

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1. Pengertian Kebijakan Publik

Pembahasan mengenai kebijakan publik berkembang pada pertengahan tahun 1960-an. Berbagai pemahaman mengenai kebijakan publik menurut para ahli sangat beragam. Misalnya Dye menyebutkan bahwa *public policy is whatever government do, why they do it, and what difference it make* (Dye, 1976). Defenisi dari Dye tersebut setidaknya mengandung dua pemahaman yaitu bahwa (1) kebijakan publik itu dibuat oleh pihak pemerintah dan bukan privat (swasta); (2) kebijakan publik menyangkut pilihan dan alasan pemerintah untuk melakukan tindakan atau bertahan pada status qua. Sementara itu, Jenkis mendefinisikan kebijakan publik sebagai berikut:

Public policy is a set interrelated decision taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where this decision should, in principle, be within the power of this actortoachieve (Dye, 1976, h. 94)

Dari pendapat Jenkis tersebut, dapat dipahami bahwa kebijakan publik merupakan suatu keputusan yang diambil oleh aktor, baik seorang politisi maupun sekelompok politisi, yang diarahkan untuk menentukan tujuan tertentu dan bagaimana cara pencapaian tujuan itu, dengan tetap berada dalam lingkup kewenangan aktor tersebut. Sementara menurut Lester dan Stewart, kebijakan publik itu umumnya berbicara mengenai suatu proses, rangkaian pola kegiatan

yang dirancang dan dilakukan oleh pemerintah untuk mengatasi berbagai macam masalah umum, baik nyata maupun tidak (Lester dan Stewart, 2000,h.2-21).

Dari beberapa defenisi tersebut, dapat dipahami bahwa kebijakan publik merupakan keputusan atau serangkaian keputusan yang selanjutnya diikuti oleh tindakan yang dilakukan oleh pemerintah serta mengapa mereka melakukannya, dengan tujuan untuk kepentingan publik.

2. 2. Pengertian Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan suatu tahap yang sangat penting dalam proses kebijakan publik. Suatu kebijakan harus diimplementasikan agar mempunyai dampak dan tujuan yang diinginkan bisa tercapai. Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan alat administrasi publik dimana aktor, organisasi, prosedur, teknik serta sumber daya diorganisasikan secara bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan tersebut.

Menurut Kamus Webster yang dikutip oleh Solichin Abdul Wahab adalah: “Konsep implementasi berasal dari bahasa inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster, *to implement* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak/akibat terhadap sesuatu)”. (Webstar dalam Wahab, 2005:64).

Dengan demikian sesuatu yang dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah pengganti undang-

undang, keputusan peradilan dan kebijakan yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Solichin Abdul Wahab mendefinisikan implementasi kebijakan secara umum yaitu: “Implementasi adalah tindakan-tindakan yang akan dilakukan baik oleh individu-individu, pejabat-pejabat, atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan”(1997:63).

Dan menurut Jones (1987), implementasi adalah ; *Those activities directed toward putting a program unto effect* (proses mewujudkan program hingga memperlihatkan hasilnya). Sedangkan Mazmanian dan Paul Sabatier (1993), *Implementation is the carrying out of basic policy decision usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court* dalam bentuk undang-undang, namun bisa pula berbentuk perintah atau petunjuk eksekutif atau keputusan badan peradilan.

Secara lebih konkrit, Mazmain dan Sabatier menyatakan bahwa fokus perhatian dalam implementasi yaitu memahami apa yang nyata terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku, diantaranya adalah ; kejadian dan kegiatan yang timbul sesudah disahkan pedoman-pedoman kebijakan yang mencakup usaha mengadministrasikan maupun usaha menimbulkan dampak yang nyata pada masyarakat.

Dari uraian diatas diperoleh gambaran bahwa, implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administrasi yang dilakukan setelah kebijakan

ditetapkan/disetujui. Kegiatan ini terletak diantara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika yang *top-down*, sedangkan format kebijakan mengandung logika *bottom-up*, dalam arti proses ini diawali dengan pemetaan kebutuhan publik atau pengakomodasian tuntutan lingkungan lalu diikuti dengan pencarian dan pemilihan alternatif cara pemecahannya, kemudian diusulkan untuk ditetapkan sebagai acuan dalam implementasi kebijakan yang bisa diterima oleh publik.

Pembuatan kebijakan di satu sisi merupakan proses yang memiliki logika *bottom-up*, dalam arti proses kebijakan diawali dengan penyampain aspirasi, permintaan atau dukungan dari masyarakat. Sedangkan implementasi kebijakan disisi lain di dalamnya memiliki logika *top-down*, dalam arti penurunan alternatif kebijakan yang abstrak atau makro menjadi tindakan konkrit atau mikro (Wibawa, 1994:2)

Menurut Lane, implementasi sebagai konsep dapat dibagi ke dalam dua bagian. Pertama, *implementation = F (Intention, Output, Outcome)*. Sesuai definisi tersebut, implementasi merupakan fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai produk dan hasil dari akibat. Kedua, implementasi merupakan persamaan fungsi dari *implementasi = F (Policy, Formator, Implementor, Initiator, Time)*. Penekanan utama kedua fungsi ini adalah kepada kebijakan itu sendiri, kemudian hasil yang dicapai dan dilaksanakan oleh implementor dalam kurun waktu tertentu (Sabatier, 1986:21-48).

Implementasi kebijakan menghubungkan antara tujuan kebijakan dan realisasinya dengan hasil kegiatan pemerintah. Hal ini sesuai dengan pandangan Van Meter dan Horn (Grindle, 1980:6) bahwa tugas implementasi adalah membangun jaringan yang memungkinkan tujuan kebijakan publik direalisasikan melalui aktivitas instansi pemerintah yang melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan (*policy stakeholders*).

2.3. Perspektif Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan publik dapat dilihat dari beberapa perspektif atau pendekatan. Salah satunya adalah *implementation problems approach* yang diperkenalkan oleh Edward III (1984:9-10). Edward III mengajukan pendekatan masalah implementasi dengan terlebih dahulu mengemukakan dua pertanyaan pokok yakni: (i) faktor apa yang mendukung keberhasilan implementasi kebijakan?, dan (ii) faktor apa yang menghambat keberhasilan implementasi kebijakan?. Berdasarkan kedua pertanyaan tersebut dirumuskan empat faktor yang merupakan syarat utama keberhasilan proses implementasi, yakni komunikasi, sumber daya, sikap birokrasi atau pelaksana dan struktur organisasi, termasuk tata aliran kerja birokrasi. Empat faktor tersebut menjadi kriteria penting dalam implementasi suatu kebijakan.

Komunikasi suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksana. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi, kejelasan informasi dan konsistensi informasi yang disampaikan. Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang

harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditranmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*), sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

Sumber daya, meliputi empat komponen yaitu staf yang cukup (jumlah dan mutu), informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas dan tanggung jawab dan fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan, meskipun isi kebijakan telah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif.

Disposisi atau sikap pelaksana merupakan komitmen pelaksana terhadap program. Struktur birokrasi didasarkan pada *Standard Operating Procedure* (SOP) yang mengatur tata aliran pekerjaan dan pelaksana kebijakan. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka implementor tersebut dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

Untuk memperlancar implementasi kebijakan, perlu dilakukan diseminasi dengan baik. Syarat pengelolaan diseminasi kebijakan ada empat, yakni: (1) adanya respek anggota masyarakat terhadap otoritas pemerintah untuk menjelaskan perlunya secara moral mematuhi undang-undang yang dibuat oleh pihak berwenang; (2) adanya kesadaran untuk menerima kebijakan. Kesadaran dan kemauan menerima dan melaksanakan kebijakan terwujud manakala kebijakan dianggap logis; (3) keyakinan bahwa kebijakan dibuat secara sah; (4)

awalnya suatu kebijakan dianggap kontroversial, namun dengan berjalannya waktu maka kebijakan tersebut dianggap sebagai sesuatu yang wajar.

2. 4. Model Implementasi Kebijakan

Menurut Sabatier (1998: 21-48), terdapat dua model yang berpacu dalam tahap implementasi kebijakan, yakni model *top-down* dan model *bottom-up*. Kedua model ini terdapat pada setiap proses pembuatan kebijakan. Model elit, model proses dan model inkremental dianggap sebagai gambaran pembuatan kebijakan berdasarkan model *top-down*. Sedangkan gambaran model *bottom-up* dapat dilihat pada model kelompok dan model kelembagaan. Sabatier (1983: 5), terdapat dua perspektif dalam analisis implementasi, yaitu perspektif administrasi publik dan perspektif ilmu politik. Implementasi pada awalnya dilihat sebagai pelaksanaan kebijakan secara tepat dan efisien. Model yang dikembangkan Hogwood dan Sabatier (Wibawa, 1995), model yang disusun atas dasar proses implementasi kebijakan sebagai suatu proses ditegaskan bahwa dalam tahapan implementasi kebijakan terdapat tiga variabel bebas yang dapat berpengaruh (1) mudah atau tidaknya masalah yang dikendalikan, (2) kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi (3) variabel diluar kebijaksanaan yang mempengaruhi proses implementasi.

Sedangkan Grindle (1980: 6-10), memperkenalkan model implementasi sebagai proses politik dan administarsi. Model tersebut menggambarkan proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh beragam aktor, dimana keluaran akhirnya ditentukan oleh baik materi program yang telah dicapai maupun melalui

interaksi para pembuat keputusan dalam konteks politik administratif. Proses politik dapat terlihat melalui proses pengambilan keputusan yang melibatkan berbagai aktor kebijakan, sedangkan proses administrasi terlihat melalui proses umum mengenai aksi administrasi yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu.

Tujuan implementasi kebijakan diformulasi ke dalam program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai. Program dilaksanakan sesuai dengan rencana. Implementasi kebijakan atau program secara garis besar dipengaruhi oleh isi kebijakan dan konteks implementasi. Keseluruhan implementasi kebijakan dievaluasi dengan cara mengukur luaran program berdasarkan tujuan kebijakan.

Pada aspek pelaksanaan, terdapat dua model implementasi kebijakan publik yang efektif, yaitu model linier dan model interaktif (Beadhowi, 2004: 47). Pada model linier, fase pengambilan keputusan merupakan aspek terpenting, sedangkan fase pelaksanaan kebijakan kurang mendapat perhatian atau dianggap sebagai tanggung jawab kelompok lain. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan tergantung pada kemampuan instansi pelaksana. Jika implementasi kebijakan gagal maka yang disalahkan biasanya adalah pihak manajemen yang dianggap kurang memiliki komitmen sehingga perlu dilakukan upaya yang lebih baik untuk meningkatkan kapasitas kelembagaan pelaksana.

Berbeda dengan model linier, model interaktif menganggap pelaksanaan kebijakan sebagai pelaksanaan kebijakan sebagai proses yang dinamis, karena setiap pihak yang terlibat dapat mengusulkan perubahan dalam berbagai tahap

pelaksanaan. Hal itu dilakukan ketika kebijakan dianggap kurang memenuhi harapan *stakeholders*. Ini berarti bahwa berbagai tahap implementasi kebijakan publik akan dianalisis dan dievaluasi oleh setiap pihak sehingga potensi, kekuatan dan kelemahan setiap fase pelaksanaannya diketahui dan segera diperbaiki untuk mencapai tujuan.

Jika model interaktif implementasi kebijakan diatas disandingkan dengan model implementasi kebijakan yang lain, khususnya model proses politik dan administrasi dari Grindle, terlihat adanya kesamaan dan representasi elemen yang mencirikannya. Tujuan kebijakan, program aksi dan proyek tertentu yang dirancang dan dibiayai menurut Grindle menunjukkan urgensi fase pengambilan keputusan sebagai fase terpenting dalam model linier implementasi kebijakan. Sementara itu, enam elemen isi kebijakan ditambah dengan tiga elemen konteks implementasi sebagai faktor yang mempengaruhi aktivitas implementasi menurut Grindle mencirikan adanya interaksi antara pengambil kebijakan, pelaksana kebijakan dan pengguna kebijakan dalam model interaktif.

Begitu pula istilah model proses politik dan proses administrasi menurut Grindle, selain menunjukkan dominasi cirinya yang cenderung lebih dekat kepada ciri model interaktif implementasi kebijakan, juga menunjukkan kelebihan model tersebut dalam cara yang digunakan untuk mengukur keberhasilan implementasi kebijakan, beserta *output* dan *outcomenya*.

Selain model implementasi kebijakan diatas Van Meter dan Van Horn mengembangkan Model Proses Implementasi Kebijakan. (Tarigan, 2000:20).

Keduanya meneguhkan pendirian bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan dalam bertindak merupakan konsep penting dalam prosedur implementasi. Keduanya mengembangkan tipologi kebijakan menurut: (i) jumlah perubahan yang akan dihasilkan, dan (ii) jangkauan atau ruang lingkup kesepakatan mengenai tujuan oleh berbagai pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Tanpa mengurangi kredibilitas model proses implementasi kebijakan dari Van Meter dan Van Horn terlihat bahwa elemen yang menentukan keberhasilan penerapannya termasuk ke dalam elemen model proses politik dan administrasi menurut Grindle. Kata kunci yakni perubahan, kontrol dan kepatuhan termasuk dalam dimensi isi kebijakan dan konteks implementasi kebijakan. Demikian pula dengan tipologi kebijakan yang dibuat oleh keduanya termasuk dalam elemen isi kebijakan dan konteks implementasi menurut Grindle. Tipologi jumlah perubahan yang dihasilkan termasuk dalam elemen isi kebijakan dan tipologi ruang lingkup kesepakatan termasuk dalam konteks implementasi.

Implementasi kebijakan pada era sebelum tahun 1970-an masih belum memperoleh perhatian yang serius dari para administrator publik, walaupun studi mengenai kebijakan publik sudah mulai berkembang pada dasawarsa 1950-an, sebagaimana dikemukakan oleh Edward III melalui kajian pada pemerintahan Amerika Serikat. Pada tahun 1970-an, barulah muncul permasalahan berkaitan dengan pelaksanaan dan penerapan kebijakan, sebagaimana dikemukakan Edwards III (1980:9-10) sebelumnya, sebagai berikut: “...*four critical factors or variables in implementing public policy: communication, resources, dispositions or attitudes, and bureaucratic structure*”. Keempat faktor atau variabel tersebut

merupakan gejala mengapa suatu kebijakan yang telah dirumuskan tidak tercapai sesuai dengan tujuan dalam implementasinya. Keempat faktor atau variabel penyebab tidak terimplementasinya kebijakan atau program tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Komunikasi (*communication*).

Merupakan dimensi penting bagi administrator publik dalam mengimplementasikan kebijakan, khususnya untuk pencapaian efektivitas program melalui transmisi personal yang tepat, jelasnya perintah yang diinstruksikan oleh atasan dalam pelaksanaan di lapangan, dan kekonsistenan pelaksana keputusan atau program oleh semua pelaksana maupun atasan pemberi instruksi. Ada 3 (tiga) aspek penting dalam dimensi komunikasi yaitu menyangkut indikator : setiap wilayah yang menjadi kebijakannya akan menyesuaikan dengan prioritas kebijakan yang berbeda-beda. Baik menyangkut perbedaan komitmen, dan cara-cara yang berbeda dalam menanggulangi permasalahannya, sebagaimana dikemukakan oleh Edward III (1980: 116), dibawah ini:

“Different bureaucratic units are likely to have different views on policies. Intra and interagency disagreements inhibit cooperation and hinder implementation. Within a single policy area, each relevant agency probably has different priorities, different commitments, and different methods of handling problems.

Perubahan pegawai birokrasi pemerintahan merupakan hal sulit, dan hal ini tidak menjamin bahwa proses implementasi kebijakan akan berjalan dengan baik. Teknik yang potensial untuk merubah permasalahan implementor tetap dapat menjalankan kebijakan sesuai dengan tujuan yaitu merubah sikap para implementor melalui manipulasi insentif-insentif, sebagaimana dikemukakan oleh Edward III (1980: 116), dibawah ini:

“Changing the personal in government bereaucracies is difficult, and it Another potential technique to deal with the problem of implementor dispositions is to alter dispositions of existing implementors through the manipulation of incentives”.

Kecenderungan-kecenderungan dalam implementasi kebijakan menekankan bagaimana kesulitan suatu implementasi kebijakan atau program mendapatkan permasalahan yang dilakukan oleh para implementor birokrasi pemerintah sendiri dalam mengimplementasikan kebijakan dengan adanya penafsiran kebijakan dari unit atas sampai unit pelaksana.

2. Sumber Daya (*Resource*)

Tidak menjadi masalah bagaimana jelas konsisten implementasi program dan bagaimana akuratnya komunikasi dikirim. Jika personal yang bertanggungjawab untuk melaksanakan program kekurangan sumberdaya dalam melakukan tugasnya. Maka untuk itu diperlukan :

- a. Sifat yang memadai dan berkeahlian sesuai kebutuhan
- b. Informasi tentang kebijakan

- c. Wewenang yang dimiliki pelaksana
- d. Fasilitas yang ada

Sumber daya manusia yang tidak memadai (jumlah dan kemampuan) berakibat tidak dapat dilaksanakannya program secara sempurna karena mereka tidak bisa melakukan pengawasan dengan baik. Jika jumlah staf pelaksana kebijakan terbatas maka hal yang harus dilakukan meningkatkan skill/kemampuan para pelaksana untuk melakukan program. Untuk itu perlu adanya manajemen SDM yang baik agar dapat meningkatkan kinerja program.

3. Sikap Pelaksana (*Disposition/Attitudes*)

Salah satu faktor yang mempengaruhi efektivitas implementasi kebijakan adalah sikap implementor, dukungan dari pimpinan sangat mempengaruhi pelaksanaan program dapat mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Wujud dari dukungan pimpinan ini adalah menempatkan kebijakan menjadi prioritas program, penempatan pelaksana dengan orang-orang yang mendukung program, memperhatikan keseimbangan daerah, agama, suku, jenis kelamin dan karakteristik demografi yang lain. Disamping itu penyediaan dana yang cukup guna memberikan insentif bagi para pelaksana program agar mereka mendukung dan bekerja secara total dalam melaksanakan kebijakan/program.

4. Struktur Birokrasi (*Bureaucratic Structure*)

Secara etimologis istilah birokrasi berasal dari kata *bureau* (bahasa Perancis) yang berarti 'meja tulis' dan *kratos* (bahasa Yunani) yang berarti pemerintahan (Sastroatmojo, 1995: 189). Secara dapatlah dikatakan bahwa

birokrasi adalah orang-orang yang bekerja di belakang meja tulis di kantor-kantor. Pengertian itu kemudian semakin berkembang. Dalam konteks politik birokrasi diartikan sebagai wujud dari aparat pemerintahan negara dalam melaksanakan kebijakan-kebijakan melalui serangkaian tahapan atau biro-biro yang masing-masing diberi mandat atau dalam menentukan suatu tahap kebijakan yang disesuaikan dengan kondisi dan situasi tentang kasus yang dihadapi. Birokrasi mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan walaupun merupakan organisasi yang besar dan kompleks, organisasi yang dominan dan mampu untuk melaksanakan setiap kebijakan atau program, serta tidak ada organisasi sekuat birokrasi yang mampu bertahan dalam keadaan situasi apapun (*survive*) bagaimanapun pengaruh eksternal mempengaruhinya, bahkan Edward III menegaskan birokrasi jarang mati. Ada dua karakteristik dalam struktur birokrasi menurut pandangan Edwards III, yaitu :

a. *Standard Operating Procedure* (SOP), yaitu berkaitan dengan:

1. Masalah sosial dan urusan publik;
2. Instruksi yang dominan pada tahap-tahap yang berbeda; dan
3. Tujuan yang berbeda berada pada lingkungan yang luas dan kompleks.
4. SOP pada dasarnya merupakan tatanan prosedur kerja birokrasi dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya, yaitu secara internal birokrasi dapat mengatur sumber-sumber yang dimilikinya, baik berkaitan dengan sumber daya manusia, waktu, sarana dan prasarana

b. *Fragmentation* (Fragmentasi), yaitu berkaitan dengan:

1. *Survive* ialah kekuatan untuk tetap bertahan hidup; dan
2. bukan pilihan-pilihan netral dalam suatu kebijakan.

Fragmentasi merupakan kemampuan birokrasi dalam menghadapi faktor-faktor eksternal yang dapat mempengaruhi birokrasi, baik berupa infrastruktur (LSM, partai politik, maupun lembaga-lembaga profesi) dan supra struktur (legislatif, eksekutif, maupun lembaga kenegaraan lainnya). Pada sisi lain Edwards III menegaskan juga bahwa dari empat faktor yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan terjadi adanya interaksi yang langsung dan tidak langsung diantara beberapa faktor tersebut, sebagaimana di kemukakannya, bahwa:

Interaction between factors: Aside from directly affecting implementation, however also indirectly affect it through their impact on each other. In other words, communications affect to resources, disposition, and bureauctaric structures, which in turn influence implementation” (Edwards III, 1980:147).

Model yang dikemukakan oleh Edwards III ini sifatnya *top down* dan cocok diimplementasikan pada level birokrasi yang terstruktur pada suatu lembaga pemerintahan, dalam hal ini setiap level hirarki mempunyai peran sesuai dengan fungsi dalam penjabaran kebijakan yang akan dilaksanakan dan akan memudahkan terhadap implementasi suatu kebijakan pada masing-masing level birokrasi, yaitu mulai dari tingkat departemen (pemerintah pusat), pemerintah propinsi, pemerintah kabupaten/kota, sampai ketingkat pelaksana di lapangan. Model ini akan efektif bila perumusan kebijakan yang dibuatnya memperhatikan

dan memprediksikan implementasi kebijakan yang akan dilaksanakan. Hal ini untuk menghindari terjadinya rintangan dan hambatan dalam implementasi yang disebabkan oleh karena kurang kejelasan kebijakan dan kurangnya representatif terhadap keinginan masyarakat atau para pihak yang akan terkena oleh kebijakan tersebut.

2.5. Konsep Pemerintah Daerah

Menurut Stewart organisasi pemerintahan daerah menjadi “*multi purpose organization*” (Stewart and Clarke, 1988: 3). Dalam praktiknya, pemerintahan daerah sebagai organisasi kemudian membentuk dinas-dinas tersebut dilakukan dengan menggunakan dua pendekatan. Pertama, disebut oleh Daft sebagai “*self-contained product groups*” (Daft, 1994: 184) dan kedua oleh Hatch disebut sebagai “*multi divisional structure*” (Hatch, 1997: 184). Pendekatan yang dikemukakan oleh Daft dan Hatch disebut sebagai “*functional structure*”. Kedua pendekatan ini digunakan untuk membedakan berbagai bentuk dinas yang ada pada setiap organisasi pemerintahan daerah sesuai dengan karakteristik masing-masing.

Dalam era persaingan yang semakin ketat, setiap organisasi harus senantiasa mengevaluasi kinerjanya, melakukan perbaikan, agar tetap berkembang dan dapat bersaing. Perbaikan ini harus dilaksanakan secara berkesinambungan. Tujuannya adalah agar organisasi itu semakin berkembang, dapat bersaing dan minimal dapat mempertahankan kualitas yang sulit diprediksi. Salah satu strategi untuk memperbaiki dan memaksimalkan kinerja organisasi adalah pemerintahan daerah.

Pemerintahan daerah organisasi ditujukan untuk mencapai efektifitas dan efisiensi organisasi. Hal ini dilakukan dengan cara menata kembali struktur organisasi menjadi lebih baik. Hal ini sesuai dengan definisi pemerintahan daerah yang diuraikan berikut.

Pemerintahan daerah, sering disebut sebagai *downsizing* atau *delayering*, melibatkan pengurangan di bidang tenaga kerja, unit kerja atau divisi, ataupun pengurangan tingkat jabatan dalam struktur organisasi. Pengurangan ini diperlukan untuk memperbaiki efisiensi dan efektifitas (David, F, 1997). Strategi pemerintahan daerah digunakan untuk mencari jalan keluar bagi organisasi yang tidak berkembang, sakit atau adanya ancaman bagi organisasi, atau industri diambang pintu perubahan yang signifikan (Mintzberg & Quinn, 1996). Pemerintahan daerah perusahaan bertujuan untuk memperbaiki dan memaksimalkan kinerja organisasi (Djohanputro, 2004)

Pemerintahan daerah merupakan suatu kegiatan yang sangat terkait dengan kemajuan organisasi untuk mempertahankan keberadaannya. Suatu organisasi yang di dalamnya terdapat sekelompok manusia menunjukkan perilaku yang menggambarkan keterkaitan antara manusia dan organisasi tersebut. Sedarmayanti (2000: 39) mengungkapkan bahwa perilaku organisasi terdiri atas dua aspek yaitu pengaruh organisasi terhadap manusia dan pengaruh manusia terhadap organisasi.

Pemerintahan daerah organisasi berarti juga proses merubah, memperluas atau memperkecil organisasi sesuai visi, misi, tujuan dan sasaran yang akan dicapai oleh organisasi agar memberikan kontribusi positif bagi *public* maupun *costumers*

sehingga kepuasan masyarakat dan pelanggan (*public and customers satisfaction*) yang merupakan salah satu tolak ukur keberhasilan *public service* dapat terpenuhi. Perubahan organisasi merupakan beralihnya kondisi organisasi dari kondisi yang berlaku kini menuju kondisi masa yang akan datang yang diinginkan guna meningkatkan efektivitasnya. Perubahan merupakan sesuatu hal yang harus terjadi dalam suatu organisasi karena tuntutan perkembangan zaman. Sedarmayanti (2000:44) mengungkapkan bahwa untuk dapat tetap bertahan dan berkembang, maka organisasi harus tumbuh dan mengadakan penyesuaian. Organisasi harus berinovasi, mengembangkan sesuatu yang baru, berekspansi ke pasar yang baru, menata kembali status hukum, organisasi, dan struktur permodalan termasuk memperkenalkan dan memanfaatkan teknologi baru, mengubah metode dan praktek kerja. Perubahan organisasi dapat terjadi secara tidak direncanakan atau spontan dan dapat pula terjadi secara direncanakan. Perubahan yang direncanakan merupakan sebuah reaksi langsung terhadap keadaan nyata organisasi yang dibandingkan dengan tujuan organisasi.

Winardi (2004: 4) mengungkapkan bahwa upaya perubahan organisasi dapat dipandang sebagai suatu proses yang terdiri dari 3 fase yaitu fase pencairan (*unfreezing*), fase perubahan (*changing*), dan fase pembekuan kembali (*refreezing*). Fase I merupakan tahapan dimana orang mempersiapkan sebuah situasi untuk perubahan. Fase II adalah mencakup tindakan modifikasi tugas-tugas, struktur, teknologi serta personil. Sedangkan Fase III adalah upaya menstabilkan perubahan untuk memelihara perilaku individu dan organisasi.

Dalam melakukan perubahan organisasi terdapat 3 cara untuk mencapai hasil secara tepat. Cara tersebut adalah *reengineering*, pemerintahan daerah, dan inovasi (Winardi, 2004: 9). *Reengineering* mencakup upaya untuk memikirkan kembali dan mendesain proses bisnis guna meningkatkan efektivitas organisasi. Kegiatan ini merupakan penataan ulang secara fundamental untuk mendapatkan perbaikan kinerja seperti biaya, kualitas, dan pelayan. Kegiatan *reengineering* dilakukan terhadap hal yang bersifat mendasar. Kegiatan ini diharapkan dapat menghasilkan perubahan yang bersifat terobosan baru yang berorientasi pada masa depan.

Pemerintahan daerah organisasi dapat berarti sempit dan dapat pula secara luas. Sedarmayanti (2000: 71) menguraikan bahwa pemerintahan daerah organisasi dalam arti sempit meliputi kinerja organisasi, kerjasama operasional, sistem dan prosedur kerja serta pendelegasian wewenang dan otonomi. Sedangkan pemerintahan daerah organisasi dalam arti luas, mencakup seluruh aspek yang dimiliki perusahaan yaitu meliputi sumber daya manusia, sumber daya keuangan dan sumber daya lainnya termasuk sarana dan prasarana.

Pemerintahan daerah juga menyangkut pendelegasian wewenang atau penataan kembali struktur organisasi sehingga organisasi menjadi responsif dan adaptif terhadap perubahan yang terjadi. Adapun target dari kegiatan pemerintahan daerah diungkapkan oleh Winardi (2004: 97) yaitu individu, teknologi, struktur, proses-proses, kultur dan manajemen. Hal senada juga diungkapkan oleh Leavitt dalam Sutarto (2000: 415) bahwa organisasi dapat dilakukan perubahan dalam hal struktur, teknologi dan orang.

Perubahan organisasi tidak akan lepas dari perubahan struktur organisasi yang bersangkutan hal ini dinyatakan oleh Robbins di mana “teknik-teknik mempunyai dampak terhadap sistem atau struktur organisasi. Ini berarti bahwa kita akan meninjau pola wewenang yang berubah, akses terhadap informasi, alokasi imbalan, teknologi dan sebagainya”(Robbins, 2001: 240)

Reformasi sering dianggap reorganisasi oleh para birokrat. Reorganisasi adalah mengubah bentuk organisasi. Tujuan perubahan adalah mengubah manusia, bukan mengubah organisasi. Tanpa diikuti upaya mengubah kebiasaan manusianya, reorganisasi tidak akan membawa perubahan apa-apa (Kasali, 2005).

Struktur organisasi adalah pengaturan antar hubungan bagian-bagian dari komponen dan posisi dalam suatu organisasi (Harjito: 1995). Dengan struktur organisasi yang jelas, maka komponen dan posisi pendukung organisasi dapat diuraikan secara jelas. Selain itu, struktur organisasi juga menggambarkan kegiatan koordinasi dan kewenangan yang dimiliki oleh unit organisasi. Manajemen organisasi bertujuan untuk mengembangkan partisipasi (karyawan) dalam kegiatan pemecahan masalah oleh para karyawan pada tingkatan lebih rendah guna menggantikan sebuah pendekatan dari atas kebawah. Selain itu pentingnya koordinasi diuraikan oleh Hardijto (1995: 47) bahwa koordinasi adalah proses pengintegrasian tujuan-tujuan dan kegiatan-kegiatan dari satuan-satuan terpisah (unit-unit) suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien. Dengan koordinasi yang baik, maka partisipasi setiap individu dalam organisasi dapat dikembangkan.

2.6. Penataan Kelembagaan

Kelembagaan berasal dari kata *bureaucracy* (Bahasa Inggris, *bureau cracy*), diartikan sebagai suatu organisasi yang memiliki rantai komando dengan bentuk piramida, dimana lebih banyak orang berada ditingkat bawah dari pada tingkat atas, biasanya ditemui pada instansi yang sifatnya administratif maupun militer. Pada rantai komando ini setiap posisi serta tanggung jawab kerjanya dideskripsikan dengan jelas dalam organisasi. Organisasi ini pun memiliki aturan dan prosedur ketat sehingga cenderung kurang fleksibel. Ciri lainnya adalah biasanya terdapat banyak formulir yang harus dilengkapi dan pendelegasian wewenang harus dilakukan sesuai dengan hirarki kekuasaan (Wikipedia, 2008). Kelembagaan sebagai suatu sistem organisasi formal dimunculkan pertama sekali oleh Max Weber pada tahun 1947, menurutnya kelembagaan merupakan tipe ideal bagi semua organisasi formal. Max Weber mendefinisikan kelembagaan sebagai suatu bentuk organisasi yang ditandai oleh hirarki, spesialisasi peranan, dan tingkat kompetensi yang tinggi ditunjukkan oleh para pejabat yang terlatih untuk mengisi peran-peran tersebut (Sinambela, 2008:53).

Ciri organisasi yang mengikuti sistem kelembagaan ini adalah pembagian kerja dan spesialisasi, orientasi impersonal, kekuasaan hirarkis, peraturan-peraturan, karir yang panjang, dan efisiensi. Cita-cita utama dari sistem kelembagaan adalah mencapai efisiensi kerja yang seoptimal mungkin. Menurut Weber organisasi kelembagaan dapat digunakan sebagai pendekatan efektif untuk mengontrol pekerjaan manusia sehingga sampai pada sarannya, karena organisasi kelembagaan punya struktur yang jelas tentang kekuasaan mempunyai

pengaruh sehingga dapat memberi perintah untuk mendistribusikan tugas kepada orang lain.

Hal senada juga diungkapkan oleh Nugoroho (2004 :28) bahwa kelembagaan dalam praktek dijabarkan sebagai Pegawai Negeri Sipil. Dengan demikian ungkapan ini menekankan pentingnya peran sumber daya manusia dalam konteks kelembagaan. Kelembagaan merupakan lembaga yang memiliki kemampuan besar dalam menggerakkan organisasi, karena kelembagaan ditata secara formal untuk melahirkan tindakan rasional dalam sebuah organisasi. Kelembagaan memainkan peranan aktif di dalam proses politik kebanyakan negara dan kelembagaan menggunakan banyak aktivitas-aktivitas, diantaranya usaha-usaha paling penting berupa implementasi Undang-Undang, persiapan proposal legislatif, peraturan ekonomi, lisensi dalam perekonomian dan masalah-masalah profesional, dan membagi pelayanan kesejahteraan (Herbert M. Levina dalam Aisyah,2003).

Adapun ciri kelembagaan yang dapat mencapai tujuan negara diungkapkan oleh Widodo (2001: 80) bahwa kelembagaan publik dalam era sekarang ini harus dapat bekerja secara efisien, efektif, kompetitif, responsif dan adaptif. Selain itu, kelembagaan publik harus mempunyai struktur dan prosedur yang fleksibel, juga harus mempunyai kemauan dan kemampuan yang diperlukan untuk memperkembangkan diri, menyesuaikan diri dengan situasi dinamis dan ketidakpastian lingkungan.

Max Weber berpendapat bahwa kelembagaan adalah suatu bentuk organisasi yang paling efisien dan rasional. Hal ini digambarkan dengan menunjukkan apa yang menjadi karakteristik kelembagaan, yaitu:

- a. Kewenangan yang berjenjang sesuai dengan tingkatan organisasi;
- b. Spesialisasi tugas, kewajiban, dan tanggungjawab;
- c. Posisi desain sebagai jabatan;
- d. Penggantian dalam jabatan secara terencana;
- e. Jabatan bersifat impersonal;
- f. Suatu sistem aturan dan prosedur yang standar untuk menegakkan disiplin dan pengendaliannya;
- g. Kualifikasi yang rinci mengenai individu yang akan memangku jabatan;
- h. Perlindungan terhadap individu dari pemecatan.

Berdasarkan uraian tersebut diatas lebih diperjelas oleh Nugroho (2004:28) bahwa kelembagaan mempunyai 10 (sepuluh) ciri yaitu: 1) Para anggotanya (staf) secara pribadi bebas dan hanya melakukan tugas-tugas impersonal dari jabatan-jabatannya; 2) Terdapat hierarki jabatan yang jelas; 3) Fungsi-fungsi jabatan diperinci dengan jelas; 4) Para pejabat diangkat berdasarkan kontrak; 5) Penyeleksian atas dasar kualifikasi profesional yang secara ideal diperkuat dengan diploma yang diperoleh melalui ujian; 6) Anggotanya digaji dengan uang dan biasanya mempunyai hak-hak pensiun; 7) Pekerjaan pejabat ialah pekerjaannya yang satu-satunya; 8) Terdapat suatu struktur karier dan kenaikan pangkat adalah yang mungkin baik melalui senioritas ataupun prestasi dan sesuai dengan penilaian para atasan; 9) Pejabat tidak boleh mengambil kedudukannya sebagai

milik pribadi begitu pula sumber-sumber yang menyertai kedudukan itu, dan; 10) Pejabat tunduk kepada pengendalian yang dipersatukan dan kepada sistem disipliner. Kemampuan untuk menunjukkan ciri tersebut tergantung pada pelaku kelembagaan atau aparat untuk berfikir dinamis dan berupaya untuk berfikir kebutuhan masyarakat. Untuk itu setiap aparat hendaknya memiliki semangat kerja yang tinggi serta didukung oleh sumberdaya dan dana dalam pencapaian tujuan negara. Berdasarkan perbedaan tugas pokok atau misi yang mendasari organisasinya, Syukur Abdullah dalam Alfian (1991: 229) menjelaskan bahwa kelembagaan dibedakan dalam tiga kategori, yaitu:

- a. Kelembagaan pemerintahan umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintah yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, dari tingkat pusat sampai daerah (provinsi, kabupaten, kecamatan dan desa). Tugas-tugas tersebut lebih bersifat “mengatur” (*regulative function*).
- b. Kelembagaan pembangunan yaitu organisasi pemerintahan yang pembangunan, seperti pertanian, kesehatan, pendidikan, industri dan lain-lain. Fungsi pokoknya adalah fungsi pembangunan (*development function*) atau fungsi adaptasi (*adaptive function*).
- c. Kelembagaan pelayanan, yaitu unit organisasi yang pada hakekatnya merupakan bagian yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Dalam kategori ini dapat disebutkan antara lain rumah sakit, sekolah dll.

Pelaksanaan fungsi sebagai pelayanan terhadap masyarakat tidak dapat dipisahkan dari kemampuan profesional, serta manajemen dan organisasi

(*capacity and capability*) yang berorientasi pada pelaksanaan pembangunan secara terpadu, lancar, dan integral dengan pendekatan administratif, karena itu, kelembagaan sebagai *public service* harus mampu menyeimbangkan antara kekuasaan dan tanggungjawab (*power and responsibility*), sehingga fungsi-fungsi yang dijalankannya memperoleh kedudukannya.

Dalam menjalankan fungsinya pemerintahan, kelembagaan pemerintahan yang terstruktur dalam suatu wadah organisasi, melakukan proses (kegiatan) dan perilaku (nilai), kelembagaan pemerintahan, harus memiliki kemampuan profesional, kualifikasi administrasi atau manajerial, dan hierarki yang jelas untuk melaksanakan kekuasaan dan tanggungjawab sebagai abdi masyarakat. Kelembagaan mengandung prinsip hierarki, sehingga dalam pelaksanaannya ada kelembagaan pemerintahan lokal dan kelembagaan pemerintahan sentral. Kelembagaan lokal merupakan perpanjangan tangan kelembagaan sentral dalam memberikan akses pelayanan pemerintahan dan pembangunan di daerah.

Kedudukan kelembagaan pemerintahan lokal dalam kaitannya dengan isu demokratis, otonomi, dan keterbukaan sangat strategis. Dikatakan strategi karena kelembagaan lokal menjadi ujung tombak untuk menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan nasional maupun daerah.

Selain itu, budaya kelembagaan sangat mempengaruhi kinerja dari kelembagaan tersebut. Budaya organisasi (kelembagaan) merupakan kesepakatan bersama tentang nilai-nilai bersama dalam kehidupan organisasi dan mengikat semua orang dalam organisasi yang bersangkutan (Siagian, 1995). Oleh karena itu

budaya organisasi kelembagaan akan menentukan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh para anggota organisasi dan selanjutnya juga dapat menentukan batas-batas normatif perilaku anggota organisasi. Budaya ini juga mengatur tentang sifat dan bentuk-bentuk pengendalian dan pengawasan organisasi dan menentukan gaya manajerial yang dapat diterima oleh para anggota organisasi. Setiap kelembagaan harus menentukan cara-cara kerja yang tepat untuk mencapai efektivitas dan efisiensi. Suryono(2003) menguraikan bahwa peran penting yang dimainkan oleh budaya organisasi (kelembagaan) adalah membantu menciptakan rasa memiliki terhadap organisasi; menciptakan jati diri para anggota organisasi, menciptakan keterikatan emosional antara organisasi dan pekerja yang terlibat di dalamnya, membantu menciptakan stabilitas organisasi sebagai sistem sosial, dan menemukan pola pedoman perilaku sebagai hasil dari norma-norma kebiasaan yang terbentuk dalam keseharian.