak untuk menarik pajak dan retribusi, dan pada sisi lain menyeimbangkan berbagai kelompok dalam masyarakat dengan berbagai kepentingan serta mencapai amanat konstitusi³¹

Menurut Lasswell dan Kaplan dalam Said Zainal Abidin bahwa kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai – nilai dan tindakan – tindakan yang terarah.³²

Menurut Jones dalam Said Zainal Abidin kebijakan adalah perilaku yang tetap dan berulang dalam hubungan dengan usaha yang ada di dalam dan melalui pemerintah untuk memecahkan masalah umum. Definisi ini memberikan makna bahwa kebijakan itu bersifat dinamis.

Kebijakan menurut Mustopadidjaja adalah keputusan suatu organisasi yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu, berisikan ketentuan – ketentuan yang dijadikan pedoman perilaku dalam (1) pengambilan keputusan lebih lanjut, yang harus dilakukan baik kelompok sasaran ataupun unit organisasi pelaksanaan kebijakan, (2) penerapan atau pelaksanaan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan baik dalam hubungan

³¹ Ali, Zaini Dan Alhafis Imam Raden. 2015, *Teori Kebijakan Public*, Pekanbaru: Marpoyan Tujuh hal 7

³² Abidin, Said Zainal. 2004. *Kebijakan Publik*. Jakarta: Yayasan Pancur Siwah hal.6

dengan unit organisasi pelaksanaan maupun dengan kelompok dengan sasaran yang di maksud.³³

Said Zainal juga mengemukakan bahwa kebijakan adalah keputusan yang di buat oleh pemerintah atau lembaga yang berwenang untuk memecahkan masalah atau mewujudkan tujuan yang diinginkan masyarakat.

Menurut Nugroho kebijakan publik adalah keputusan yang di buat oleh Negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan Negara yang bersangkutan.³⁴

Koryati mengemukakan bahwa secara umum kebijakan dapat di katakan sebagai rumus pemerintah yang menjadi pedoman tingkah laku guna mengatasi masalah publik yang mempunyai tujuan, rencana, dan program yang akan di laksanakan secara jelas.³⁵

Menurut Frietrich dalam Budi Winarno mengemukakan bahwa kebijakan adalah sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintahan dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan – hambatan dan peluang-peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.³⁶

³³ Mustopadidjaja, A.R. 2002. *Manajemen Proses Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi Kinerja*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara. Hal 20

³⁴ Nugroho, 2003. *Kebijakan Publik (Publik Policy)*. Jakarta, Balai Pustaka hal.55

³⁵ Koryati. Nyimas Dwi, dkk. 2005. *Kebijakan dan Manajemen Pembangunan Wilayah*. Yogyakarta, YPAPI.hal.7

³⁶ Winarno, Budi, 2012. *Kebijakan Publik (Teori, Proses, dan Studi Kasus)*. Yogyakarta: Buku Seru Hal20

Di lihat dari konsep pemerintahan, maka Anderson dalam mengemukakan bahwa kebijakan merupakan pengembangan yang dilakukan institusi pemerintah dan aparaturnya. Sehingga kebijakan tersebut dapat dikatakan bahwa :

- a. Kebijakan pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
- b. Kebijakan itu berisi tindakan – tindakan atau pola – pola tindakan pejabat pemerintah.
- c. Kebijakan merupakan apa yang benar – benar dilakukan pemerintah, jadi bukan merupakan apa yang baru menjadi maksud atau pernyataan pemerintah untuk melakukan sesuatu
- d. Kebijakan pemerintah itu bersifat positif dalam arti keputusan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tindakan melakukan.
- e. Kebijakan pemerintah dalam arti positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang – undangan dan bersifat memaksa (otoritatif)

Untuk memahami berbagai definisi kebijakan publik beberapa konsep jitu

menurut Young dan Quinn dalam Edi Suharto antara lain :³⁷

- a. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politisi dan finansial untuk melakukan.
- b. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkrit yang berkembang di masyarakat.
- c. Serangkaian tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.
- d. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun, kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu.
- e. Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seseorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah – langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik

³⁷ Suharto, Edi, 2005. *Analisis Kebijakan Publik : Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. Bandung,: Alfabetahal.44-45

bisa dibuat oleh sebuah badan pemerintah, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

Menurut Anderson³⁸ konsep kebijakan publik ini kemudian mempunyai beberapa implikasi, yakni:

1. Titik perhatian kita dalam membicarakan kebijakan publik berorientasi pada maksud dan tujuan dan bukan perilaku secara serampangan
2. Kebijakan merupakan arah atau pola tindakan yang dilakukan oleh pejabat-pejabat Pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang tersendiri.
3. Kebijakan adalah apa sebenarnya dilakukan oleh Pemerintah dan bukan yang diinginkan Pemerintah.
4. Kebijakan publik mungkin dalam bentuknya bersifat positif atau negatif.

Sedangkan menurut Dunn³⁹ mengatakan kebijakan publik adalah pola ketergantungan yang kompleks dari pilihan-pilihan kolektif yang saling tergantung, termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak, yang dibuat oleh Badan atau Kantor Pemerintah.

Kebijakan publik sebagai suatu rangkaian kegiatan yang di dalamnya terdapat proses yang divisualisasikan sebagai serangkaian tahap yang saling bergantung dan diatur menurut urutan waktu. Dunn⁴⁰ membagi proses pembuatan kebijakan dalam 5 (lima) tahapan, yakni:

1. Penyusunan agenda kebijakan
2. Formulasi kebijakan
3. Adopsi kebijakan
4. Implementasi kebijakan
5. Penilaian kebijakan

³⁸Ibid Hal 18

³⁹Dunn, William, 2003. Pengantar Analisis Kebijakan Publik, terjemahan Gadjah Mada University Press, Yogyakarta. Hal: 132

⁴⁰Ibid Hal 32

Kemudian dari berbagai sumber yang diperoleh dapat diungkapkan bahwa kebijakan publik dalam kepustakaan Internasional disebut sebagai public policy, yaitu suatu aturan yang mengatur kehidupan bersama yang harus ditaati dan berlaku mengikat seluruh warganya. Setiap pelanggaran akan diberi sanksi sesuai dengan bobot pelanggaran yang dilakukan dan sanksi dijatuhkan didepan masyarakat oleh lembaga yang mempunyai tugas menjatuhkan sanksi.⁴¹

Kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh Pemerintah, mengapa suatu kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan berdampak kecil dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, walaupun demikian pasti ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan, disinilah letaknya Pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan.⁴²

2.5 Pengertian dan Tahap Formulasi Kebijakan

Dalam fase formulasi kebijakan publik, realitas politik yang melingkupi proses pembuatan kebijakan publik tidak boleh dilepaskan dari fokus kajiannya. Sebab bila kita melepaskan kenyataan politik dari proses pembuatan kebijakan publik, maka jelas kebijakan publik yang dihasilkan itu akan miskin aspek lapangannya. Sebuah produk kebijakan publik yang miskin aspek lapangannya itu jelas akan menemui banyak persoalan pada tahap penerapan berikutnya. Dan yang tidak boleh dilupakan adalah penerapannya di lapangan dimana kebijakan publik

⁴¹Nugroho Riant D, 2004. Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Evaluasi, Jakarta, PT. Elex Media Komputindo Hal:7

⁴² Dye Thomas R, 1992. Understanding Public Policy Englewood Cliffs: Prentice Hall Inc Hal 2

itu hidup tidaklah pernah steril dari unsur politik. Formulasi kebijakan publik adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan, oleh karena apa yang terjadi pada tahap ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan publik yang dibuat itu pada masa yang akan datang. Oleh sebab itu perlu adanya kehati-hatian lebih dari para pembuat kebijakan ketika akan melakukan formulasi kebijakan publik ini. Yang harus diingat pula adalah bahwa formulasi kebijakan publik yang baik adalah formulasi kebijakan publik yang berorientasi pada implementasi dan evaluasi. Sebab seringkali para pengambil kebijakan beranggapan bahwa formulasi kebijakan yang baik itu adalah sebuah uraian konseptual yang sarat dengan pesan-pesan ideal dan normatif, namun tidak membumi. Padahal sesungguhnya formulasi kebijakan publik yang baik itu adalah sebuah uraian atas kematangan pembacaan realitas sekaligus alternatif solusi yang fisibel terhadap realitas tersebut. Kendati pada akhirnya uraian yang dihasilkan itu tidak sepenuhnya presisi dengan nilai ideal normatif, itu bukanlah masalah asalkan uraian atas kebijakan itu presisi dengan realitas masalah kebijakan yang ada dilapangan.⁴³

Solichin menyebutkan, bahwa seorang pakar dari Afrika, Chief J.O. Udoji merumuskan secara terperinci pembuatan kebijakan negara dalam hal ini adalah formulasi kebijakan sebagai :

“The whole process of articulating and defining problems, formulating possible solutions into political demands, channelling those demands into the political system, seeking sanctions or legitimation of the preferred course of action, legitimation and implementation, monitoring and review (feedback)” (Keseluruhan proses yang menyangkut pengartikulasian dan pendefinisian masalah, perumusan kemungkinan-kemungkinan pemecahan masalah dalam

⁴³Fadillah, 2001:49-50

bentuk tuntutan-tuntutan politik, penyaluran tuntutan-tuntutan tersebut kedalam sistem politik, pengupayaan pemberian sanksi-sanksi atau legitimasi dari arah tindakan yang dipilih, pengesahan dan pelaksanaan/implementasi monitoring dan peninjauan kembali (umpan balik).⁴⁴

Menurut pendapatnya, siapa yang berpartisipasi dan apa peranannya dalam proses tersebut untuk sebagian besar akan tergantung pada struktur politik pengambilan keputusan itu sendiri. Untuk lebih jauh memahami bagaimana formulasi kebijakan publik itu, maka ada empat hal yang dijadikan pendekatan-pendekatan dalam formulasi kebijakan publik dimana sudah dikenal secara umum oleh khalayak kebijakan publik yaitu :

1. Pendekatan Kekuasaan dalam pembuatan Kebijakan Publik
2. Pendekatan Rasionalitas dan Pembuatan Kebijakan publik
3. Pendekatan Pilihan Publik dalam Pembuatan Kebijakan Publik
4. Pendekatan Pemrosesan Personalitas, Kognisi dan Informasi dalam Formulasi Kebijakan Publik

Analisis kebijakan dilakukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan. Tahap tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap yang berikutnya, dan tahap terakhir (penilaian kebijakan) dikaitkan dengan tahap pertama (penyusunan agenda), atau tahap ditengah, dalam lingkaran aktivitas yang tidak linear. Aplikasi prosedur dapat membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang secara langsung mempengaruhi asumsi, keputusan, dan aksi dalam satu tahap yang kemudian secara tidak langsung mempengaruhi kinerja tahap-tahap berikutnya. Aktivitas

⁴⁴Solichin. 2002:17

yang termasuk dalam aplikasi prosedur analisis kebijakan adalah tepat untuk tahap-tahap tertentu dari proses pembuatan kebijakan, seperti ditunjukkan dalam segi empat (tahap-tahap pembuatan kebijakan) dan oval yang digelapkan (prosedur analisis kebijakan) dalam tabel 2.1. terdapat sejumlah cara dimana penerapan analisis kebijakan dapat memperbaiki proses pembuatan kebijakan dan kinerjanya.

Tabel 2.1. Tahap-tahap dalam Proses Pembuatan Kebijakan

FASE	KARAKTERISTIK
Penyusunan Agenda	Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali sementara lainnya ditunda untuk waktu lama.
Formulasi Kebijakan	Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan, dan tindakan legislatif.
Adopsi Kebijakan	Alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus diantara direktur lembaga atau keputusan peradilan.
Implementasi Kebijakan	Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.
Penilaian Kebijakan	Unit-unit pemeriksaan dan akuntansi dalam pemerintahan menentukan apakah badan-badan eksekutif, Legislatif, dan peradilan memenuhi persyaratan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan.

Sumber : William N. Dunn, 2000:24.

Faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan keputusan/kebijakan menurut Nigro and Nigro dalam buku karya M. Irfan Islamy yang berjudul Prinsip-prinsip perumusan Kebijaksanaan Negara adalah sebagai berikut :

1. Adanya pengaruh tekanan dari luar
2. Adanya pengaruh kebiasaan lama (*konsevatisme*)
3. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

4. Adanya pengaruh dari kelompok luar
5. Adanya pengaruh keadaan masa lalu.

Hal tersebut selalu saja terjadi pada setiap usaha perumusan kebijakan khususnya kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk kepentingan rakyat dimana ternyata pada kenyataannya proses penentuan keputusan atau kebijakan tersebut kental dengan berbagai macam pengaruh-pengaruh yang bersifat negatif.

Sebaliknya kesalahan-kesalahan umum yang sering terjadi dalam proses pembuatan keputusan menurut Nigro and Nigro adalah sebagai berikut:

1. Cara berfikir yang sempit (*Cognitive nearsightedness*)
2. Adanya asumsi bahwa masa depan akan mengulangi masa lalu (*Assumption that future will repeat past*)
3. Terlampau menyederhanakan sesuatu (*Over simplification*)
4. Terlampau menggantungkan pada pengalaman satu orang (*Overreliance on one's own experience*)
5. Keputusan-keputusan yang dilandasi oleh prakonsepsi para pembuat keputusan (*Preconceived notions*)
6. Tidak adanya keinginan untuk melakukan percobaan (*Unwillingness to experiment*)
7. Keengganaan untuk membuat keputusan (*Reluctance to decide*).

Kesalahan-kesalahan tersebut merupakan kesalahan yang sangat fatal sekali khususnya didalam pembuatan suatu kebijakan yang menyangkut kepentingan bersama sehingga semaksimal mungkin kesalahan tersebut harus diminimalisir atau dihilangkan jika tidak ingin mendapatkan masalah pada tahap pengimplementasian dilapangan yang berdampak pada citra buruk para penentu kebijakan tersebut sekaligus kebijakan itu sendiri.

Perumusan kebijakan menurut pendapat Winarno⁴⁵ menjelaskan bahwa terdapat empat tahap dalam proses perumusan kebijakan antara lain: Tahap pertama perumusan masalah, Tahap kedua agenda kebijakan, Tahap ketiga perumusan usulan kebijakan dan tahap keempat penetapan kebijakan.

a. Tahap Pertama: Perumusan Masalah (*defining problem*)

Mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik pula.

b. Tahap Kedua: Agenda Kebijakan

Tidak semua masalah publik akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Masalah-masalah tersebut saling berkompetisi antara satu dengan masalah yang lain. Hanya masalah-masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk kedalam agenda kebijakan.

c. Tahap Ketiga: Pemecahan Masalah

Setelah perumusan kebijakan sepakat untuk memasukkan masalah kedalam agenda kebijakan, maka selanjutnya akan membuat pemecahan masalah. Disini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut.

d. Tahap Keempat: Penetapan Kebijakan

⁴⁵ Winarno, Budi. 2007. Kebijakan Publik :Teori dan Proses. Yogyakarta: MediaPressindo Hal: 119-123/

Tahap paling akhir dalam pembentukan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih, sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

Dalam pembuatan kebijakan, pejabat adalah orang yang mempunyai wewenang sah untuk ikut serta dalam formulasi hingga penetapan kebijakan publik. Walaupun pada kenyataannya, beberapa orang mempunyai wewenang sah untuk bertindak dikendalikan oleh orang lain, seperti pimpinan partai politik atau kelompok penekanan. Maka pemahaman pembuatan formulasi kebijakan tentu saja perlu mengenali aktor yang terlibat, sifat, kepentingan aktor dan yang mempunyai pengaruh/kekuasaan. Secara normatif yang termasuk dalam pembuatan kebijakan adalah legislatif, eksekutif, administrator dan para hakim. Masing-masing mempunyai tugas dalam pembuatan kebijakan yang relatif berbeda dengan lembaga lainnya.

2.6 Konsep Struktur Organisasi

2.6.1 Pengertian Organisasi

Dalam pengertian sederhana organisasi sering diartikan sebagai kelompok orang yang bekerjasama dan ingin mencapai tujuan bersama. Organisasi didirikan karena beberapa tujuan tertentu yang hanya dapat dicapai melalui tindakan yang harus dilakukan bersama-sama, apakah tujuan itu berupa laba, pemberian pendidikan, sosial dan lain-lain.

Dalam literatur dewasa ini, arti organisasi beraneka ragam. Walaupun banyak perbedaan dalam memberikan pengertian atau definisi organisasi oleh

beberapa ahli manajemen, tetapi perbedaan-perbedaan tersebut mempunyai elemen dasar yang sama yaitu adanya sekelompok orang, kerjasama, proses pembagian kerja, pengaturan hubungan dan tujuan yang hendak dicapai.

Menurut Barnard dalam buku Wursanto⁴⁶ mendefinisikan organisasi adalah suatu sistem usaha bersama antara dua orang atau lebih, sesuatu yang tidak berwujud dan tidak bersifat pribadi, yang sebagian besar mengenai hubungan-hubungan kemanusiaan.

Atmosudirdjo dalam buku Wursanto mendefinisikan organisasi itu sebagai struktur tata pembagian kerja dan struktur tata hubungan kerja antara sekelompok orang-orang pemegang posisi yang bekerjasama secara tertentu untuk bersama-sama mencapai tujuan yang tertentu.⁴⁷

Berdasarkan definisi-definisi tersebut, dapat disimpulkan sebagai berikut :

- a. Organisasi adalah suatu himpunan interaksi manusia yang bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama yang terikat dalam suatu ketentuan yang telah disetujui bersama.
- b. Organisasi merupakan suatu wadah dan alat pelaksanaan proses manajemen untuk mencapai tujuan bersama.
- c. Organisasi merupakan suatu sistem terbuka dan organisasi sebagai kelompok yang bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama.
- d. Organisasi adalah tempat kerjasama formal dari sekelompok orang, dalam melakukan tugas-tugasnya.

⁴⁶ Wursanto, Ig. 2005. Dasar-dasar Ilmu Organisasi. Andi : Yogyakarta. Hal: 53

⁴⁷ Ibid

- e. Adanya pembagian kerja dan hubungan kerja antara sesama karyawan, pendelegasian wewenang dan koordinasi tugas-tugas.

2.6.2 Struktur Organisasi

Menurut Siswanto⁴⁸ struktur organisasi menspesifikasikan pembagian kerja dan menunjukkan bagaimana fungsi atau aktivitas yang beraneka ragam yang dihubungkan sampai batas tertentu, juga menunjukkan tingkat spesialisasi aktivitas kerja.

Menurut Hasibuan⁴⁹ struktur organisasi adalah suatu gambar yang menggambarkan tipe organisasi, pendepartemenan organisasi kedudukan, dan jenis wewenang pejabat, bidang dan hubungan pekerjaan, garis perintah dan tanggung jawab, rentang kendali dan sistem pimpinan organisasi.

Pengertian lain dari struktur organisasi dapat diartikan sebagai kerangka kerja formal organisasi yang dengan kerangka itu tugas-tugas pekerjaan dibagi-bagi, dikelompokkan, dan dikoordinasikan.⁵⁰

Struktur organisasi menjelaskan bagaimana tugas kerja akan dibagi, dikelompokkan dan dikoordinasikan secara formal. Struktur organisasi menunjukkan kerangka dan susunan perwujudan pola tetap hubungan diantara fungsi, bagian atau posisi maupun orang-orang yang menunjukkan tugas, wewenang dan tanggung jawab yang berbeda-beda dalam suatu organisasi. Kerangka kerja organisasi tersebut disebut sebagai desain organisasi

⁴⁸ Siswanto, HB. 2005. Pengantar Manajemen. PT. Bumi Aksara : Jakarta. Hal: 85

⁴⁹ Hasibuan, H. Malayu SP. 2010. Manajemen : Dasar, Pengertian, dan Masalah. Edisi Revisi, Cetakan Kedua. Bumi Aksara : Jakarta. Hal: 128

⁵⁰ Robbins & Coulter. 2007. Manajemen. Indeks : Jakarta Hal: 284

(*organizational design*) dan bentuk spesifik dari kerangka kerja organisasi dinamakan dengan struktur organisasi (*organizational structure*).

Struktur organisasi mengindikasikan alur perintah yang mengindikasikan jabatan pekerjaan yang harus dipertanggung jawabkan oleh masing-masing tipe karyawan. Struktur organisasi berfungsi sebagai alat untuk membimbing kearah efisiensi dalam penggunaan pekerja dan seluruh sumber daya yang dibutuhkan dalam meraih tujuan organisasi.

2.7 Pembentukan Struktur Organisasi Perangkat Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah, yang terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi. Hal ini disusun dalam lembaga sekretariat, unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah. Berdasarkan susunan, tugas dan fungsi yang satu sama lain berbeda, yang diharapkan adalah terselenggaranya roda pemerintahan yang baik.

Dalam melaksanakan tugasnya, pemerintah daerah dibantu oleh perangkat daerah. Terkait dengan organisasi perangkat daerah, secara formal keberadaannya diatur dalam Pasal 208 UU Nomor 23 Tahun 2014. Perangkat Daerah adalah organisasi pada Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah. Perangkat Daerah sebagaimana tercantum dalam pasal 1 PP Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah adalah unsur

pembantu kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Organisasi Perangkat Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda) dengan menetapkan pembentukan, kedudukan, tugas pokok, fungsi dan struktur organisasi perangkat daerah sebagaimana ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah. Perangkat daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan-pertimbangan:

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

Menurut PP Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah pasal 6, kriteria tipologi Perangkat Daerah untuk menentukan tipe Perangkat Daerah berdasarkan hasil pemetaan urusan pemerintahan dengan variabel:

- a. Umum dengan bobot 20% (dua puluh persen); dan
- b. Teknis dengan bobot 80% (delapan puluh persen).

Kriteria variabel umum ditetapkan berdasarkan karakteristik Daerah yang terdiri atas indikator:

- a. Jumlah penduduk;
- b. Luas wilayah; dan
- c. Jumlah anggaran pendapatan dan belanja Daerah.

Kriteria variabel teknis ditetapkan berdasarkan beban tugas utama pada setiap Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota serta fungsi penunjang Urusan Pemerintahan.

Pembentukan dan susunan Perangkat Daerah ditetapkan dengan Perda. Perda Pembentukan dan susunan Perangkat Daerah berlaku setelah mendapat persetujuan dari Menteri bagi Perangkat Daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Perangkat Daerah kabupaten/kota. Persetujuan Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat diberikan berdasarkan pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyampaikan jawaban menyetujui seluruhnya atau menyetujui dengan perintah perbaikan Perda kepada gubernur atau bupati/wali kota paling lambat 15 (lima belas) Hari sejak diterimanya Perda. Dalam hal Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyetujui seluruhnya atas Perda, Kepala Daerah mengundang Perda dalam lembaran Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Apabila dalam waktu 15 (lima belas) Hari, Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak memberikan jawaban, Perda dianggap telah mendapat persetujuan. Dalam hal Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyetujui dengan perintah perbaikan Perda, Perda tersebut harus disempurnakan oleh kepala Daerah bersama DPRD sebelum diundangkan. Dalam hal kepala Daerah mengundang Perda yang tidak mendapat persetujuan dari Menteri bagi Perangkat Daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Perangkat Daerah kabupaten/kota atau Perda tidak disempurnakan oleh kepala Daerah bersama DPRD, Menteri atau gubernur membatalkan Perda tersebut.⁵¹

⁵¹Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah

2.8 Kerangka Berfikir

Berdasarkan variable penelitian diukur dengan teori yang dijadikan sebagai indikator serta fenomena yang terjadi maka penulis akan menjelaskan hubungan diantara unsur-unsur tersebut agar tidak terjadi kesalahan dan penafsiran makna.



Sumber : Modifikasi Peneliti 2017

2.9 Konsep Operasional

Konsep adalah istilah dan definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak mengenai kejadian, keadaan, kelompok, atau individu yang menjadi perhatian ilmu sosial. Untuk menghindari batasan-batasan yang lebih jelas dari masing-masing konsep, guna menghindari adanya salah pengertian maka Konsep Operasional yang merujuk pada Teori Formulasi Kebijakan oleh Winarno, sebagai berikut:

a. Tahap Pertama: Perumusan Masalah (*defining problem*)

Mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik pula.

b. Tahap Kedua: Agenda Kebijakan

Tidak semua masalah publik akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Masalah-masalah tersebut saling berkompetisi antara satu dengan masalah yang lain. Hanya masalah-masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk kedalam agenda kebijakan.

c. Tahap Ketiga: Pemecahan Masalah

Setelah perumusan kebijakan sepakat untuk memasukkan masalah kedalam agenda kebijakan, maka selanjutnya akan membuat pemecahan masalah. Disini para perumus kebijakan akan berhadapan dengan alternatif-alternatif pilihan kebijakan yang dapat diambil untuk memecahkan masalah tersebut.

d. Tahap Keempat: Penetapan Kebijakan

Tahap paling akhir dalam pembentukan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih, sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.