

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1. Latar Belakang**

Gejolak dan perubahan lingkungan strategi dalam menghadapi globalisasi, sosio-kultural, perubahan politik, perubahan pimpinan, telah menyebabkan perubahan drastis dan mempengaruhi berbagai aspek kehidupan masyarakat di Indonesia. Sistem Pemerintahan Indonesia mengalami perubahan mendasar pada Tahun 1999 yaitu diberlakukannya sistem desentralisasi. Perubahan tata aturan pemerintahan Indonesia pada hakekatnya merupakan upaya dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik atau *Good Governance*. Salah satu tujuan *Good Governance* adalah mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Dengan demikian apa yang menjadi kebutuhan, permasalahan, keinginan, dan kepentingan serta aspirasi masyarakat dapat dipahami secara baik dan benar oleh pemerintah. Sehingga pemerintah mampu menyediakan layanan kepada masyarakat secara efisien, mampu mengurangi biaya, memperbaiki *output* dan penggunaan sumber daya manusia secara lebih efektif.

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan keleluasan bagi pemerintah daerah untuk menyusun organisasi perangkat daerahnya. Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan, namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk kedalam organisasi tersendiri. Dengan perubahan terminologi pembagian urusan pemerintah yang bersifat konkuren berdasarkan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka dalam implementasi kelembagaan setidaknya terwadahi fungsi-fungsi pemerintahan tersebut masing-masing tingkatan pemerintahan. Pembentukan kelembagaan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pasal 208 yang mengungkapkan bahwa perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, dinas, badan dan kecamatan. Dalam kebijakan tersebut tergambar bahwa perangkat daerah terbagi dari beberapa unsur yaitu:

1. Sekretariat Daerah adalah unsur staf pendukung kepala daerah yang melaksanakan fungsi perumusan kebijakan, koordinasi dan fungsi pelayanan administrasi serta fungsi pendukung lainnya.
2. Sekretariat DPRD adalah unsur staf mendukung DPRD.
3. Inspektorat adalah unsur yang menjalankan fungsi pengawasan.
4. Dinas adalah unsur pelaksana urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.
5. Badan adalah unsur penunjang yang melaksanakan fungsi-fungsi yang bersifat strategi yang diperlukan untuk mendukung pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah antara lain perencanaan, pengawasan, kepegawaian, keuangan, pendidikan dan latihan serta penelitian dan pengembangan.
6. Kecamatan dibentuk untuk meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat Desa/Kelurahan.

Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah 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. Hal ini juga sejalan dengan prinsip penataan organisasi perangkat daerah yang rasional, proporsional, efektif dan efisien. Dengan membentuk kelembagaan, maka Pemerintah Daerah dapat menyelenggarakan pemerintahan secara efisien untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 232 ayat (1) Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Maka ditetapkanlah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Setiap daerah sesuai dengan karakter daerahnya akan mempunyai prioritas yang berbeda antara satu Daerah dengan Daerah lainnya dalam upaya menyejahterakan masyarakat. Ini merupakan pendekatan yang bersifat asimetris artinya walaupun Daerah sama-sama diberikan otonomi yang seluas-luasnya, namun prioritas Urusan Pemerintahan yang dikerjakan akan berbeda satu Daerah dengan Daerah lainnya. Konsekuensi logis dari pendekatan asimetris tersebut maka Daerah akan mempunyai prioritas Urusan Pemerintahan dan kelembagaan yang berbeda satu dengan lainnya sesuai dengan karakter daerah dan kebutuhan masyarakat.

Pengelompokan organisasi Perangkat Daerah didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri dari atas 5 (lima) elemen, yaitu:

1. *Strategic Apex* (Kepala Daerah);
2. *Middle Line* (Sekretaris Daerah);

3. *Operating Core* (Dinas Daerah);
4. *Technostructure* (Badan/Fungsi Penunjang); dan
5. *Supporting Staff* (Staf Pendukung).

Pembentukan dan susunan Perangkat Daerah berdasarkan Peraturan tersebut ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Peraturan Daerah 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 Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Menteri atau Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyampaikan jawaban menyetujui seluruhnya atau menyetujui dengan perintah perbaikan Peraturan Daerah kepada gubernur atau bupati/walikota paling lambat 15 (lima belas) hari sejak diterimanya Peraturan Daerah. Dalam hal Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyetujui seluruhnya atas Peraturan Daerah 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, Peraturan Daerah dianggap telah mendapat persetujuan.

Dinamika tuntutan masyarakat akan kualitas pelayanan menuntut pemerintah daerah untuk melakukan pemerintahan daerah kelembagaan sehingga bentuk kelembagaan daerah yang dibuat akan lebih efisien. Karakter ini ditunjukkan dengan struktur kelembagaan yang ramping. Kelembagaan yang besar, akan memungkinkan terjadinya *overlap* implementasi tugas pokok dan fungsi antar

organisasi yang ada. Banyaknya keragaman organisasi kelembagaan yang dibangun oleh Pemerintah Daerah menciptakan potensi terjadinya duplikasi pelaksanaan tugas. Kondisi ini menciptakan sulitnya koordinasi pada tatanan implementasi kebijakan publik juga berakibat pada borosnya penggunaan sumber daya. Banyaknya keragaman organisasi yang dibangun juga menciptakan semakin banyak kemungkinan terciptanya garis konflik diantara organisasi kelembagaan itu sendiri. Organisasi pemerintah yang ramping akan menghasilkan kualitas pelayanan masyarakat lebih berkualitas serta memudahkan bagi penerima layanan. Kondisi ini menjadikan kelembagaan yang tidak berbelit-belit serta prosedur pelayanan yang mudah dipahami oleh masyarakat serta memberikan kejelasan dan kepastian hukum bagi masyarakat.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah telah ditetapkan pada tanggal 15 Juni 2016 dan diundangkan pada tanggal 19 Juni 2016 yang mencabut dan menyatakan tidak berlaku Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2017 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah menjadi acuan atau pedoman terbaru bagi Pemerintah Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota dalam rangka penataan Kelembagaan Perangkat Daerah untuk pembentukan Organisasi Perangkat Daerah secara efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan nyata dan kemampuan Daerah masing-masing serta koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplikasi serta komunikasi kelembagaan antara Pusat dan Daerah. Dasar utama pembentukan perangkat daerah adalah adanya urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah dan menjadi kewenangan, yang

terdiri dari 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 penyelenggaraan.

Perangkat Daerah Kabupaten adalah unsur pembantu Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Kabupaten. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah pasal 2 dijelaskan bahwa, 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. Rentang kendali;
- f. Tata kerja yang jelas; dan
- g. Fleksibilitas.

Dan pada pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dijelaskan bahwa 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 berdasarkan karakteristik daerah yang terdiri atas indikator: (a) jumlah penduduk; (b) luas wilayah; dan (c) jumlah anggaran pendapatan dan belanja Daerah.

Kabupaten Dairi adalah salah satu Kabupaten yang ada di Provinsi Sumatera Utara yang melaksanakan amanah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Untuk menyikapi Peraturan Pemerintah dimaksud, Pemerintah Kabupaten Dairi melalui Bagian Organisasi dan Tata Laksana Sekretariat Daerah Kabupaten Dairi telah melakukan tahapan-tahapan diantaranya, pemetaan, penetapan typology, penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Organisasi Perangkat Daerah, penyusunan Rancangan Peraturan Bupati tentang uraian tugas pokok dan fungsi, Analisa Jabatan dan Anggaran Belanja Kegiatan.

Sekretariat Daerah merupakan salah satu Perangkat Daerah yang mempunyai tugas membantu bupati dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administrasi terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan administrasi. Sekretariat Daerah merupakan salah satu unsur staf yang menyelenggarakan fungsi ;

- a. Pengoordinasian penyusunan Kebijakan Daerah;
- b. Pengoordinasian pelaksanaan tugas satuan kerja Perangkat Daerah;
- c. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan Kebijakan Daerah;
- d. Pelayanan administrasi dan pembinaan aparatur sipil negara dan instansi daerah
- f. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Bupati terkait dengan tugas dan fungsinya.

Sekretariat Daerah Kabupaten Dairi merupakan salah satu organisasi perangkat daerah yang di tetapkan melalui Peraturan Daerah Kabupaten Dairi

Nomor 7 Tahun 2016 tentang Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Dairi. Berdasarkan tipe sesuai dengan pasal 30 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah maka Sekretariat Daerah Kabupaten Dairi tergolong tipe A. Tipe A mewadahi pelaksanaan fungsi Sekretariat Daerah Kabupaten dengan beban kerja yang besar. Sekretariat Daerah Kabupaten tipe A terdiri atas paling banyak 3 (tiga) asisten, Asisten sebagaimana dimaksud paling banyak 4 (empat) bagian, Bagian sebagaimana dimaksud paling banyak 3 (tiga) subbagian. Dengan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, maka Sekretariat Daerah Kabupaten Dairi terdiri dari 3 (tiga) Asisten, (I) Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat membawahi 4 (empat) Bagian yaitu, (1) Bagian Tata Pemerintahan (2) Bagian Kesejahteraan (3) Bagian Hukum (4) Bagian Organisasi dan Tata Laksana, (II) Asisten Administrasi Pembangunan membawahi 2 (dua) Bagian yaitu, (1) Bagian Perekonomian (2) Bagian Pembangunan, (III) Asisten Administrasi Umum membawahi 3 (tiga) Bagian yaitu, (1) Bagian Umum (2) Bagian Perlengkapan (3) Bagian Humas dan Protokol, dan setiap Bagian mempunyai 3 (tiga) subbagian sehingga secara keseluruhan menjadi 27 (dua puluh tujuh) Subbagian. Dalam proses pelaksanaan tahapan dimaksud terjadi perubahan kelembagaan maupun struktur organisasi di lingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Dairi juga turut mempengaruhi dari berbagai aspek, diantaranya ketatalaksanaan, Sumberdaya Aparatur, standarisasi sarana dan prasarana kerja. Karena ini kebijakan Peraturan Pemerintah tergolong masih baru sehingga pasti dalam mengimplementasikan belum optimal, masih ada kekurangan dan keterbatasan. Terdapat berbagai



permasalahan yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Dairi terkhusus Sekretariat Daerah Kabupaten Dairi dalam mengimplementasikan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah tersebut. Diantaranya adalah kurangnya koordinasi antara bagian-bagian terkait ketatalaksanaan masih terdapat ketidaksesuaian dan kurang tepatnya tugas pokok dan fungsi serta uraian tugas sesuai jabatan yang ada dilingkungan Sekretariat Daerah Kabupaten Dairi. Hal ini sangat penting dan berkaitan dengan penyusunan uraian jabatan untuk pemangku jabatan struktural, jabatan fungsional dan jabatan fungsional umum. Namun masih ada subbagian yang tidak mempunyai program kegiatan (dari pengamatan penulis Bagian Humas dan Protokol salah satu subbagian yaitu subbagian protokol, dimana sebelumnya subbagian ini tergabung pada Bagian Umum Sekretariat Daerah yaitu subbagian Tata Usaha dan Protokoler. Selanjutnya ketersediaan sumber daya manusia atau Aparatur Sipil Negara yang masih perlu penambahan (komposisi penempatan staf/jabatan fungsional umum belum merata, terdapat beberapa subbagian dimasing-masing Bagian tidak memiliki staf/jabatan fungsional umum) serta sarana dan prasarana masih sangat perlu dibenahi, dengan bertambahnya 1 (satu) Bagian Sekretariat Daerah Kabupaten Dairi yaitu Bagian Perlengkapan Sekretaria Daerah Kabupaten Dairi, sehingga perlu penambahan sarana dan prasarana), karena fasilitas maupun sarana dan prasarana sangat berperan guna mencapai efektif dan efisiensi dalam pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing guna meningkatkan kinerja.

Oleh karena itu pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah masih tergolong baru, maka penelitian ini akan

membahas hal-hal yang berkaitan dengan implementasi kebijakan dimaksud, sehingga judul penelitian ini adalah **Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah (Studi Kasus Penataan Kelembagaan Sekretariat Daerah Kabupaten Dairi).**

### **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian-uraian yang telah dikemukakan diatas, kajian mengenai implementasi kebijakan merupakan hal yang sangat menarik dan relevan dilakukan dalam kebijakan publik. Sehubungan dengan hal tersebut diatas, beberapa masalah yang mendapat perhatian dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah penataan kelembagaan di Sekretariat Daerah Kabupaten Dairi?
2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi/penghambat pelaksanaan Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah penataan kelembagaan Sekretariat Daerah Kabupaten Dairi?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan uraian pada latar belakang dan masalah yan telah dikemukakan di atas, penelitian ini bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apakah terimplementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah Penataan Kelembagaan di Sekretariat Daerah Kabupaten Dairi.
2. Memperoleh fakta tentang faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi/penghambat keberhasilan Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah penataan kelembagaan Sekretariat Daerah Kabupaten Dairi.

#### **1.4. Kegunaan Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi para penelitian, pemerintah maupun masyarakat luas.

1. Penelitian ini berguna dan bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, terutama menyangkut Ilmu Administrasi Publik.
2. Penelitian ini berguna dan bermanfaat bagi Pemerintah Kabupaten Dairi, menyangkut Kebijakan Publik.
3. Hasil penelitian ini berguna dan bermanfaat bagi para peneliti lain yang berminat melakukan kajian dan menindaklanjuti penelitian sejenis.