



**PERATURAN DAERAH NO 9 TAHUN 2016 TENTANG PENATAAN  
ORGANISASI PERANGKAT DAERAH PEMERINTAHAN PROVINSI  
JAWA TENGAH**

**SKRIPSI**

**Disusun untuk memenuhi persyaratan menyelesaikan  
Pendidikan Strata I  
Departemen Politik dan Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Diponegoro**

**Penyusun**

**Gumilar Eka Saputra  
14010112130036**

**DEPARTEMEN POLITIK DAN PEMERINTAHAN  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2016**

**IMPLEMENTASI PERATURAN DAERAH NO 9 TAHUN 2016 TENTANG  
PENATAAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH PROVINSI JAWA  
TENGAH**

**GUMILAR EKA SAPUTRA  
(ILMU PEMERINTAHAN FISIP UNDIP, SEMARANG)**

**ABSTRAK**

Dilaksanakannya otonomi daerah (desentralisasi) adalah sebagai upaya untuk memperbaiki kinerja penyelenggaraan pemerintahan di daerah baik yang berada di lembaga legislatif (DPRD) maupun eksekutif (kepala daerah), dan juga birokrasi daerah, setiap kabupaten/kota memiliki kewenangan penuh untuk memformulasikan kebijakan, visi, misi dan program pembangunan yang mendekati kebutuhan dan keinginan daerah masing-masing. Perubahan tersebut pada suatu sistem yang dibentuk oleh pemerintah pusat terhadap daerah akan mempengaruhi sistem kerja, sistem penggajian, anggaran, tata kerja, lingkup bidang pekerjaan dan sebagainya yang pengaturannya akan disesuaikan dengan kebijakan perencanaan strategis dan kemampuan yang ada pada daerah masing-masing. Hal ini membuat setiap daerah harus membentuk, atau bahkan menyesuaikan kembali sistem kerja birokrasi di daerahnya agar sesuai dengan karakter daerahnya masing-masing tercipta pemerintahan daerah yang sesuai dengan perencanaan strategis dan kemampuan daerah masing-masing

Pemerintahan dibentuk untuk melaksanakan usaha pencapaian tujuan negara, sesuai dengan kehendak yang ingin dicapai oleh seluruh rakyat, yaitu meliputi ketertiban, menjamin keadilan, melakukan pekerjaan umum, meningkatkan kesejahteraan, dan pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup. Dalam rangka untuk mencapai itu semua pemerintahan negara memerlukan organ pelaksana yang mengoperasionalkan tugas-tugas pemerintahan secara riil dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, Organ pelaksana inilah yang disebut birokrasi. Oleh karena itu dalam khasanah ilmu politik, birokrasi dikenal sebagai mesin negara (state machinery) yang bertugas mewujudkan kehendak rakyat yang ideal. Dengan demikian birokrasi adalah alat pemerintah dalam mewujudkan sebuah proses pemerintahan agar mencapai tujuan-tujuan mereka, dan dalam rangka agar tujuan mereka sampai pada tatanan masyarakat. Maka dari itu pemerintah harus melihat kembali apakah sistem kerja (organisasi) sudah berjalan secara efektif dan efisien, atau harus dilakukan penataan ulang kembali (reformasi birokrasi) agar sesuai dengan kondisi yang dinamis di dalam masyarakat.

Reformasi birokrasi pada dasarnya merupakan sebuah upaya perubahan maupun penataan yang dilakukan pemerintah secara sadar dalam rangka untuk menyesuaikan aparatur pemerintahan atau lembaga pemerintahan dengan dinamika perubahan yang terjadi pada lingkungan yang dinamis dalam masyarakat. Upaya tersebut dilakukan untuk melaksanakan peran dan fungsi secara tepat dan konsisten, agar menghasilkan sebuah manfaat sebagaimana yang diamanatkan dalam konstitusi. Reformasi birokrasi harus mempunyai sasaran atau tujuan yang berarti untuk perbaikan tata pemerintahan yang baik, sasaran yang harus dicapai. Sasaran tersebut mencakup, pertama adanya kesesuaian antara jumlah dan komposisi pegawai dengan kebutuhan unit kerja yang telah ditata berdasarkan visi-misi sehingga pegawai mempunyai kejelasan dan tanggung jawab. Kedua, terciptanya kesesuaian antara kompetensi yang dimiliki pegawai dengan syarat jabatan. Ketiga, distribusi pegawai secara proporsional di tiap unit kerja sesuai dengan beban kerja masing-masing. Keempat, struktur tata kelembagaan dalam birokrasi harus melihat tata aturan (konstitusional) yang telah ada.

Parson dalam HM Ismail menjelaskan bahwa reorganisasi dalam organisasi pemerintahan dapat ditempuh dengan dua cara, yaitu downsizing dan rightsizing. Downsizing diperlukan demi terlaksananya efisiensi dalam organisasi pemerintah, sebab organisasi pemerintah yang besar dan gemuk terbukti tidak baik dan kurang efisien. Downsizing dimaksudkan agar organisasi pemerintah dapat dibuat lebih ramping dan tidak terlalu birokratis. Rightsizing diperlukan agar ukuran organisasi pemerintah yang ada benar-benar tepat dengan kebutuhan dan kondisi yang ada. Sehingga selain perampingan juga perlu memperhatikan kebutuhan yang berimplikasi terhadap ukuran organisasi, dan yang terpenting lagi adalah menyesuaikan berbagai struktur organisasi di daerah dengan kompetensi dari lembaga dan personalia yang tersedia

Kata Kunci : Desentralisasi, Birokrasi, Reformasi Birokrasi

## 1. Pendahuluan

Sebagai negara berkembang seperti Indonesia, kesejahteraan masyarakat sangat tergantung pada kemampuan mereka mendapat akses dan kemampuan untuk menggunakan pelayanan publik. Akan tetapi permintaan akan pelayanan tersebut biasanya jauh melebihi kemampuan pemerintah untuk dapat memenuhinya. Hal ini dikarenakan pemasatan segala urusan publik hanya kepada negara dan urusan pelayanan publik yang demikian kompleks mustahil dapat diurus secara menyeluruh oleh

institusi negara (sentralisasi). Oleh karena itulah kemudian muncul desentralisasi, yang coba menggugat kelemahan yang ada pada diskursus sentralisasi tersebut. Desentralisasi dalam pemerintahan adalah penyerahan sebagian urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Kata “penyerahan urusan” adalah penyerahan otonomi bagi pembentukan daerah otonom di bidang eksekutif sehingga setiap urusan yang diserahkan dapat dibentuk dinas otonom di daerah tersebut dibawah pemerintah daerahnya .

Kerangka desentralisasi melalui pemberian otonomi kepada daerah untuk melaksanakan pemerintahan sendiri, selain dipandang positif dari sisi efektifitas manajemen pemerintahan, pelaksanaan desentralisasi juga dipandang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi yang memungkinkan setiap warga negara untuk menentukan sendiri nasib dan mengapresiasikan keinginannya secara bebas . Mengingat tujuan kebijakan desentralisasi sendiri yaitu untuk menciptakan suatu sistem pembagian tugas antara pusat-daerah. Desentralisasi merupakan bentuk pelaksanaan dan demokrasi lokal dengan memanfaatkan keefektifitasan pemerintah daerah pada akhirnya juga diharapkan dapat mendorong pemerintah daerah agar lebih bertanggung jawab dalam mengelola dan memberikan pelayanan kepada masyarakat yang ada di daerah.

Pemerintah daerah merupakan ujung tombak untuk keberhasilan otonomi daerah, kedudukan daerah yang sangat strategis ini membutuhkan birokrasi yang berkualitas untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (good governance). Prinsip good governance belum diterapkan dengan baik pada kinerja dan kualitas pelayanan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan kedepannya perlu dilakukan penataan sistem, struktur dan kultur birokrasi agar aparatur birokrasi dapat bekerja sesuai dengan standar-standar yang telah ditetapkan tanpa harus masuk pada wilayah politik pimpinan.

Upaya memperbaiki pelayanan sebenarnya telah dilakukan sejak lama oleh pemerintah, antara lain melalui Inpres No. 5 Tahun 1984 tentang Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perijinan di Bidang Usaha. Upaya ini dilanjutkan dengan Surat Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. 81/1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum. Untuk lebih mendorong komitmen aparatur pemerintah terhadap peningkatan mutu pelayanan, maka telah diterbitkan pula Inpres No. 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat. Pada perkembangan terakhir telah diterbitkan pula Keputusan Menpan No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.

Seiring dengan berlangsungnya era Otonomi Daerah dengan hadirnya UU No. 22 tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah, maka aparatur birokrasi pemerintah daerah berlomba-lomba melakukan pencitraan terutama mengingat dan memperbaiki sistem pelayanan publik. Berlakunya UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah diharapkan dapat memberikan dampak yang nyata dan luas terhadap peningkatan pelayanan publik yang manfaatnya bisa dirasakan langsung oleh masyarakat Indonesia. Pemberian wewenang secara penuh dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah memungkinkan terjadinya penyelenggaraan pelayanan dengan jalur birokrasi yang lebih ringkas dan membuka peluang bagi pemerintah daerah untuk melakukan inovasi dalam memberikan dan peningkatan kualitas pelayanan

Birokrasi yang selama ini lambat, berhati-hati, tidak efektif, dan tidak efisien sudah tidak bisa lagi diterima oleh masyarakat, yang saat ini menginginkan pelayanan yang cepat, efisien, efektif, dan sederhana. Munculnya desentralisasi membuat pemerintah daerah dapat secara leluasa penuh dan secara mandiri dapat mengelola dan mengorganisir daerahnya masing-masing. Aparatur pemerintah daerah juga dapat menjalankan fungsi-fungsi manajemen pemerintahan seperti perencanaan (planning), pengorganisasian (organizing), pengarahan (actuating), dan pengawasan (controlling) secara mandiri dan bebas dari campur tangan pemerintah

pusat. Dengan desentralisasi juga daerah dapat menentukan bentuk organisasi, mengembangkan budaya birokrasi, dan menentukan standar kriteria pencapaian tujuan yang dipandang sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi lokal.

Selanjutnya untuk memperbaiki kekurangan itu telah disahkan UU No.23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah yang menjadi upaya mewujudkan terciptanya poros jalannya pemerintahan yang efektif dan efisien. Pembagian wewenang pusat-daerah dijadikan upaya untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan rakyat, pemberdayaan masyarakat, pelayanan publik, dan peningkatan daya saing. Dengan disahkannya UU No.23 Tahun 2014 maka diterbitkan pula Peraturan Pemerintah 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Menurut peraturan pemerintah 18 tahun 2016 pembentukan perangkat daerah dilakukan berdasarkan atas :

1. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah
2. Intensitas urusan pemerintahan dan potensi daerah
3. Efisiensi
4. Efektivitas
5. Pembagian habis tugas
6. Rentang kendali
7. Tata kerja yang jelas
8. Fleksibilitas

Selanjutnya pembentukan dan susunan perangkat daerah ditetapkan dengan peraturan daerah setelah mendapat persetujuan dari Menteri Dalam Negeri bagi perangkat daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bagi perangkat daerah kabupaten/kota.

Hasil legislasi dari disahkanya UU 23 tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah 18 tahun 2016, selanjutnya ditindaklanjuti oleh daerah masing-masing dengan sebuah produk legislasi berupa Peraturan Daerah, pada khusunya di wilayah Jawa Tengah yang menjadi objek penelitian, telah disahkan Peraturan Daerah Nomor 9 tahun 2016 tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah provinsi Jawa Tengah. Sejatinya proses reformasi birokrasi yang dilakukan antara Pusat-Daerah memiliki tujuan agar penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah dapat berjalan secara efektif dan efisien, maka perlu didukung dengan penataan perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah yang tepat fungsi dan tepat ukuran sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan keuangan daerah serta prinsip penataan organisasi perangkat daerah yang rasional, proporsional, efektif, dan efisien . Untuk mencapai hal itu maka perlu adanya sebuah penyesuaian kembali struktur organisasi perangkat daerah di dalam pemerintahan Provinsi Jawa Tengah agar mencapai sebuah pemerintahan yang efektif dan efisien.

## 2. Teori

## **2.1 Teori Desentralisasi**

Dari sudut ketatanegaraan desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri. Ada dua konsep mengenai Desentralisasi, yaitu<sup>1</sup> :

- a. Konsep statis, suatu keadaan dalam organisasi di mana pengambilan kebijakan dan pelaksanaannya tersebar di seluruh pelosok wilayah negara
- b. Konsep dinamik, proses penyebaran kekuasaan atau kewenangan untuk membuat kebijakan dan melaksanakan kebijakan di luar puncak hierarki organisasi negara atau di seluruh pelosok wilayah negara.

Dari konsep yang telah dijelaskan diatas mempunyai makna<sup>2</sup> :

- a. Fungsi desentralisasi adalah menciptakan hukum-hukum yang berlaku lokal atau menciptakan keanekaragaman kebijakan dan pelaksanaannya sesuai dengan karakter masyarakatnya
- b. Pengambilan keputusan dilakukan oleh elemen di luar pucuk organisasi, dan dilaksanakan sendiri dipertanggungjawabkan sendiri kepada masyarakat di wilayahnya
- c. Secara geografi, pengambilan keputusan dilakukan di daerah dan dilaksanakan oleh unsur daerah sendiri dipertanggung jawabkan kepada masyarakatnya

---

<sup>1</sup> Ibrahim, Anis, Sirajudin, Shinta Hadiyantina, Catur W Haruni. 2016. Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah . Malang : Setara Press, hal 60

<sup>2</sup> Ibid hal. 60

- d. Maka lahir pemerintahan daerah dalam sebuah negara bangsa

Menurut J.H.A Logeman dalam Tjahya Supriatna desentralisasi ada dua macam yaitu<sup>3</sup> :

- a. Desentralisasi jabatan atau dekonsentrasi, yaitu pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih tinggi kepada kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan didalam melaksanakan tugas pemerintah
- b. Desentralisasi ketatanegaraan yang sering disebut desentralisasi politik adalah pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada daerah-daerah otonom dalam lingkungannya

Menurut C.V. Van Der Pot, bahwa desentralisasi ketatanegaraan dibagi dua macam, yaitu :

- a. Desentralisasi Teritorial adalah pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya dari daerah masing-masing
- b. Desentralisasi Fungsional pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu.

Pendapat C.V Van Der Pot senada dengan Philipus M Hadjon yang menyatakan bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan

---

<sup>3</sup> Ibrahim, Anis, Sirajudin, Shinta Hadiyantina, Catur W Haruni. 2016. Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah . Malang : Setara Press, hal 61

pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah<sup>4</sup>.

Kompleksitas konsep desentralisasi secara umum dapat dikategorikan kedalam dua perspektif utama , yakni *political decentralisation perspective* dan *administrative decentralisation perspective*<sup>5</sup>.

- a. Desentralisasi politik mendefinisikan desentralisasi sebagai devolusi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada daerah. Secara umum, perspektif desentralisasi politik lebih menekankan tujuan yang hendak dicapai pada aspek politis, antara lain : meningkatkan keterampilan dan kemampuan politik para penyelenggara pemerintah dan masyarakat, serta mempertahankan integrasi nasional
- b. Desentralisasi administrasi lebih menekankan desentralisasi sebagai delegasi wewenang administratif dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Desentralisasi sendiri mengandung segi positif dalam penyelenggaraan pemerintahan baik dari sudut politik, ekonomim, sosial, budaya, dan pertahanan keamanan karena dilihat dari fungsi pemerintahan, desentralisasi menunjukkan:<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Ibid hal 61-62

<sup>5</sup> Ibid hal 63

<sup>6</sup> Manan Bagir, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Yogjakarta : PSH FH-UII, 2001, hal 71

1. Satuan-satuan desentralisasi lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat
2. Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas lebih efektif dan lebih efisien
3. Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif
4. Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.

Dilaksanakannya otonomi daerah (desentralisasi) adalah untuk memperbaiki kinerja penyelenggaraan pemerintahan di daerah baik yang berada di lembaga legislatif (DPRD) maupun eksekutif (kepala daerah), dan juga birokrasi daerah, setiap kabupaten/kota memiliki kewenangan penuh untuk memformulasikan kebijakan, visi, misi dan program pembangunan yang mendekati kebutuhan dan keinginan daerah masing-masing. Perubahan tersebut pada suatu sistem yang dibentuk oleh pemerintah pusat terhadap daerah akan mempengaruhi sistem kerja, sistem penggajian, anggaran, tata kerja, lingkup bidang pekerjaan dan sebagainya yang pengaturannya akan disesuaikan dengan kebijakan perencanaan strategis dan kemampuan yang ada pada daerah masing-masing.

Tentu saja, adanya pelaksanaan otonomi daerah ini memberikan berbagai peluang dan tantangan bagi aparatur birokrasi (pemerintah daerah) untuk lebih mengaktualisasikan peran dan fungsi mereka secara optimal. Yang

harus diingat desentralisasi bukan hanya bermakna sebagai pemberian kewenangan, namun juga bermakna manajerial, dimana pengelolaan sumber daya dan pelayanan publik diserahkan kepada manajer lapangan yang berkaitan langsung dengan masyarakat.

Sesungguhnya otonomi daerah bukanlah merupakan proses atau fenomena yang berdimensi tunggal, melainkan meliputi berbagai macam aspek yang juga memiliki berbagai macam konsekuensi. Menurut Kara Lindaman dan Kurt Thurmaier, pelaksanaan desentralisasi memiliki tiga dimensi, yaitu<sup>7</sup>:

a. Dimensi Politik

Secara politik, otonomi daerah pada hakikatnya adalah proses distribusi kekuasaan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Berbagai macam kekuasaan pemerintahan yang selama ini dipegang oleh pusat diserahkan urusan kewenangannya kepada daerah untuk dikelola secara mandiri. Artinya, aspirasi-aspirasi lokal akan semakin banyak memiliki tempat untuk diaktualisasikan secara politis, karena kanal-kanal aspirasi politik tidak perlu terlalu panjang sampai ke pemerintah pusat.

b. Dimensi Ekonomi

---

<sup>7</sup>Setiyono, Budi, Birokrasi Dalam Perspektif Politik dan Administrasi, Semarang: Puskodak Undip, 2004. Hal. 185

Richard Bird dan Christine Wallach mencatat bahwa di samping memiliki rasionalitas politik, desentralisasi juga memiliki rasionalitas ekonomi yang sangat penting. Dalam dimensi ini setidaknya secara teoritis, otonomi daerah akan mengakibatkan efisiensi dalam proses-proses ekonomi seperti perdagangan, investasi, dan pemasaran produksi. Selain itu, otonomi juga memberikan kesempatan pada daerah untuk memanfaatkan dan mengembangkan potensi ekonomi daerahnya secara lebih leluasa untuk kepentingan daerahnya sendiri secara proporsional.

#### c. Dimensi Pelayanan Publik

Dalam perspektif manajemen, adanya otonomi daerah memberikan keleluasaan penuh kepada birokrasi daerah untuk secara mandiri mengelola dan mengorganisasikan daerahnya masing-masing. Aparatur pemerintah daerah berkesempatan untuk melakukan fungsi-fungsi manajemen pemerintah seperti perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan secara mandiri bebas dari campur tangan pemerintah pusat sebagaimana yang selama ini terjadi. Daerah juga dapat menentukan bentuk organisasi, mengembangkan budaya birokrasi, dan menentukan standar kriteria pencapaian tujuan yang dipandang sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi lokal

Sedangkan dalam buku Rahardjo Adisasmita yang berjudul Manajemen Pemerintah Daerah tujuan desentralisasi dapat di spesifikasi, sebagai berikut<sup>8</sup> :

- a. Desentralisasi Politik, yaitu desentralisasi yang bertujuan untuk memperbaiki pelaksanaan demokrasi dan keadilan dalam bidang politik
- b. Desentralisasi administrasi, adalah desentralisasi yang berupaya untuk meningkatkan efisiensi pengelolaan pelayanan masyarakat
- c. Desentralisasi fiskal, yaitu desentralisasi yang bertujuan untuk menciptakan lingkungan yang gairah investasi yang kondusif bagi perusahaan swasta dan memenuhi tanggung jawab terhadap kebutuhan masyarakat setempat.

Otonomi merupakan perwujudan penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan adanya pembagian urusan pemerintahan antara pemerintahan antara pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan didasarkan atas pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya atau tetap menjadi kewenangan pemerintah dan sebagian urusan menjadi urusan pemerintah daerah.

---

<sup>8</sup> Adisasmita Rahardjo, Manajemen Pemerintah Daerah, Yogjakarta :Graha Ilmu, 2011, hal 17

Penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dapat dilakukan dengan dua cara<sup>9</sup> :

- a. Ultra vires doctrine, yaitu pemerintah pusat menyerahkan kewenangan kepada daerah otonom dengan cara merinci satu persatu. Daerah otonom hanya boleh menyelenggarakan wewenang yang diserahkan tersebut. Sisa kewenangan dari kewenangan yang diserahkan kepada daerah otonom secara terperinci tersebut tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat
- b. Open arrangement atau general competence, yaitu daerah otonom boleh menyelenggarakan semua urusan di luar yang dimiliki pusat. Artinya pusat menyerahkan kewenangan pemerintahan kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan berdasarkan kebutuhan dan inisiatifnya sendiri di luar kewenangan apa saja yang diserahkan ke daerah.

## 2.2 Teori Birokrasi

Birokrasi memiliki tugas dan kebutuhan yang sangat penting dalam konteks negara. Birokrasi sebagai organisasi formal mempunyai kedudukan serta cara kerja yang terikat, memiliki kompetensi sesuai jabatan yang mereka miliki, memiliki semangat pelayanan publik, serta memiliki ketegasan terkait pemisahan antara milik organisasi dan individu. Karena itu birokrasi bekerja dalam mengemban cita-cita dan tujuan dalam

---

<sup>9</sup> Ibid hal 77

bernegara untuk menciptakan pelayanan publik sebagaimana diamanatkan dalam Undang – Undang Dasar 1945

Birokrasi merupakan sistem untuk mengatur organisasi yang besar agar diperoleh pengelolaan yang efisien, rasional, dan efektif<sup>10</sup>. Birokrasi merupakan wujud konsistensi dari negara sebagai tugas utama mereka dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat (social welfare) serta menciptakan kenyamanan pelayanan publik bagi masyarakat. Birokrasi yang ideal adalah yang sesuai dengan kemajuan, berdaya guna, mengayomi kepentingan semua startifikasi dan golongan dalam satu negara, maka dari itu birokrasi merupakan tatanan penting dalam melaksanakan tindakan-tindakannya demi kepentingan rakyat.

Birokrasi diperlukan dalam menunjang pelaksanaan organisasi pemerintahan secara fungsional, yang terbagi dan terstruktur sesuai dengan kebutuhan maupun kondisi masyarakat di suatu negara ataupu suatu daerah. Tujuan dari adanya birokrasi adalah untuk mencapai efektivitas dan efisiensi kerja. Berbicara mengenai efektivitas dan efisiensi maka harus menghubungkannya dengan sasaran dan tujuan yang ingin dicapai dari sebuah pemerintahan.

### **2.3 Reformasi Birokrasi**

---

<sup>10</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008, hlm 15

Reformasi adalah sebuah perombakan, perubahan ,maupun penataan. Birokrasi adalah aparatur, lembaga/instansi, organisasi pemerintah, sistem kerja, dan perangkat kerja. Reformasi birokrasi pada dasarnya merupakan sebuah upaya perubahan maupun penataan yang dilakukan pemerintah secara sadar dalam rangka untuk menyesuaikan aparatur pemerintahan atau lembaga pemerintahan dengan dinamika perubahan yang terjadi pada lingkungan yang dinamis dalam masyarakat. Upaya tersebut dilakukan untuk melaksanakan peran dan fungsi secara tepat dan konsisten, agar menghasilkan sebuah manfaat sebagaimana yang diamanatkan dalam konstitusi.

Secara umum reformasi birokrasi diartikan sebagai proses perubahan dari kondisi lama menuju kondisi baru yang dikehendaki oleh pemerintah itu sendiri. Reformasi sebagai upaya dalam suatu sistem birokrasi yang bertujuan mengubah struktur, tingkah laku, dan kebiasaan lama. Ruang lingkup reformasi bukan hanya pada tatanan proses dan prosedur, tetapi juga mengaitkan tingkat struktur dan sikap tingkah laku. Reformasi sebagai upaya untuk perbaikan pada sistem pemerintahan, dapat pula diartikan sebagai suatu proses tindakan perbaikan dari suatu hal yang dianggap kurang baik. Dengan demikian reformasi birokrasi merupakan upaya untuk melakukan pembaruan dan perubahan terhadap sesuatu hal dalam sistem pemerintahan yang menyangkut aspek struktur pemerintahan, prosedur kerja, dan aspek aparat sumber daya. Agar proses

reformasi lebih berjalan maksimal maka harus dipahami bahwa reformasi birokrasi merupakan sebuah upaya yang sistematis, dan komprehensif untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (good governance), meliputi aspek struktur organisasi, sumber daya manusia aparatur, serta budaya organisasi<sup>11</sup>.

Birokrasi sebagai sistem terbuka tidak boleh menolak suatu perubahan, melainkan harus selalu memperbaiki dirinya dalam suatu proses pembelajaran berkelanjutan<sup>12</sup>. Reformasi birokrasi, termasuk di dalamnya reformasi institusi birokrasi perlu dilakukan secara menyeluruh dan taat asas, serta sesuai dengan amanat konstitusi. Formulasi pembentukan sebuah lembaga baru ataupun penghapusan lembaga yang telah ada juga perlu sebuah kajian yang mendalam serta didasarkan atas kepentingan dan perbaikan di masa depan, serta untuk menciptakan efisiensi dan efektifitas pelayanan. Maka dari itulah perlu diatur secara baik tata pemerintahan dan tata kelembagaan yang taat asas. Masuknya era keterbukaan dan demokratisasi memberikan ruang besar atas munculnya ide-ide baru dan langkah-langkah terobosan, namun bukan berarti mengesampingkan aturan dan tatanan yang telah mengaturnya.

---

<sup>11</sup> Ardianto, Reformasi Birokrasi, Kunci Peningkatan Pelayanan Pemerintahan. Sumber: [www.google.co.id/reformasi%20birokrasi.pdf](http://www.google.co.id/reformasi%20birokrasi.pdf)

<sup>12</sup> Samodra Wibawa, Reformasi Administrasi, Yogyakarta: Gava Media, 2005, hlm. 360

Reformasi birokrasi harus mempunyai sasaran atau tujuan yang berarti untuk perbaikan tata pemerintahan yang baik, sasaran yang harus dicapai. Sasaran tersebut mencakup, pertama adanya kesesuaian antara jumlah dan komposisi pegawai dengan kebutuhan unit kerja yang telah ditata berdasarkan visi-misi sehingga pegawai mempunyai kejelasan dan tanggung jawab. Kedua, terciptanya kesesuaian antara kompetensi yang dimiliki pegawai dengan syarat jabatan. Ketiga, distribusi pegawai secara proporsional di tiap unit kerja sesuai dengan beban kerja masing-masing. Keempat, struktur tata kelembagaan dalam birokrasi harus melihat tata aturan (konstitusional) yang telah ada.

Parson dalam HM Ismail juga menjelaskan bahwa reorganisasi dalam organisasi pemerintahan dapat ditempuh dengan dua cara, yaitu *downsizing* dan *rightsizing*. *Downsizing* diperlukan demi terlaksananya efisiensi dalam organisasi pemerintah, sebab organisasi pemerintah yang besar dan gemuk terbukti tidak baik dan kurang efisien. *Downsizing* dimaksudkan agar organisasi pemerintah dapat dibuat lebih ramping dan tidak terlalu birokratis. *Rightsizing* diperlukan agar ukuran organisasi pemerintah yang ada benar-benar tepat dengan kebutuhan dan kondisi yang ada. Sehingga selain perampingan juga perlu memperhatikan kebutuhan yang berimplikasi terhadap ukuran organisasi, dan yang terpenting lagi adalah menyesuaikan berbagai struktur organisasi di daerah dengan kompetensi dari lembaga dan personalia yang tersedia. Harapan

dengan adanya *downsizing* dan *rightsizing* yang dilakukan pemerintah daerah adalah dalam rangka peningkatan efektivitas dan efisiensi kinerja aparatur pemerintah daerah.

### **3. Hasil Penelitian**

#### **3.1 Desentralisasi Dalam Kerangka Penataan Organisasi Perangkat**

##### **Daerah Provinsi Jawa Tengah**

Dalam kerangka penataan organisasi perangkat daerah Provinsi Jawa Tengah nuansa desentralisasi muncul sebagai upaya pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih tinggi kepada daerah bawahannya guna melancarkan pekerjaan dalam melaksanakan tugas pemerintah. Desentralisasi hadir pula sebagai pelimpahan kekuasaan perunduanhan dan pemerintahan kepada daerah-daerah otonom.

Berdasarkan temuan-temuan yang di dapatkan oleh peneliti selama proses penelitian, tersebut dapat disimpulkan bahwa desentralisasi hadir dalam rangka untuk menyebarluaskan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan pemerintah pusat sampai tersebar ke pelosok-pelosok daerah, serta penataan organisasi perangkat daerah sebagai upaya untuk membentuk sinergitas antara pemerintah pusat dan daerah, hal itu bisa dilihat dalam temuan yang peneliti dapatkan bahwa adanya upaya untuk membentuk sinergitas pemerintahan dalam proses penyebarluaskan kebijakan, dan

penataan organisasi ini dalam rangka untuk menyesuaikan dengan kebutuhan masyarakat.

### **3.2 Penataan Organisasi Perangkat Daerah Provinsi Jawa Tengah**

Reformasi adalah sebuah perombakan, perubahan ,maupun penataan. Birokrasi adalah aparatur, lembaga/instansi, organisasi pemerintah, sistem kerja, dan perangkat kerja. Reformasi birokrasi pada dasarnya merupakan sebuah upaya perubahan maupun penataan yang dilakukan pemerintah secara sadar dalam rangka untuk menyesuaikan aparatur pemerintahan atau lembaga pemerintahan dengan dinamika perubahan yang terjadi pada lingkungan yang dinamis dalam masyarakat. Upaya tersebut dilakukan untuk melaksanakan peran dan fungsi secara tepat dan konsisten, agar menghasilkan sebuah manfaat sebagaimana yang diamanatkan dalam konstitusi.

Reformasi birokrasi harus mempunyai sasaran atau tujuan yang berarti untuk perbaikan tata pemerintahan yang baik, sasaran yang harus dicapai. Sasaran tersebut mencakup, pertama adanya kesesuaian antara jumlah dan komposisi pegawai dengan kebutuhan unit kerja yang telah ditata berdasarkan visi-misi sehingga pegawai mempunyai kejelasan dan tanggung jawab. Kedua, terciptanya kesesuaian antara kompetensi yang dimiliki pegawai dengan syarat jabatan. Ketiga, distribusi pegawai secara proporsional di tiap unit kerja sesuai dengan beban kerja masing-

masing. Keempat, struktur tata kelembagaan dalam birokrasi harus melihat tata aturan (konstitusional) yang telah ada.

Parson dalam HM Ismail juga menjelaskan bahwa reorganisasi dalam organisasi pemerintahan dapat ditempuh dengan dua cara, yaitu *downsizing* dan *rightsizing*. *Downsizing* diperlukan demi terlaksananya efisiensi dalam organisasi pemerintah, sebab organisasi pemerintah yang besar dan gemuk terbukti tidak baik dan kurang efisien. *Downsizing* dimaksudkan agar organisasi pemerintah dapat dibuat lebih ramping dan tidak terlalu birokratis. *Rightsizing* diperlukan agar ukuran organisasi pemerintah yang ada benar-benar tepat dengan kebutuhan dan kondisi yang ada. Sehingga selain perampingan juga perlu memperhatikan kebutuhan yang berimplikasi terhadap ukuran organisasi, dan yang terpenting lagi adalah menyesuaikan berbagai struktur organisasi di daerah dengan kompetensi dari lembaga dan personalia yang tersedia. Harapan dengan adanya *downsizing* dan *rightsizing* yang dilakukan pemerintah daerah adalah dalam rangka peningkatan efektivitas dan efisiensi kinerja aparatur pemerintah daerah.

Adanya upaya reformasi dalam suatu birokrasi tentunya merupakan sebuah tindakan baik yang nantinya dapat menghasilkan sebuah perkembangan positif bagi birokrasi tersebut. Reformasi birokrasi tentunya bukan merupakan suatu tujuan, tapi perjalanan menuju tatanan pemerintahan yang lebih baik.

Tabel 3.1  
Tahapan Proses Penataan Organisasi Perangkat Daerah Provinsi  
Jawa Tengah

No	Proses	Keterangan
1	Evaluasi	Proses ini dilakukan dengan cara mengevaluasi struktur organisasi perangkat daerah pemerintah Provinsi Jawa Tengah, dimana dalam evaluasi yang dilakukan tim reforma dan pemerintah Provinsi Jawa Tengah terdapat argumentasi bahwa struktur organisasi perangkat daerah Provinsi Jawa Tengah tidak efektif, efisien, dan gemuk. Unit-unit organisasi mana yang harus di restrukturisasi.
2	Perumusan penentuan struktur organisasi perangkat daerah Provinsi Jawa Tengah	Tim reforma dan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah berargumentasi bahwa dalam pembentukan struktur organisasi perangkat daerah Provinsi Jawa Tengah kedepannya harus melihat aspek sosiologis. Selain itu dalam penentuan struktur organisasi harus melihat bidang-bidang apa saja yang

		mempunyai kewenangn yang sama, sehingga dalam penataan organisasi perangkat daerah yang terbaru tidak terjadi duplikasi wewenang
3	Pelaksanaan perda no 9 tahun 2016	Setelah pengimplementasian tersebut terjadi perubahan struktur organisasi perangkat daerah Provinsi Jawa Tengah,perubahan itu didasarkan hasil evaluasi. Terjadi pengurangan jumlah total OPD yang semula 59opd menjadi 48opd

Dalam proses penataan organisasi perangkat daerah Provinsi Jawa Tengah yang mengarah pada penataan struktur organisasi yang Rightsizing sebagai upaya untuk menyelaraskan kebijakan antara pemerintah pusat dengan daerah.

#### 4. Kesimpulan

Implementasi perda no 9 tahun 2016 tentang penataan organisasi perangkat daerah Provinsi Jawa Tengah sarat akan makna sentralisasi dalam pembentukan struktur organisasi perangkat daerah, pada khususnya penataan pada organisasi perangkat daerah Provinsi Jawa Tengah, dimana bentuk organisasi perangkat daerah sudah ditentukan

bentuknya oleh pemerintah pusat. Hal itu dilakukan sebagai upaya membentuk pola hubungan pemerintahan yang saling bersinergi dan membentuk koordinasi yang selaras dalam rangka pelayanan masyarakat, serta untuk menyebarluaskan kebijakan dan pelaksanaan kebijakan sampai ke daerah-daerah.