



## ANTARA HARAPAN DAN REALITA: IMPLEMENTASI KEBIJAKAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH

**Zulpikar; Haris Faozan**

PKP2A I Lembaga Administrasi Negara, Jl. Kiara Payung, Sumedang  
Telp. (022) 7790044, Fax. (022) 7790055  
Email: zzulpikar@yahoo.com

### *Expectation and Reality: Implementation of Government Regulation Number 41 Year 2007 on Local Government Agencies*

#### **Abstract**

*This study intends to describe the policy performance of the Government Regulation Number 41 Year 2007 on Local Government Agencies through five indicators: effectiveness, efficiency, sufficiency, accuracy, and responsiveness.*

*This is a descriptive case study conducted in the District of Konawe and the Municipality of Kendari. Primary data are collected through open and closed questions, whereas the secondary ones are collected from some relevant documents. Every head of Local Government Agencies in each locus becomes the respondents of this research. Data are analyzed by triangulation method, and the results are measured by the achievement level of policy implementation based on five indicators above. After that, all results are categorized into three levels: Low Level (ranging from 0 to 1.00), Modest Level (ranging from 1.01 to 2.00), and High Level (ranging from 2.01 to 3.00).*

*This study shows that the achievement level of policy performance in the District of Konawe and Municipality of Kendari lies at the Modest Level. Furthermore, the study reveals some critical issues in the implementation of the policy: need for surveillance program from central government, political interests, administrative constraints, lack of resources (financial, apparatus, infrastructure), and cultural constrictions. To solve the problems, collaboration among central, provincial and local governments becomes a necessity in aligning the policy.*

**Keywords:** local government, policy performance, regional apparatus organization.

#### **A. LATAR BELAKANG**

Organisasi Perangkat Daerah yang efektif, efisien dan rasional merupakan salah satu pilar dalam menapaki reformasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Atas dasar itulah, Peraturan Pemerintah (PP) No. 41 Tahun 2007 ditetapkan sebagai pengganti PP No. 84 Tahun 2000 dan PP No. 8 Tahun 2003 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Penggantian kedua PP dimaksud, karena dianggap tidak memenuhi harapan antara Pemerintah dan Daerah, dimana terjadi berbagai permasalahan sejak ditetapkannya kebijakan tersebut.

Penerapan PP No. 84 Tahun 2000 menyebabkan kurang harmonisnya hubungan kerja pemerintahan antara Provinsi dan Kabupaten/Kota (antara lain disebabkan intepretasi dari pasal 4 ayat 2 UU No. 22 Tahun 1999)<sup>1</sup> dan pembentukan organisasi perangkat daerah yang cenderung gemuk, karena di dalam PP No. 84 Tahun 2000, tidak ada kriteria yang jelas dan tegas sebagai parameter dan indikator yang dapat dijadikan pedoman.

Fenomena tersebut, menjadi pertimbangan Pemerintah untk menetapkan PP No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah sebagai upaya penyempurnaan dan sekaligus pengganti PP No. 84 Tahun 2000. Dalam PP No. 8 Tahun 2003, selain ditetapkan *pertimbangan*

pembentukan (pasal 2 ayat 1), juga ditetapkan *kriteria* pembentukan (pasal 3) dan kejelasan struktur/ besaran organisasi (pasal 15 dan 16). Pada Tabel 1 berikut, pengaturan besaran dan/ susunan organisasi perangkat daerah (OPD) berdasarkan PP 8 Tahun 2003, yaitu:

**Tabel 1: Besaran Organisasi Perangkat Daerah Berdasarkan PP No. 8 Tahun 2003**

Perangkat Daerah	Kab/Kota
1. Sekretariat Daerah	1
2. Asisten Sekretaris Daerah	3
3. Dinas Daerah	14
4. Lembaga Teknis Daerah	8
5. Kecamatan	-
6. Satuan Polisi Pamong Praja	1

Pengaturan sebagaimana Tabel 1 menjadi ketetapan bagi setiap Pemerintah Daerah dalam membentuk OPD. Jika dibandingkan antara OPD yang dibentuk berdasarkan PP No. 84/2000 dengan PP No. 8/2003, diketahui terjadinya fenomena proliferasi (peningkatan besaran organisasi) perangkat daerah yang disinyalir berbagai pihak terjadi di Daerah. Disamping itu, masih terdapat

1. Daerah-daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain. Selanjutnya dalam penjelasan pasal 4(2) bahwa Daerah Propinsi tidak membawahkan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.





sejumlah permasalahan dalam penerapan PP No. 8 Tahun 2003, sebagaimana temuan yang didapat dari hasil kajian Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara pada tahun 2005 yang berjudul *Evaluasi Kelembagaan Perangkat Daerah*, dengan 11 sampel penelitian di Pemerintah Provinsi dan pada 14 sampel Kabupaten/Kota, bahwa:

- a) Kondisi *existing* kelembagaan perangkat daerah yang besar sebagai dampak pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 dan penerapan otonomi menyulitkan untuk menerapkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003;
- b) Penataan kelembagaan perangkat daerah berdampak pada penataan pegawai. Dalam penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 berdampak pada terjadinya rasionalisasi pegawai dan hilangnya jabatan struktural, akan tetapi ternyata hal ini tidak diantisipasi oleh Pemerintah sehingga di daerah terjadi *chaos*, dan tidak ada solusi yang diberikan oleh Pemerintah;
- c) Pegawai dan pejabat yang terkena dampak rasionalisasi menurun kinerjanya sehingga menimbulkan instabilitas dalam jalannya pemerintahan;
- d) Kriteria-kriteria dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 dirasakan sangat kaku dalam mengatur kelembagaan perangkat daerah sehingga tidak mampu menggali potensi-potensi spesifik yang dimiliki oleh daerah;
- e) Kriteria-kriteria dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 belum mencerminkan kebutuhan riil daerah;
- f) Kriteria-kriteria dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 sulit dipahami dan diimplementasikan;
- g) Kriteria-kriteria dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 membatasi daerah sehingga sulit mengembangkan diri dan membagi tugas;
- h) Masih adanya perbedaan pemahaman dan persepsi dalam tugas pokok dan fungsi dari suatu unit kerja; dan
- i) Masih adanya intervensi politis dalam penataan kelembagaan perangkat daerah.

Fenomena yang terjadi terkait pembentukan OPD sejak penerapan PP No. 84/2000, yang kemudian diganti dengan PP No. 8/2003, sebagaimana ulasan di atas, menjadi dasar dalam penulisan ini yang akan mendeskripsikan tingkat ketercapaian tujuan PP No. 41 Tahun 2007 sebagai pedoman menyeluruh bagi penyusunan Organisasi Perangkat Daerah.

## B. KONSEPTUALISASI KEBIJAKAN PUBLIK

Kebijakan adalah apa pun yang dipilih, termasuk keputusan untuk tidak melakukan sesuatu (Dye, 1978). Dari perspektif yang lain, menurut Bullock *et al.* (1983) bahwa untuk bisa disebut sebagai kebijakan,

suatu keputusan perlu diikuti langkah tindakan pelaksanaan yang bersasaran untuk mencapai tujuan yang dimaksudkan.

Kebijakan sebagai suatu konsep meliputi beberapa hal sebagai berikut:

- a) Ketetapan, suatu kebijakan di dalamnya mengandung ketentuan-ketentuan tertentu yang memiliki pengaruh mengikat baik ke dalam maupun keluar dari pembuat kebijakan.
- b) Maksud, adanya kebijakan adalah untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu atau mengatasi permasalahan tertentu.
- c) Keputusan, untuk melakukan atau pun untuk tidak melakukan sesuatu.
- d) Suatu proses pelaksanaan dari apa yang telah ditetapkan.

Berkaitan dengan hal itu, Mustopadidjaja (1992) menyatakan bahwa masalah “dengan atau tanpa” pelaksanaan, suatu keputusan agar dapat disebut sebagai suatu kebijakan, perlu dilihat dalam konteks “sistem kebijakan” yang lebih luas, seperti tingkat keterlibatan organisasi pengambil keputusan dalam proses pelaksanaan kebijakannya. Khusus dalam kaitannya dengan konsep kebijakan publik, maka rumusan definisi tersebut dilengkapi bahwa keputusan dimaksud diambil oleh pemerintah sebagai pihak yang berwenang dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan.

Adapun bentuk keputusan yang diterbitkan suatu organisasi, lazimnya dituangkan secara formal dalam berbagai bentuk “aturan/ketentuan perundangan” sehingga dengan demikian mempunyai kekuatan hukum yang mengikat baik terhadap obyek maupun subyek kebijakan. Kebijakan tersebut tersusun berdasarkan strata tertentu sesuai dengan hirarki atau posisi dan kewenangan yang dimiliki organisasi atau unit organisasi yang menerbitkannya.

Hal ini selaras dengan Jones (1996) yang menyatakan bahwa kebijakan publik merujuk pada unsur-unsur formal atau ekspresi-ekspresi legal dari program-program atau keputusan. Oleh karenanya dapat kita jumpai kebijakan dalam bentuk legislasi, hukum, anggaran, perintah-perintah eksekutif, peraturan-peraturan serta opini-opini absah yang diterbitkan organisasi. Sehubungan dengan hal itu, dapat dipahami apabila House & Coleman (1980) mengartikan kebijakan sebagai “*a government principle, plan, or course of action as a series of goal oriented activities*”. Hal ini mengandung makna bahwa rencana, program, proyek, maupun berbagai keputusan lain yang diterbitkan pemerintah termasuk di dalamnya Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Keputusan Presiden, Instruksi Presiden, Keputusan Menteri, Peraturan Daerah dan produk perundangan lainnya dapat diartikan secara umum sebagai Kebijakan.





Kebijakan publik merupakan produk dari institusi pemerintah sebagai tanggapan atas dinamika yang terjadi pada lingkungan kebijakan. Kebijakan Pendayagunaan Aparatur Negara adalah satu bagian kecil dari keseluruhan *public policy* yang ada. Kebijakan Pendayagunaan Aparatur Negara dalam prosesnya bukanlah sederhana, di dalamnya terdapat banyak pelaku (*stakeholders*) yang terlibat. Dalam keterlibatannya, masing-masing *stakeholders* membawa premis nilai-nilai atau kepentingan-kepentingan sendiri.

Perlu diketahui bahwa perhatian terhadap posisi, peran, dan kondisi kelompok sasaran dalam proses kebijakan adalah penting karena akan mempengaruhi ketepatan, efisiensi, efektivitas, dan kinerja kebijakan (Mustopadidjaja, 1999). Hal ini pun sama bagi kebijakan Pendayagunaan Aparatur Negara. Dalam kondisi seperti ini pemerintah dan aparatur pemerintah dapat dipandang sebagai *stakeholder* yang diberikan kewenangan dan tanggung jawab untuk mengambil keputusan terbaik bagi kepentingan aparatur negara.

Mustopadidjaja (1999) mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu, atau untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilakukan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan. Pada kegiatan teknis-teknokratis suatu kebijakan, persoalan mendasar biasanya muncul pada saat perumusan masalah kebijakan. Hal demikian dapat dipahami karena masalah kebijakan merupakan fenomena yang sangat kompleks dan tidak terstruktur, karenanya dalam tahapan ini analisis atau perumus kebijakan harus memiliki kapasitas yang memadai, kekayaan informasi, dan ketajaman intuisi untuk dapat melihat permasalahan kebijakan secara jernih.

Kesalahan dalam perumusan masalah akan berakibat pada kegagalan secara total pada setiap kebijakan yang ditawarkan. Dalam kaitan ini, kegagalan kebijakan bisa jadi tidak pada proses implementasi, tetapi pada kesalahan dalam merumuskan permasalahan. Kondisi demikian disebabkan oleh karena memberikan alternatif yang salah pada permasalahan yang salah. Hal ini sejalan dengan pendapat Ackoff (1974): "*Successful problem solving requires finding the right solution to the right problem. We fail more often because we solve the wrong problem than because we get the wrong solution to the right problem*".

Pemikiran sebagaimana tersebut di atas dapat pula dikaitkan dengan bagaimana kebijakan Pendayagunaan Aparatur Negara diformulasikan. Artinya bahwa *pros and cons* kebijakan Pendayagunaan Aparatur Negara saat ini dapat diawali dengan mencermati perumusan permasalahannya. Perumusan masalah dalam

kenyataannya bukanlah hal yang sederhana. Ketika masalah kebijakan telah dirumuskan, tidak berarti kebijakan yang ditetapkan akan selalu merupakan jawaban atas permasalahan tersebut. Pengembangan alternatif kebijakan dan pilihan atas sebuah alternatif yang dinilai paling *feasible*, sangat dipengaruhi oleh kemampuan dan wawasan perumus kebijakan dalam mencermati dinamika dalam lingkungan kebijakan.

Selain itu ia harus melihat bahwa banyak aktor yang sangat berkepentingan dengan kebijakan yang akan ditetapkan. Pada kondisi ini seorang perumus kebijakan masuk dalam penghitungan nilai-nilai. Ia harus menetapkan nilai-nilai tertentu yang lebih dikedepankan dibandingkan nilai yang lain, dan ini pula yang kemudian dijadikan ukuran penilaian atas seluruh alternatif kebijakan yang ada.

Berkaitan dengan proses tersebut, Dunn (1981) kemudian merumuskan adanya tiga elemen penting dalam sistem kebijakan publik, yang meliputi:

1. Lingkungan Kebijakan (*policy environments*), yaitu keadaan yang melatarbelakangi atau peristiwa yang menyebabkan timbulnya sesuatu "isu (masalah) kebijakan", yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh para pelaku kebijakan dan kebijakan itu sendiri.
2. Kebijakan publik (*public policies*) itu sendiri, yaitu keputusan atas sejumlah atau serangkaian pilihan yang kurang lebih berhubungan satu sama lain (termasuk keputusan untuk tidak berbuat) yang dibuat oleh badan-badan atau kantor-kantor pemerintah dan dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu.
3. Pelaku Kebijakan (*policy stakeholders*), yaitu individu-individu atau kelompok-kelompok yang mempengaruhi dan dipengaruhi oleh keputusan-keputusan pemerintah.

Adapun untuk menyusun kebijakan, Jones (1976) memberikan beberapa variabel yang perlu diperhatikan dalam menyusun kebijakan, ada di Tabel 2.

Kebijakan dapat diklasifikasikan dengan berbagai cara. Smith (2002) mengkategorisasikan kebijakan berdasarkan efek/dampak terhadap publik dan membaginya menjadi 4 kategori, yaitu Kebijakan Distributif, Pengaturan, Konstituen dan Kebijakan Lain-Lain. Sejalan dengan pendapat Smith, menurut Tjokroamidjojo (2000) bentuk-bentuk Kebijakan Publik adalah sebagai berikut:

- a. Berupa aturan atau ketentuan yang mengatur kehidupan masyarakat (regulasi). Undang-undang, Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden dapat digolongkan dalam bentuk ini. Sebagai aturan, bentuk kebijakan ini harus selalu disesuaikan dengan perubahan yang terjadi masyarakat.
- b. Distribusi atau alokasi sumber daya, Kebijakan ini bermula pada tindakan pemerintah untuk







Tabel 2: Variabel-variabel dalam Menyusun Kebijakan

Beberapa Variabel yang Perlu Diperhatikan dalam Menyusun Kebijakan
1. Persepsi/definisi. Deskripsi tentang substansi/materi kebijakan perlu diuraikan secara jelas, termasuk berbagai hal yang mendorong perlunya mengangkat gagasan kebijakan tersebut.
2. Agregasi. Identifikasi ruang lingkup dan kuantitas berbagai pihak yang akan terkena dampak sebuah kebijakan.
3. Organisasi/Lembaga. Dalam hal ini perlu dicermati tentang <i>record</i> para pelaku ( <i>policy maker</i> ) yang terlibat dalam pengusulan sebuah kebijakan.
4. Agenda Setting. Tata cara atau prosedur yang ditempuh dalam mencapai status agenda (dari gagasan hingga mencapai status agenda).
5. Formulasi. Dalam hal ini beberapa hal yang perlu diperhatikan adalah lembaga yang mengusulkan sebuah kebijakan, sumber data/informasi termasuk ketersediaan anggaran, dasar hukum yang dijadikan acuan, dan prosedur penetapan kebijakan tersebut.

Sumber: Jones, Charles O. *Policy Analysis: Academic Utility for Practical Rhetoric*, *Policy Studies Journal* Vol. 4, 1976.

- membantu golongan ekonomi lemah yang umumnya tidak dapat memanfaatkan fasilitas yang disediakan secara umum. Dalam perkembangan lebih lanjut, kebijakan ini ditujukan untuk mengimbangi berbagai kesenjangan antara daerah dalam suatu negara.
- c. Redistribusi atau Realokasi. Kebijakan ini merupakan usaha perbaikan kepincangan sebagai akibat dari kesalahan kebijakan industri sebelumnya. Sasarannya adalah pada pemerataan ekonomi dalam masyarakat, untuk itu kegiatan ekonomi golongan maju sedikit lebih dibebani untuk memberi fasilitas bagi perkembangan golongan yang lemah.
- d. Pembekalan atau Pemberdayaan. Dimaksudkan sebagai modal atau melengkapi masyarakat dengan keahlian dan keterampilan yang perlu dimiliki agar dapat berdiri sendiri. Tujuan dari kebijakan ini mirip dengan tujuan dari kedua kebijakan diatas, yakni untuk pemerataan, akan tetapi lebih ditekankan pada pemerataan kemampuan agar kemudian dapat mengembangkan diri sendiri.
- e. Etika, Aturan-aturan moral berdasarkan kaidah yang berlaku, baik berupa aturan agama ataupun adat yang dapat dijadikan arahan atau pedoman bagi tindakan-tindakan pemerintah. Kebijakan pemerintah untuk memberlakukan aturan-aturan tersebut merupakan kebijakan pelaksanaan. Suatu hal yang perlu dicatat dalam kajian kebijakan ini adalah pemahaman masyarakat tentang suatu kebijakan.

Sedangkan menurut Riant Nugroho D. dalam bukunya *Public Policy* (2009: 92), secara sederhana kebijakan publik dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu :

1. Kebijakan publik yang bersifat makro atau umum, atau mendasar, yaitu kelima peraturan yang disebut sebelumnya.
2. Kebijakan publik yang bersifat *messo* atau menengah, atau penjas pelaksanaan. Kebijakan ini dapat berbentuk Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan

- Bupati, Peraturan Walikota, Surat Keputusan Bersama atau SKB antar menteri, gubernur, dan bupati atau walikota.
3. Kebijakan publik yang bersifat *mikro* adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah menteri, gubernur, bupati, dan walikota.

Kebijakan publik itu dinamis, tidak hanya merupakan daftar tujuan atau aturan yang statis. *Blueprint* (rencana/outline) kebijakan harus diimplementasikan, dan sering memberikan hasil yang tidak terduga. Kebijakan sosial adalah apa yang terjadi di masyarakat ketika kebijakan itu diimplementasikan, dan juga apa yang terjadi pada proses pengambilan keputusan oleh legislatif.

Berdasarkan Undang-Undang No. 10/2004 Pasal 7 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan saat ini adalah sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
- b. Undang-Undang (UU)/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- c. Peraturan Pemerintah (PP)
- d. Peraturan Presiden (PerPres)
- e. Peraturan Daerah (Perda)

Dalam proses kebijakan publik, tahap yang penting selanjutnya setelah formulasi kebijakan adalah implementasi dan evaluasi kebijakan.

### 1. Implementasi kebijakan

Tahapan pelaksanaan kebijakan harus sudah dipertimbangkan pada tahap formulasi kebijakan. Pelaksanaan kebijakan tidak hanya meliputi penjabaran keputusan kebijakan ke dalam prosedur rutin atau kemampuan teknis, namun juga terkait dengan nuansa proses politik yang mempengaruhinya. Kondisi *vacum* tidak dikenal dalam pelaksanaan kebijakan karena akan menimbulkan reaksi berantai dalam masyarakat.





Ketetapan pelaksanaan kebijakan oleh aspek lain seperti konsistensi dan efektivitas pelaksanaan, serta ada tidaknya perkembangan di luar perkiraan.

Implementasi kebijakan memerlukan berbagai kegiatan operasional yang rinci, melekat, dan terintegrasi dalam kehidupan administrasi sehari-hari. Sehingga dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan kegiatan yang bersifat kompleks sekaligus kritis. Oleh karena itu diperlukan kesadaran dan pemahaman terhadap kompleksitas implementasi kebijakan sehingga dapat dirumuskan dan dilaksanakan upaya sistematis dan terencana.

Efektivitas pelaksanaan kebijakan dapat dilihat antara lain, dari : (1) output kebijakan oleh badan/pihak pelaksana; (2) pemenuhan/ketaatan kelompok sasaran kebijakan terhadap output kebijakan; (3) dampak nyata output kebijakan; (4) dampak output kebijakan berdasarkan persepsi kelompok sasaran; (5) penyempurnaan terhadap kebijakan. Berbagai faktor yang mempengaruhi signifikan terhadap efektivitas implementasi kebijakan antara lain : (1) komunikasi yang didalamnya termasuk ketepatan dalam hal interpretasi isi kebijakan; (2) ketersediaan berbagai sumberdaya yang memadai yang antara lain mencakup sumberdaya manusia, informasi, dan waktu; (3) sikap dari para pelaku implementasi, khususnya terhadap kebijakan, dan termasuk didalamnya berbagai masalah agensi, dan (4) struktur birokrasi/organisasi yang mencakup antara lain pembagian dan desain pekerjaan, struktur wewenang, dan pengawasan.

## 2. Evaluasi Kinerja Kebijakan

Proses akhir dari proses kebijakan adalah evaluasi kinerja. Evaluasi kebijakan mempunyai kedudukan dan peran yang sama pentingnya dengan tahapan siklus kebijakan lainnya. Evaluasi kinerja kebijakan merupakan penilaian yang bersifat sistematis terhadap kebijakan/program dalam rangka membuat penetapan tentang efek/dampak kebijakan/program, baik untuk jangka waktu pendek maupun panjang.

Esensi dari evaluasi adalah untuk menyediakan umpan balik (*feedback*), yang mengarah pada hasil yang baik (*successful outcomes*) menurut ukuran nyata dan obyektif. Pada hakekatnya, tujuan evaluasi adalah untuk perbaikan (bila perlu), bukan dalam rangka pembuktian. Dua hal yang ingin diungkap melalui evaluasi adalah : (1) keluaran kebijakan (*policy outputs*) yaitu apa yang dihasilkan dengan adanya perumusan kebijakan; dan (2) hasil/dampak kebijakan (*policy outcomes*) yaitu akibat dari konsekuensi yang ditimbulkan dengan diterbitkan dan diimplementasikannya suatu kebijakan. Adapun tujuan evaluasi untuk perbaikan mengandung implikasi diperlukannya langkah berupa penilaian (*judgement*). Dengan kata lain, evaluasi dilakukan dalam rangka menilai tingkat efektivitas dari suatu kebijakan. Hasil evaluasi bermanfaat dalam rangka

perbaikan terhadap rumusan kebijakan dan/atau implementasi kebijakan.

Evaluasi kebijakan dapat dilakukan dengan menggunakan teknik yang bersifat : (1) impresionistik dengan metode observasi dan pemanfaatan data kualitatif, dan (2) ilmiah dengan metode kajian atau penelitian. Teknik ilmiah dapat memberikan hasil evaluasi yang lebih akurat, obyektif, dan lebih meyakinkan.

Sedangkan jenis-jenis evaluasi kinerja kebijakan dapat dikelompokkan kedalam 2 (dua) kategori besar, yaitu : **(A) Evaluasi proses**, yang meliputi : (a) *evaluasi implementasi*, memusatkan perhatian pada : 1) upaya mengidentifikasi kesenjangan/perbedaan yang ada antara hal-hal yang telah direncanakan dan realita; 2) upaya menjaga agar kebijakan/program dan kegiatan-kegiatan sesuai dengan rencana dan bila diperlukan dapat dilakukan modifikasi dalam rangka penyesuaian dan penyempurnaan; (b) *evaluasi kemajuan*, memfokuskan pada kegiatan pemantauan indikator-indikator dari kemajuan pencapaian tujuan kebijakan. **(B) Evaluasi hasil**, dilakukan dalam rangka menetapkan tingkat pencapaian tujuan kebijakan. Evaluasi hasil seringkali termasuk didalamnya analisis terhadap kekuatan/kelebihan dan kelemahan/kekurangan, termasuk pula rekomendasi untuk perbaikan dimasa yang akan datang.

Standar yang dijadikan dasar dalam evaluasi kebijakan, meliputi : (1) ketaatan (*compliance*), berkaitan dengan upaya audit dengan mempertanyakan sejauhmana transaksi oleh pemerintah telah sejalan/sesuai dengan ketentuan hukum/peraturan perundangan; (2) efisiensi (*efficiency*), sejauhmana institusi pemerintah telah mencapai tingkat produktivitas optimum atas dasar sumberdaya yang telah digunakan; dan (3) efektivitas (*effectiveness*), sejauhmana tingkat pencapaian tujuan kebijakan atas dasar pemanfaatan sumberdaya publik.

Evaluasi kebijakan publik harus dipahami sebagai sesuatu yang bersifat positif. Evaluasi bertujuan untuk mencari kekurangan dan menutupi kekurangan. Ciri dari evaluasi adalah :

1. Tujuannya menemukan hal-hal yang strategis untuk meningkatkan kinerja kebijakan
2. Evaluator mampu mengambil jarak dari pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan dan target kebijakan
3. Prosedur dapat dipertanggungjawabkan secara metodologi
4. Dilaksanakan tidak dalam suasana permusuhan atau kebencian
5. Mencakup rumusan, implementasi, lingkungan dan kinerja kebijakan

Adapun manfaat dan kegunaan evaluasi kebijakan menurut Dunn (2000) adalah (a) evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan; (b) evaluasi memberi





**Tabel 3: Kriteria-kriteria Evaluasi Kebijakan**

Tipe Kriteria	Pertanyaan	Ilustrasi
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?	Unit pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	Unit biaya Manfaat bersih Rasio biaya-manfaat
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	Biaya tetap (masalah tipe 1) Efektivitas tetap (masalah tipe 2)
Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?	Kriteria Pareto Kriteria Kaldor-Hicks Kriteria Rawls
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survei warga negara
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan efisiensi

Sumber: Dunn, (2000: 610), *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, 2<sup>nd</sup> ed.

sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target; dan (c) evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Selanjutnya, Dunn menetapkan kriteria-kriteria berikut untuk mengevaluasi kebijakan (Tabel 3).

Secara garis besar permasalahan kebijakan Pendayagunaan Aparatur Negara dapat dipengaruhi oleh beberapa hal mendasar, diantaranya yaitu:

1. Intensitas keterlibatan pihak-pihak terkait (*beneficiaries*) belum maksimal. Artinya bahwa dalam proses formulasi kebijakan Pendayagunaan Aparatur Negara di Indonesia sudah saatnya dibuka lebar-lebar akses partisipasi dari pihak-pihak terkait utama. Disadari memang, bahwa dibukanya intensitas yang semakin besar kepada pihak-pihak terkait utama akan memakan waktu lebih panjang dan biaya yang lebih besar. Memang demikian proses kebijakan pada kenyataannya.
2. Perumusan permasalahan dari suatu kebijakan harus memfokuskan pada hal-hal yang jelas batas-batasnya. Sebelum rumusan permasalahan ditetapkan, perlu dilakukan riset terlebih dahulu mengenai obyek yang akan dijadikan bahasan. Riset seperti ini penting dilakukan agar penyusunan permasalahan bukan dilatarbelakangi oleh *common sense* semata dimana hal seperti ini bisa sangat menyesatkan dan berpotensi gagal kinerja kebijakan *Rule of Law* yang tidak tegas semakin mengaburkan esensi kebijakan itu sendiri. Maksudnya bahwa kebijakan yang sudah ditetapkan tidak didukung dengan *law enforcement* yang memadai.

### C. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam studi ini adalah studi kasus (*case study*). Studi kasus adalah deskripsi tertulis secara mendalam mengenai suatu masalah.

Adapun secara umum studi ini bertujuan untuk mengungkap kenyataan dalam kaitannya dengan kinerja Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007. Berdasarkan tujuan umum tersebut, maka strategi yang digunakan dalam studi ini adalah strategi deskriptif. Dengan demikian studi ini merupakan studi kasus deskriptif (*descriptive case study*). *Descriptive case study* dalam konteks ini bertujuan untuk mendeskripsikan kinerja Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 secara obyektif melalui serangkaian langkah-langkah pengumpulan data, pengelolaan data dan analisisnya.

Data yang digunakan dalam studi ini meliputi data primer dan sekunder, dimana untuk data primer diperoleh melalui kuesioner yang disebar kepada seluruh pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Konawe dan Kota Kendari, dan *focussed group discussion* dengan *key informans* dari Lembaga Administrasi Negara. Sedangkan pengumpulan data sekunder diperoleh melalui hasil-hasil penelitian, peraturan perundangan dan dokumen-dokumen yang relevan, seperti Peraturan daerah mengenai Organisasi Perangkat Daerah atau Susunan Organisasi dan Tata Kerja, Prosedur-prosedur Tata Hubungan yang sudah dikembangkan dan diimplementasikan.

Analisis data kajian mengarah pada 5 (lima) dimensi kinerja kebijakan. Kelima dimensi tersebut adalah efektivitas (*effectiveness*), efisiensi (*efficiency*), kecukupan (*sufficiency*), ketepatan (*accuracy*) dan dimensi responsivitas (*responsiveness*). Tingkat capaian kinerja kebijakan merupakan rata-rata hitung dari tingkat capaian kelima dimensi tersebut.

Untuk memperoleh nilai tingkat capaian kinerja kebijakan di suatu daerah digunakan langkah-langkah sebagai berikut:

#### 1. Pembobotan Jawaban

Setiap jawaban dari butir-butir pernyataan diberikan bobot yang berbeda. Jawaban Sangat Tidak Setuju (STS) diberi bobot 0, jawaban Tidak Setuju diberi bobot 1, jawaban Setuju diberi bobot 2 dan jawaban Sangat Setuju diberi bobot 3.





**Tabel 4: Kategori untuk Tingkat Capaian Dimensi**

Kategori	Nilai Capaian	Interpretasi
Rendah	$0 < TCD_j \leq 1,00$	Dimensi kinerja PP No. 41 Tahun 2007 dinilai tidak memadai sehingga membutuhkan perubahan secara menyeluruh terhadap muatan substansi materi dan pelaksanaannya.
Sedang	$1,01 < TCD_j \leq 2,00$	Dimensi kinerja PP No. 41 Tahun 2007 dinilai cukup memadai tetapi masih membutuhkan fasilitasi dan pengawasan secara intensif dalam pelaksanaannya.
Tinggi	$2,01 < TCD_j \leq 3,00$	Dimensi kinerja PP No. 41 Tahun 2007 dinilai memadai tetapi membutuhkan evaluasi secara periodik dan menyeluruh dalam rangka mengantisipasi perubahan lingkungan.

Selanjutnya setiap bobot jawaban dikalikan dengan banyaknya responden yang menjawab.

- Rata-rata Setiap Butir Pernyataan ( $Rp_i$ ), dimana  $i$  adalah pernyataan ke  $i$   
 Rata-rata setiap butir pertanyaan merupakan rata-rata jawaban dari seluruh SKPD yang menjawab. Nilai ini diperoleh dari jumlah perkalian antara bobot dengan responden pada langkah pertama dibagi dengan banyaknya SKPD yang menjadi responden.
- Tingkat Capaian Dimensi (TCD $_j$ )  
 Tingkat capaian dimensi diperoleh dengan cara membagi jumlah dari rata-rata setiap butir pertanyaan dengan banyaknya pertanyaan pada dimensi tersebut. Secara matematis dapat menggunakan formula:

$$TCD_j = \frac{Rp_i}{n}$$

dimana:

- TCD $_j$  = Tingkat Capaian Dimensi  $j$
- $\sum Rp_i$  = Jumlah Rata-rata Butir Pertanyaan
- $n$  = Jumlah pertanyaan dalam dimensi tersebut

- Tingkat Capaian Kinerja Kebijakan (TCKK)  
 Tingkat capaian kinerja kebijakan diperoleh dengan merata-ratakan tingkat capaian seluruh dimensi. Secara matematis dapat menggunakan formula sebagai berikut:

$$TCKK_j = \frac{TCD_j}{5}$$

dimana:

- TCD $_j$  = Tingkat Capaian Dimensi

#### D. IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 41 TAHUN 2007

Kebijakan PP No. 41 Tahun 2007 dimaksudkan untuk memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada Daerah dalam menata organisasi yang efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara Pusat dan Daerah.

Untuk mengetahui kinerja kebijakan PP 41 Tahun 2007, apakah kinerja kebijakannya tergolong tinggi, sedang ataupun rendah dinilai berdasarkan lima dimensi yang dijadikan patokan atau standar. Kelima dimensi tersebut adalah efektivitas (*effectiveness*), efisiensi (*efficiency*),

**Tabel 5: Kriteria untuk Tingkat Capaian Kinerja PP No. 41 Tahun 2007**

Kategori	Nilai Capaian	Interpretasi
Rendah	$0 < TCKK_j \leq 1,00$	Kinerja PP No. 41 Tahun 2007 dinilai tidak memadai sehingga membutuhkan perubahan secara menyeluruh terhadap muatan substansi materi dan pelaksanaannya.
Sedang	$1,01 < TCKK_j \leq 2,00$	Kinerja PP No. 41 Tahun 2007 dinilai cukup memadai dan membutuhkan fasilitasi dan pengawasan secara intensif dalam pelaksanaannya.
Tinggi	$2,01 < TCD_j \leq 3,00$	Kinerja PP No. 41 Tahun 2007 dinilai memadai tetapi membutuhkan evaluasi secara periodik dan menyeluruh dalam rangka mengantisipasi perubahan lingkungan.







**Tabel 6: Tingkat Capaian Dimensi (TCD) Kinerja Kebijakan PP No. 41 Tahun 2007 di Pemerintah Daerah Kabupaten Konawe dan Kota Kendari**

DIMENSI	TINGKAT CAPAIAN DIMENSI			
	KONAWAWE		KENDARI	
	Nilai	Kategori	Nilai	Kategori
Efektivitas	1,70	Sedang	2,02	Tinggi
Efisiensi	1,87	Sedang	2,02	Tinggi
Kecukupan	1,79	Sedang	1,72	Sedang
Ketepatan	1,86	Sedang	2,05	Tinggi
Responsivitas	1,80	Sedang	1,93	Sedang
<b>TINGKAT CAPAIAN KINERJA KEBIJAKAN</b>	<b>1,80</b>	<b>SEDANG</b>	<b>1,95</b>	<b>SEDANG</b>

kecukupan (*sufficiency*), ketepatan (*accuracy*) dan responsivitas (*responsiveness*).

Dimensi efektivitas (*effectiveness*) melihat seberapa besar implementasi kebijakan dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Dimensi efisiensi (*efficiency*) melihat seberapa besar implementasi kebijakan membutuhkan input lebih kecil dibandingkan dengan output yang dihasilkan. Dimensi kecukupan (*sufficiency*) melihat seberapa besar implementasi kebijakan tidak menimbulkan masalah baru yang lebih besar daripada masalah yang seharusnya dipecahkan. Dimensi ketepatan (*accuracy*) melihat seberapa besar implementasi kebijakan memberikan manfaat dalam peningkatan kapasitas pegawai di lingkungan Pemda. Dimensi responsivitas (*responsiveness*) melihat seberapa besar implementasi kebijakan memberikan kepuasan kerja bagi pegawai di lingkungan Pemda.

Analisis atas tingkat capaian kinerja kebijakan yang diperinci berdasarkan capaian per dimensi dari lokus yang dikaji ada pada Tabel 6.

Dari Tabel 6, memperlihatkan kinerja kebijakan PP No. 41 Tahun 2007 berada pada rentang kategori "sedang". Namun demikian, jika dilihat dari nilai capaian kinerja kebijakan, Pemerintah Kota Kendari memiliki nilai tertinggi. Berikut gambaran kinerja kebijakan pada setiap lokus.

#### KABUPATEN KONAWAWE

Kabupaten Konawe dengan ibukota Unaha merupakan salah satu daerah otonom di Provinsi Sulawesi Tenggara yang terletak 70 km dari pusat ibukota provinsi, Kendari. Luas wilayah Kab. Konawe sekira **6.666,52 km<sup>2</sup>** atau 24,24% dari luas wilayah daratan Sulawesi Tenggara, dengan pembagian wilayah administratif, (kondisi tahun 2007) terdiri dari 26 Kecamatan; 52 Kelurahan dan 286 desa<sup>2</sup>. Berdasarkan hasil Supas dan Susenas Kor tahun 2007, jumlah penduduk sebanyak **224.345 jiwa**.

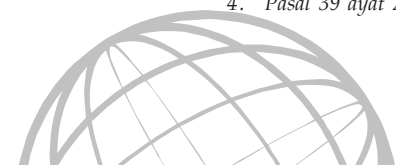
Adapun total pendapatan kabupaten Konawe adalah sebesar **Rp. 512.131.453.000,36**.

Tingkat capaian kinerja kebijakan sebesar 1,80 yang masuk dalam rentang kategori *sedang*. Nilai capaian tersebut merupakan akumulasi dari penilaian per dimensi (Tabel 6). Responden memberikan penilaian terendah pada dimensi efektivitas dengan nilai sebesar 1,70. Hal ini mengindikasikan bahwa PP 41 Tahun 2007 belum sepenuhnya efektif sebagai pedoman kebijakan dalam melakukan penataan yang menyeluruh bagi organisasi perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Konawe.

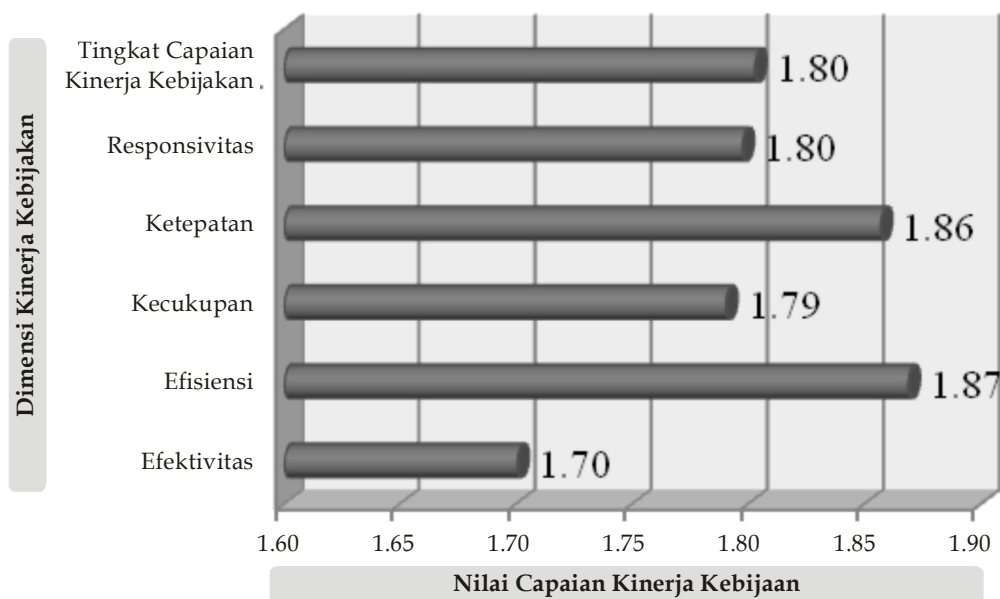
PP 41 Tahun 2007 telah memberikan kejelasan dalam penetapan besaran organisasi (OPD) dan perumpunan urusan pemerintahan dalam pembentukan perangkat daerah. Hal ini dapat diketahui dari Peraturan Daerah (Perda) No. 11 Tahun 2007, No. 12 Tahun 2007 dan No. 13 Tahun 2008 yang mengatur pembentukan OPD. Atas dasar Perda tersebut, Pemerintah Kabupaten Konawe melakukan pengurangan besaran organisasi, penyesuaian jenis dan nomenklatur OPD. Namun demikian, PP No. 41 Tahun 2007 belum dapat dijadikan pedoman dalam perumusan tugas pokok dan fungsi OPD. Hal tersebut berakibat, masih terjadinya *tumpang tindih* dalam perumusan tugas dan fungsi perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Kabupaten Konawe.

Kendala lainnya dalam menerapkan PP No. 41 Tahun 2007 adalah belum optimalnya pembinaan dan pengendalian yang dilakukan oleh Gubernur<sup>3</sup>, yaitu dalam memberikan fasilitasi terhadap rancangan peraturan daerah tentang OPD<sup>4</sup>. Disamping itu, masih terjadinya intervensi Pemerintah (Kementerian teknis) dalam penetapan jenis dan eselonering OPD yang harus dibentuk walaupun tidak sesuai dengan beban kerja dan kebutuhan Daerah dalam penanganan urusan pemerintahan tersebut. Permasalahan ini juga yang

2. Konawe dalam Angka 2008.  
 3. Pasal 38 ayat 2.  
 4. Pasal 39 ayat 2.







Gambar 1 : Tingkat Capaian Dimensi (TCD) Kinerja Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 di Pemerintah Kabupaten Konawe

mempengaruhi penilaian dalam dimensi efisiensi yang berada dalam kategori *sedang* dengan nilai 1,87.

Penilaian tertinggi terhadap dimensi efisiensi tersebut atas dasar terjadinya pengurangan besaran organisasi sehingga mengurangi pembiayaan dalam sisi input sumberdaya administrasi pemerintahan daerah. Pengaruh positif terhadap dimensi efisiensi berbanding terbalik dengan dimensi kecukupan.

Dimensi kecukupan diberikan nilai 1,79 yang walaupun masuk dalam kategori sedang, namun pada posisi terendah kedua dibandingkan dimensi efektivitas. Hal ini mengindikasikan, bahwa penerapan PP No. 41 Tahun 2007 menimbulkan permasalahan baru, yaitu terkait dengan pengelolaan kepegawaian. Pengurangan besaran organisasi dan penyesuaian jenis perangkat daerah berdampak pada berkurangnya formasi jabatan yang tersedia dibandingkan dengan jumlah dan kompetensi pegawai. Permasalahan inipun berpengaruh terhadap penilaian dimensi ketepatan.

Dimensi ketepatan dinilai tertinggi kedua setelah dimensi efektivitas dengan nilai 1,86. Bahwa, PP No. 41 Tahun 2007 telah mampu memotivasi peningkatan kapasitas pegawai di lingkungan Pemda. Motivasi tersebut didasarkan atas pertimbangan kompetensi pegawai selain syarat normatif (*merit system*) dalam penempatan pegawai untuk menduduki formasi suatu jabatan pada suatu OPD. Namun demikian, syarat normatif, yaitu kepangkatan memiliki proporsi lebih besar dibandingkan dengan kompetensi, baik dalam menduduki formasi jabatan maupun dalam pelaksanaan fungsi pengembangan kepegawaian lainnya. Kondisi inilah antara lain yang

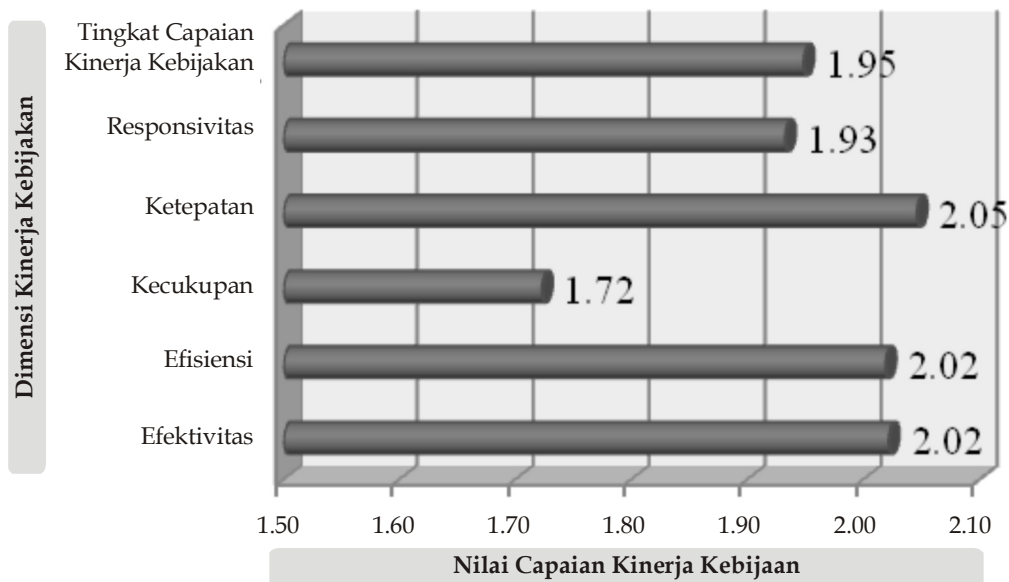
menyebabkan kepuasan pegawai relatif rendah yang terlihat dari penilaian dalam dimensi responsivitas yang hanya selisih 0,01 dengan dimensi kecukupan. Akumulasi terhadap permasalahan yang masih dihadapi dalam penerapan PP No. 41 Tahun 2007 adalah belum adanya perubahan yang signifikan terhadap pelayanan masyarakat, sebagaimana hasil pengamatan terbatas dan wawancara secara insidental yang dilakukan peneliti.

#### KOTA KENDARI

Kota Kendari merupakan salah satu dari 2 Pemerintah Kota yang terletak dan berkedudukan sebagai pusat ibukota Provinsi Sulawesi Tenggara. Luas wilayah daratan Kota Kendari 295,89 Km<sup>2</sup> atau 0,70% dari luas daratan Propinsi Sulawesi Tenggara, dengan jumlah penduduk pada tahun 2007 sebesar 251.477 jiwa yang tersebar di 10 (sepuluh) Kecamatan. Adapun total pendapatan kota Kendari pada tahun 2007 adalah sebesar 391.667.713.991,14. Sumbernya adalah dari Pendapatan Asli Daerah sebesar 28.159.253.500,82, Dana Perimbangan sebesar 351.473.004.434,00 dan Pendapatan lain-lain yang sah sebesar 12.035.456.056,32. Atas dasar kondisi daerah tersebut, Kota Kendari telah menata organisasi perangkat daerahnya melalui Peraturan Daerah (Perda) No. 08, 09, 10 dan No. 11 Tahun 2008 dengan berpedoman pada PP No. 41 tahun 2007.

Berdasarkan hasil penataan organisasi tersebut, Pemerintah Kota Kendari menilai kinerja PP No. 41 Tahun 2007 berada pada kategori *sedang* menuju tinggi dengan bobot nilai 1,95. Tingkat capaian kinerja





Gambar 2 : Tingkat Capaian Dimensi (TCD) Kinerja Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 di Pemerintah Kota Kendari

itu mengindikasikan, bahwa PP No. 41 Tahun 2007 hampir mencapai tujuan ditetapkannya kebijakan tersebut, yaitu sebagai pedoman yang menyeluruh untuk menata organisasi perangkat daerah yang efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah.

Penilaian yang termasuk kategori tinggi atas 3 dari 5 dimensi yang dijadikan faktor penilaian kinerja kebijakan, yaitu dimensi efektivitas dan efisiensi dengan nilai 2,02 dan dimensi ketepatan dengan nilai 2,05, merupakan bukti atas ketercapaian sebagian tujuan penetapan kebijakan PP No. 41 Tahun 2007.

Pengaturan terhadap kedudukan, tugas dan fungsi perangkat daerah; kriteria yang jelas dalam penetapan besaran organisasi dan perumpunan perangkat daerah menjadi petunjuk yang memberikan kejelasan arah dalam membentuk OPD yang dilakukan oleh Kota Kendari. Disamping itu, Pemerintah Kota telah melakukan penataan OPD berdasarkan PP No. 8 Tahun 2003 sebelum ditetapkannya PP No. 41 Tahun 2007. Oleh karenanya, besaran organisasi yang dibentuk telah sesuai bahkan kurang dari batas maksimal yang ditetapkan dalam PP No. 41 Tahun 2007. Hal ini berpengaruh secara positif terhadap penilaian dalam dimensi efisiensi, bahwa dengan pembentukan OPD yang rasional maka pengelolaan sumberdaya input dapat dilakukan secara proporsional sehingga dapat mendorong efisiensi.

Pembentukan OPD yang rasional juga berhubungan dengan selektivitas dalam penempatan pegawai dalam menduduki formasi jabatan. Ketersediaan formasi jabatan yang terbatas sebagai akibat dari *rightsizing* dan *downsizing* yang dilakukan sejalan dengan penerapan PP No. 41 Tahun 2007,

mendorong pejabat pembina kepegawaian daerah untuk secara selektif dalam menempatkan pegawai yang sebelumnya hanya menekankan pada syarat normatif, kepangkatan tetapi juga mempertimbangkan kompetensi. Penempatan pegawai yang menerapkan *merit system* ini mendorong pegawai untuk meningkatkan *knowledge* dan *skills* mereka agar memiliki kesempatan untuk menduduki suatu jabatan. Hal inilah yang menjadikan penilaian dimensi ketepatan diberikan nilai tertinggi dibandingkan dimensi-dimensi lainnya. Disamping itu, secara empirik masih dirasakan inkonsistensi dalam penerapan *merit system* dan pemberian kesempatan dalam pengembangan pegawai menyebabkan tingkat kepuasan pegawai sebagai kriteria dalam dimensi responsivitas memiliki nilai relatif lebih rendah dibandingkan dimensi efektivitas, efisiensi dan ketepatan.

Berdasarkan deskripsi atas 4 dimensi di atas, PP No. 41 Tahun 2007 dapat dianggap mencapai tujuan diterbitkannya kebijakan tersebut, namun tidak demikian, jika dilihat dari dimensi kecukupan. Bahwa, masih dirasakannya berbagai potensi dan permasalahan dalam penerapan kebijakan itu. Permasalahan dimaksud antara lain:

- Perumusan tugas dan fungsi bagi OPD yang mewadahi beberapa urusan pemerintahan;
- Penetapan nomenklatur dan jenis perangkat daerah yang dibentuk dari perumpunan urusan dan/atau gabungan dari urusan wajib dan urusan pilihan;
- Pengaturan terhadap kelembagaan Kecamatan dan Kelurahan sebagai perangkat daerah;



Berbagai permasalahan tersebut menjadi dasar atas rendahnya penilaian terhadap dimensi kecukupan dibandingkan 4 dimensi lainnya.

Berdasarkan deskripsi atas tingkat capaian kinerja kebijakan PP No. 41 Tahun 2007 di Pemerintah Daerah Kabupaten Konawe dan Kota Kendari yang masuk kategori *sedang* mengindikasikan, bahwa tujuan peraturan tersebut belum sepenuhnya tercapai. PP No. 41 Tahun 2007 belum memberikan arah dan pedoman (*guidance*) yang jelas kepada Pemerintah Daerah dalam menata organisasi yang efisien, efektif dan rasional sesuai kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing. Selain itu, peraturan ini pula belum dapat mencapai harapan tercipta koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan simplifikasi serta jembatan komunikasi yang lebih baik antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

PP No. 41 Tahun 2007 merupakan kebijakan Pemerintah yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan organisasi perangkat daerah yang berdasarkan hasil evaluasi pemerintah dan masukan dari pemangku kepentingan (*stakeholders*) belum sepenuhnya berhasil dalam mencapai tujuan ditetapkannya kebijakan tersebut karena masih menghadapi berbagai permasalahan.

Permasalahan yang dihadapi Daerah (khususnya di lokus penelitian) dalam penerapan implementasi kebijakan organisasi perangkat daerah, yaitu:

### 1. Dilema Kebijakan Publik.

Suatu kebijakan merupakan bagian dan/atau memiliki keterkaitan dengan kebijakan lainnya (kebijakan publik dalam konteks kesisteman). Sebagaimana dinyatakan oleh Dunn (*ibid*) dalam konteks bagian dari sistem kebijakan publik terdapat 3 elemen penting yang perlu dipertimbangkan secara seksama, yaitu: *policy environments, public policies and policy stakeholders*. Bahwa, kebijakan publik yang ditetapkan merujuk dari keadaan yang melatarbelakanginya (*policy environments*), keterkaitan dengan kebijakan lainnya (*public policies*) dan para pelaku yang terkena dampak dari kebijakan tersebut (*policy stakeholders*).

Dalam unsur *policy environments*, ditetapkannya PP No. 41 Tahun 2007, - sudah tepat - sebagai solusi atas fenomena permasalahan yang muncul dari kebijakan PP No. 84 Tahun 2000 dan PP No. 8 Tahun 2003, Namun demikian, dengan berbagai fenomena-fenomena empiris (khususnya di lokus penelitian) terkait interpretasi atas materi pengaturan dalam PP No. 41 Tahun 2007 mengindikasikan analisis kebijakan sebagai salah satu proses dari kebijakan publik belum dilakukan secara komprehensif, mulai dari penstrukturan masalah, identifikasi alternatif, seleksi alternatif, dan pengusulan alternatif terbaik untuk diimplementasikan (Keban, 2008:67-76) sehingga semua permasalahan terkait penataan organisasi perangkat daerah belum teridentifikasi yang diatur dalam pasal-pasal / ketentuan kebijakan.

Oleh karenanya terdapat ketentuan-ketentuan yang mengandung interpretasi ganda (*multitafsir*), yang berpotensi memunculkan permasalahan baru, seperti:

Penjelasan umum tentang "...Beberapa perangkat daerah yaitu yang menangani fungsi pengawasan, kepegawaian, rumah sakit, dan keuangan, mengingat tugas dan fungsinya merupakan amanat peraturan perundangundangan, maka perangkat daerah tersebut tidak mengurangi jumlah perangkat daerah yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah ini, dan pedoman teknis mengenai organisasi dan tata kerja diatur tersendiri...."

Pernyataan tersebut menjadikan pembatasan mengenai besaran organisasi menjadi *bias*, dan antar pemangku kepentingan mungkin menginterpretasikan secara berbeda terhadap klausul ini. Kemudian jika ditinjau dari unsur *public policies*, adanya klausul-klausul yang membutuhkan pengaturan lebih lanjut dan/atau sinergitas dengan kebijakan publik lainnya.

Adapun klausul yang membutuhkan pengaturan lebih lanjut, antara lain berkaitan dengan petunjuk pelaksanaan (JUKLAK) dan petunjuk teknis (JUKNIS) pengaturan kelembagaan Unit Pelaksana Teknis Dinas/Badan (UPTD/B); perumusan tugas dan fungsi, pengkajian analisis kebutuhan potensi daerah untuk membentuk perangkat daerah. Disamping itu, adanya kebijakan yang secara partial mengatur suatu kelembagaan yang menjadi bagian dari organisasi perangkat daerah, seperti pengaturan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), Kecamatan, Kelurahan, Badan Narkotika, Komisi Penyiaran Indonesia Daerah, Badan Koordinasi Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan, Badan Penanggulangan Bencana Daerah, Sekretariat KORPRI. Selanjutnya kebijakan lain yang terkait dan dapat mempengaruhi efektivitas kebijakan PP No. 41 Tahun 2007, adalah kebijakan kedudukan dan kewenangan Kepala Daerah (Gubernur/Bupati/Walikota) sebagai Pembina Kepegawaian Daerah yang berwenang mengangkat Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS), mengangkat dan memberhentikan PNS dalam suatu jabatan (*struktural*). Keterkaitannya dengan kebijakan OPD adalah adanya fenomena Bupati/Walikota/Gubernur membentuk suatu OPD untuk mendudukan orang yang loyal dan/atau menjadi tim sukses mereka dalam Pemilu, walaupun sebenarnya unit organisasi tersebut, tidak sesuai dengan kebutuhan Daerah dan berpotensi melanggar kebijakan. Selanjutnya elemen penting terakhir yang seharusnya dipertimbangkan dari kebijakan publik dalam konteks kesisteman adalah *policy stakeholders*.

Dalam materi kebijakan PP No. 41 Tahun 2007, terdapat perubahan eselonisasi berupa degradasi, dari eselon III a menjadi III b, yaitu Kepala Bidang pada Dinas dan Badan. Kebijakan aturan ini dapat berdampak (*negatif*) secara psikologis bagi para pejabat struktural tersebut yang pada akhirnya berpengaruh terhadap kinerja organisasi.







## 2. Keinginan Pemerintah untuk tetap mengatur dan mengendalikan.

Reformasi penyelenggaraan pemerintahan sejak era desentralisasi berdampak terhadap harmonisasi hubungan kerja antara Pemerintah (Kementerian/Lembaga non-Kementerian) dengan Pemerintahan Daerah. Bahwa, desentralisasi dimaknai oleh sebagian Daerah sebagai tidak diperlukannya "campur tangan" Pemerintah dalam pengaturan rumah tangga Daerah.

Atas dasar tersebut dan sejumlah fenomena *mis-management* Pemerintah Daerah, menimbulkan persepsi dan mendorong Pemerintah untuk menetapkan kebijakan internal dan sektoral dalam rangka mengatur dan mengendalikan program dan/atau anggaran yang diberikannya kepada Daerah. Sebagai contoh kasus, misalnya suatu Kementerian mempunyai program yang akan diserahkan/dapat diserap Daerah, maka Kementerian tersebut mempersyaratkan jenis perangkat daerah (Dinas/Badan) dengan kedudukan dan eselon tertentu. Jika tidak memenuhi syarat dimaksud, maka program dan/atau anggaran tersebut tidak dapat diberikan, walaupun Daerah membutuhkannya.

Terkadang, dalam menghadapi permasalahan tersebut, bagi Daerah yang tidak memenuhi persyaratan normatif dalam aspek kelembagaan dimaksud, mengambil solusi dengan membentuk OPD yang dipersyaratkan, baik dengan cara pemisahan/pemekaran organisasi yang sudah ada atau membentuk organisasi yang baru, walaupun sebenarnya jika ditinjau dari potensi dan beban kerja tidak harus dibentuk OPD seperti yang dipersyaratkan.

## 3. Faktor Politik.

Hal ini berkaitan dengan politisasi dalam berbagai kebijakan, termasuk kebijakan terkait OPD dan manajemen pemerintahan. Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 yang menjadi landasan hukum ditetapkannya PP No. 41 Tahun 2007, dalam Pasal 1 poin 2, 3 dan 4, menyebutkan:

1. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Atas dasar klausul tersebut, kedudukan Pemerintah daerah dan DPRD adalah sejajar dalam konteks manajemen pemerintahan daerah. Bahwa masing-masing pihak memiliki kepentingan (*vested interest*) dalam pelaksanaan tugas dan fungsi mereka (termasuk kepentingan pribadi/golongan). Dalam kaitan inilah terkadang terjadi politisasi organisasi, bahwa kebijakan yang dihasilkan bukan didasarkan atas pertimbangan efektivitas kebijakan namun lebih pada tawar menawar politik antar elit politik atas dasar kepentingannya, yang disebut Tullock (Wijaya, 2009:19) sebagai *rent-seeking behaviour*. Kebijakan penciutan dan/atau pemekaran OPD, penunjukan seseorang utk menduduki jabatan (struktural), dan pengesahan program serta pembiayaan seringkali menjadi bagian dalam politisasi organisasi tersebut.

**4. Hambatan Administratif;** terkait dengan permasalahan administratif yang terjadi dalam proses mengimplementasikan kebijakan.

Merujuk kepada PP No. 41 Tahun 2007 pasal 38 (1 dan 2), menetapkan:

- (1) Pembinaan dan pengendalian organisasi perangkat daerah provinsi dilakukan oleh Pemerintah.
- (2) Pembinaan dan pengendalian organisasi perangkat daerah kabupaten/kota dilakukan oleh gubernur.

Bentuk pembinaan dan pengendalian dimaksud berupa fasilitasi Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang OPD yang seharusnya dilakukan dalam kurun waktu 15 (lima belas) hari kerja setelah diterimanya Raperda. Jika dalam kurun waktu tersebut tidak ada *feed back*, maka Raperda dimaksud dapat disyahkan menjadi peraturan daerah (pasal 39 dan 40).

Berkaitan dengan hal di atas, fasilitasi yang dilakukan oleh Menteri sebagai (Pemerintah) dan Gubernur kepada Pemerintah Daerah (Provinsi, Kabupaten dan Kota) dalam proses perumusan kebijakan penataan OPD, belum dilaksanakan secara optimal yang antara lain disebabkan karena keterbatasan waktu yang telah ditetapkan. Permasalahan waktu yang terbatas menjadi krusial karena masih terdapatnya pengaturan-pengaturan yang menimbulkan perbedaan persepsi (multiinterpretasi) sehingga membutuhkan waktu yang relatif lama dalam proses pembahasan; keterbatasan sumber daya dan berbagai kompleksitas organisasional yang dihadapi fasilitator (Menteri atau Gubernur).

Permasalahan lainnya terkait dengan waktu adalah ketentuan pasal 51, yang menyebutkan: "Pelaksanaan penataan organisasi perangkat daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah ini dilakukan paling lama 1 (satu) tahun sejak Peraturan Pemerintah ini diundangkan." Aturan tersebut, cenderung





dirasakan memberatkan Pemerintah Daerah dengan segala keterbatasan sumber daya yang dimiliki dan dengan masih belum tersedianya berbagai kebijakan yang bersifat teknis operasional sebagai rujukan dalam menjabarkan pasal-pasal yang diatur dalam PP tersebut.

##### 5. Keterbatasan Sumber Daya.

Penataan organisasi berkaitan dengan pengelolaan sumber daya (input) yang terdiri dari pegawai, pendanaan, peralatan dan sarana prasarana. Berdasarkan fenomena yang terjadi di Daerah, penataan organisasi yang dilakukan kurang didukung dengan kemampuan sumberdaya yang dimiliki dan hanya merujuk kepada kebijakan yang ada. Hal tersebut dapat dilihat dari indikasi adanya sejumlah “kotak-kotak” jabatan pada suatu OPD yang tidak terisi karena tidak memenuhi syarat jabatan dan kompetensi; PAD yang defisit akibat sebagian besar dialokasikan untuk pembayaran gaji pegawai; peralatan dan sarana prasarana yang kurang memadai.

##### 6. Persoalan budaya.

Hal ini terkait dengan perilaku dan kebiasaan birokrasi yang dipengaruhi oleh sosial kemasyarakatan (*social culture*) dan metode kerja (*administrative culture*).

Penataan organisasi dapat dimaknai dengan pembentukan organisasi dan penempatan seseorang dalam jabatan. Terkait dengan hal tersebut, sistem sosial kemasyarakatan yang mengedepankan kekerabatan (kroni) dan metode kerja yang birokratis mekanis sebagai warisan dari budaya kolonial dan cenderung dilestarikan pada era orde baru, sebagaimana dilansir Nordholt (dalam Wijaya, *ibid*) “*decentralisation of corruption, collusion and political violence that one belonged to the centralised regime of the New Order and is now molded in existing patrimonial patterns at the regional level*” berakibat pada ketidakefektifan penataan organisasi. Kecenderungan fenomena yang terjadi antara lain penempatan seseorang dalam suatu jabatan struktural didasarkan atas kekeluargaan (hubungan keluarga) atau kekerabatan (kroni).

#### E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kinerja Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 pada Pemerintah Daerah Kabupaten Konawe dan Kota Kendari berada pada kategori “sedang”. Kategori “sedang” mengandung pengertian, bahwa Kinerja PP No. 41 Tahun 2007 dinilai “cukup memadai” sehingga masih membutuhkan fasilitasi dan pengawasan secara intensif dalam pelaksanaannya. Konteks fasilitasi dan pengawasan dalam hal ini meliputi seluruh pelaksanaan dimensi kinerja PP No. 41 Tahun 2007, yaitu efektivitas,

efisiensi, kecukupan, ketepatan, dan responsivitasnya.

Berdasarkan temuan dan pembahasan sebagaimana telah diuraikan, maka pada dasarnya kinerja PP No. 41 Tahun 2007 masih belum mencapai tujuan yang diharapkan. Oleh karena itu, untuk mendukung keberhasilan pencapaian tujuan kebijakan tersebut, diperlukan *political will* dan *political action* dari setiap komponen pemerintahan. *Political will* dimaksudkan, adalah reformulasi kebijakan yang kontradiktif dan kurang mendukung terhadap kebijakan OPD, penetapan berbagai kebijakan yang bersifat teknis oleh Pemerintah (khususnya Kementerian yang berwenang dalam Pendayagunaan Aparatur Negara dan Pemerintahan Dalam Negeri), dan kebijakan Kepala Daerah (Peraturan Daerah, Peraturan dan Keputusan Bupati/Walikota). Adapun untuk *political action*; Pemerintah (Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah Provinsi) melakukan asistensi, bimbingan, supervisi, dan pelatihan terkait implementasi PP No. 41 Tahun 2007 dan Kepala Daerah mengurangi/bahkan mengeliminasi intervensi politis dalam teknis operasional manajemen pemerintahan daerah, seperti pembentukan OPD yang tidak sesuai dengan kebutuhan Daerah, pengangkatan pegawai yang tidak berdasarkan kompetensi jabatan, pengalokasian anggaran secara proporsional dan berorientasi pelayanan publik dan peningkatan kapasitas aparatur.

#### REFERENSI

##### Buku:

- Ackoff, Rusell L. 1974. *Redesigning the Future: System Approach to Societal Problems*. New York: John Wiley.
- Bullock III, Charles S., James E. Anderson and David W. Brady. 1983. *Public Policy in the Eighties*. Monterey, CA: Brooks/Cole Publishing Company.
- Dunn, William N. 1981. *An Introduction to Public Policy, Analysis*, Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall. Inc.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi kedua. Diterjemahkan oleh Samodra Wibawa, Diah Asitadani, Agus Heruanto Hadna, Erwan Agus Purwanto. Penyunting: Muhadjir Darwin, Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Dye, Thomas R. 1978. *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, N.J: Prentice Hall. Inc.
- House, Peter and Joseph Coleman. 1980. “*Realities of Public Policy Analysis*” dalam Stuart S. Negel (ed) *Improving Policy Analysis*, Beverly Hills: Sage Publication, 1980.
- Jones, Charles O. 1976. *Policy Analysis: Academic Utility for Practical Rhetoric*, *Policy Studies Journal* Vol. 4, 1976.
- \_\_\_\_\_. *Public Policy*, 1996. Diterjemahkan oleh Nasir Budiman, *Pengantar Kebijaksanaan Publik*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1996
- Mustopadidjaja AR. 1992. *Studi Kebijaksanaan, Perkembangan dan Penerapannya dalam rangka Administrasi dan Manajemen Pembangunan*. Jakarta: Lembaga Penerbit FEUI.





- \_\_\_\_\_. 1999. *Manajemen Proses Kebijakan* (Bahan Kuliah Diklat SPAMEN dan SPATI), Lembaga Administrasi Negara, Jakarta. 1999.
- Organization for Economic Cooperation and Development Report* (OECD, 1995)
- Suaib, Eka. 1998. *Proses Kebijaksanaan Publik di Indonesia, Manajemen Pembangunan*, No. 24/VII, Agustus 1998.
- Wijaya, Andy Fefta. 2009. "Strengthening Governance of Water Service Delivery (The Indonesian Case Study)" dalam Sharif As-Saber, Amita Singh, Raza Ahmad dan Jennifer Jalal (Editor), *Strengthening Governance in Asia - Pasific; Myths, Realities and Paradoxes* (hal. 17-34). India: Macmillan Publishers India.

**Dokumen Peraturan:**

- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2000 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah.
- Peraturan Daerah Kota Kendari Tahun 2008 yang mengatur tentang organisasi dan tata kerja perangkat daerah Pemerintah Kota Kendari.
- Peraturan Daerah Kabupaten Konawe Tahun 2008 dan 2009 yang mengatur tentang organisasi dan tata kerja perangkat daerah Pemerintah Kabupaten Konawe.
- Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. 2005. *Evaluasi Kelembagaan Perangkat Daerah*.
- Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan-Lembaga Administrasi Negara. 2006. *Laporan Kajian Efisiensi dan Efektivitas Kelembagaan Pemerintah*, Jakarta: PKKK-LAN.
- Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I (PKP2A I)-Lembaga Administrasi Negara. 2009. *Kajian Evaluasi Kinerja Kebijakan Pendayagunaan Aparatur Negara Pada Era Kabinet Indonesia Bersatu; Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah*. Jatinangor - Sumedang.

