

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Publik

1. Definisi Kebijakan Publik

Konsep negara *welfare state*, mewajibkan negara untuk berperan secara aktif diseluruh segi kehidupan masyarakatnya, masalah ini merupakan salah satu sifat khas pemerintahan modern (negara hukum modern) maka sebagai salah satu implementasi dari peranan aktif pemerintah, kebijakan publik merupakan realisasi yang konkrit.

Istilah kebijakan publik sebenarnya telah sering kita dengar dalam kehidupan sehari-hari dalam kegiatan akademis dan praktek pemerintahan, seperti dalam kuliah ilmu politik. Istilah kebijakan (*policy term*) mungkin dipergunakan secara luas seperti dalam kebijakan luar negeri Indonesia, kebijakan ekonomi Jepang atau kebijakan pemerintahan di Negara-negara berkembang atau Negara-negara dunia ketiga, maka telah membuktikan bahwa kita selaku masyarakat telah banyak dipengaruhi oleh kebijakan publik dalam kehidupan sehari-hari.

Duncan MacRae, Jr dan James A. Wilde dalam bukunya *Policy Analysis or Public Decisions* (1979) memberikan definisi *policy* dan *public policy* sebagai berikut: “*a choosen course of action significantly affecting large numbers of people is a policy. If choosen by government, it is a public policy*”.

Pendapat lain misalnya dari Thomas R. Dye dalam bukunya *Understanding Public Policy* mengartikan kebijakan publik sebagai : “*The authoritative allocation of values for the whole society*”.

Pendapat yang pertama lebih menekankan pada aspek tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang berpengaruh teradap sejumlah besar orang sedangkan pendapat yang kedua menurut Islamy (2003). menunjukkan wujud tindakan itu berupa pengalokasian nilai-nilai secara otoritatif oleh pemerintah kepada seluruh lapisan masyarakat.

2. Tahap-tahap Kebijakan

Berbicara mengenai proses pembuatan kebijakan, hal ini merupakan suatu proses yang kompleks, karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu, beberapa ahli politik yang menaruh minat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik ke dalam beberapa tahap.

Adapun tahap-tahap kebijakan menurut Dunn (2003) adalah sebagai berikut :

a. Tahap penyusunan agenda.

Karakter tahap ini, para pejabat yang memerintah menempatkan suatu masalah pada suatu agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah publik yang ada berkompetensi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda publik. Hanya saja mungkin pada tahap ini ada beberapa masalah yang tidak disentuh sama sekali atau ditunda untuk sementara waktu.

b. Tahap formulasi kebijakan.

Karakteristik tahap ini, para pejabat telah mampu merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan dan tindakan legeslatif. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif yang ada. Alternatif-alternatif tersebut bersaing yang kemudian dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah publik.

c. Tahap adopsi kebijakan.

Karakteristik tahap ini, alternatif-alternatif kebijakan yang diambil atau diadopsi dengan mendapat dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus dari lembaga lain.

d. Tahap implementasi kebijakan.

Karakteristik tahap ini, kebijakan yang telah diambil oleh keputusan bersama harus dilaksanakan oleh badan-badan administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.

e. Tahap penilaian kinerja.

Karakteristik tahap ini, unit-unit pemeriksa atau pengawasan dalam pemerintahan menentukan apakah badan-badan eksekutif, legislatif dan peradilan telah memenuhi persyaratan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan.

Dalam melihat proses pembuatan kebijakan yang melalui berbagai tahapan tersebut di atas, pada tahap formulasi kebijakan harus benar-benar menyentuh masalah publik. Maka ketika proses kebijakan pada tahap ini dilakukan, peran serta masyarakat mutlak harus diadakan. Tujuannya agar dalam perumusan masalah yang merupakan inti dari formulasi kebijakan tidak keliru dan tidak berpihak pada kepentingan pemerintah.

Agar dalam proses membuat kebijakan lebih bersifat terbuka dan partisipatif, menurut Asis (2002) ada beberapa cara dapat ditempuh, antara lain :

1. Menjamin kemampuan aktor dan *stakeholder* untuk memperoleh informasi dari pemerintah.
2. Adanya transparansi dalam pemerintahan melalui pertemuan secara terbuka dengan masyarakat dan *stakeholder* lainnya.
3. Melaksanakan dengar pendapat dan membuat keputusan bersama pada rancangan, keputusan, peraturan dan hukum.
4. Melibatkan warga negara untuk mengawasi kinerja pemerintah dalam pelaksanaan kebijakan dan program-program pemerintah.

3. Implementasi Kebijakan

Konsep dan Pengetian Implementasi Kebijakan

Kebijakan negara yang dikeluarkan oleh pemerintah selanjutnya akan ditindak lanjuti dengan mengimplementasikannya. Implementasi merupakan aspek penting dalam study kebijakan publik karena dengan implementasi akan terlihat dampak dari suatu kebijakan terhadap masyarakat. Seperti yang dikemukakan oleh Udijo (1981) yang dengan tegas mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan itu sendiri.

Kebijakan-kebijakan akan menjadi sebuah impian atau rencana yang bagus yang tersimpan rapi dalam arsip jika tidak di implementasikan (Wahab, 2001).

Sebelum dikemukakan implementasi kebijakan maka terlebih dahulu diuraikan yang sesungguhnya pengertian implementasi itu sendiri. Dalam Kamus *Webster* (Wahab, 2001) bahwa implementasi berarti menyediakan sarana untuk melakukan sesuatu sehingga pada akhirnya akan menimbulkan dampak, kalo hal ini kita ikuti maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu pelaksanaan proses suatu kebijakan (biasanya dalam bentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Pengadilan, Perintah Eksekutif dan Dekrit Presiden). Beberapa makna implementasi kebijakan berdasarkan para pakar kebijakan dapat dijelaskan sebagai berikut:

Kebijakan yang telah dibuat dan dikeluarkan, berikutnya akan ditindak lanjuti dengan suatu tahapan yang mana ditempuh sebagai suatu cara untuk mencapai tujuan dan sasaran yang hendak dicapai dari dibuat serta sampai pada dikeluarkannya suatu kebijakan. Dari sinilah kita bisa melihat bahwa Implementasi kebijakan memiliki peran yang krusial terhadap keberhasilan suatu penerapan kebijakan. Pengertian Implementasi kebijakan menurut:

“Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1979) sebagaimana yang dikutip oleh Wahab (1997) menjelaskan makna implementasi sebagai : memahami apa yang nyata terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan, yaitu kejadian-kejadian atau kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadminstrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”

Dari pendapat yang diatas, nampak jelas bahwa implementasi digunakan sebagai sarana atau metode dalam menindak lanjuti dikeluarkannya suatu kebijakan serta untuk mencapai tujuan yang diharapkan dari dikeluarkannya kebijakan tersebut. Proses impilementasi kebijakan baru akan dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan telah ditetapkan, program-program pelaksanaan telah dibuat, dana telah ditetapkan, dan dana telah dialokasikan untuk mencapai tujuan kebijakan yang akan diterapkan. Dalam implementasi program pemerintah melibatkan sejumlah pembuat kebijakan

organisasi atau instansi pemerintah atau berbagai tingkatan struktur organisasi melalui berbagai langkah tertentu. Dalam hal ini Wahab (2001) membagi dalam 3 (tiga) sudut Pandang yaitu:

1. Sudut pandang pemrakarsa atau pembuat kebijakan (*the center*), usaha yang dilakukan oleh pejabat-pejabat atas atasan atau lembaga-lembaga ditingkat pusat untuk mendapatkan kepatuhan dari lembaga atau pejabat ditingkat yang lebih rendah atau daerah dalam upaya untuk memberikan pelayanan atau untuk mengubah perilaku masyarakat atau kelompok sasaran dari program yang dilaksanakan.
2. Sudut pandang pejabat pelaksana dilapangan (*The peripheri*) perilaku atau tindakan instansi dilapangan dalam upaya menanggulangi gangguan yang terjadi di wilayah kerjanya.
3. Sudut pandang aktor perorangan di luar badan pemerintah kepada siapa program itu akan ditujukan, yakni kelompok sasaran (*target group*), persepsi atau pandangan sejauh mana pelayanan jasa yang direncanakan benar-benar telah diberikan,

Kebanyakan dari kita sering beranggapan bahwa berdasarkan suatu kebijakan setelah kebijakan disahkan oleh pihak yang berwenang dengan sendirinya kebijakan itu akan dapat dilaksanakan dan hasilnya pun akan mendekati seperti yang diharapkan oleh si pembuat kebijakan, padahal sebenarnya sifat kebijakan itu kompleks dan saling tergantung. Berdasarkan pada bagaimana suatu kebijakan terlaksana, terdapat 2 (dua) bentuk pelaksana kebijakan yaitu:

1. *Self Executing*

Dengan dirumuskan dan disahkannya suatu kebijakan, maka kebijakan tersebut akan terimplemantasi dengan sendirinya.

2. *Non Self Executing*

Suatu kebijakan perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tersebut dapat tercapai.

(Islami, 2001)

Dari kedua bentuk pelaksanaan kebijakan diatas, pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 mengenai Organisasi Perangkat Daerah termasuk dalam katagori *Non Self Executing* karena banyak pihak yang terlibat khususnya Dinas atau Badan Pemerintah untuk menerapkan atau melaksanakan kebijakan tersebut.

Pada bagian lain, Lineberry (1978) juga menyatakan bahwa proses implementasi setidaknya-tidaknya memiliki elemen-elemen sebagai berikut:

1. Pembentukan organisasi baru dan staf baru.
2. Penjelasan tujuan kedalam berbagai aturan pelaksana,
3. Kondisi berbagai sumber dan pengeluaran kepada kelompok sasaran, pembagian tugas didalam dan diantara dinas/badan.
4. Pengelolaan sumber-sumber untuk mencapai tujuan.

Salah satu komponen utama yang ditonjolkan oleh Liberry yaitu Pengambilan kebijakan (*Policy Making*) tidaklah berakhir suatu ketika kebijakan dikemukakan atau diusulkan, tetapi merupakan kontinuitas dari pembuatan kebijakan, ketika kebijakan selesai dirumuskan maka proses implementasi dimulai, dengan melalui cara-cara lain. Namun, umumnya cenderung mengandung dikotomi politik administrasi, dimana politik (legislatif) merumuskan kebijakan, sedangkan administrasi sebagai pelaksananya.

Didalam banyak praktek, terlihat bahwa suatu rencana kebijakan yang telah disusun dan dirinci dengan baik, tidak perlu dilaksanakan dengan tertib dan rapi. Suatu rencana kebijakan dalam implementasi mengalami suatu perubahan atau penyesuaian. Misalnya karena tujuan terlalu umum, sarana tidak dapat diperoleh atau dipakai tepat pada waktunya. Atau karena faktor yang dipilih terlalu optimistik dan sebagainya. Maka semua ini merupakan gambaran yang kurang tepat dari implementasi kebijakan.

Berkaitan dengan hal itu, dapat dikatakan bahwa salah satu tolak ukur keberhasilan suatu kebijakan terletak pada proses implementasi, bahkan mungkin tidak berlebihan jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang paling penting dari keseluruhan proses kebijakan. Namun demikian, bukan berarti proses

implementasi kebijakan terpisah dengan formulasinya, melainkan keberhasilan suatu kebijakan sangat tergantung pada tahapan kebijakan itu sendiri (*macro policy dan mikro policy*), artinya formulasi kebijakan makro yang ditetapkan dalam perturan perundangan yang berlaku. Keberhasilan implementasi kebijakan akan dipengaruhi oleh kebijakan mikro, yaitu para pelaksana kebijakan, dan kebijakan operasional serta kelompok sasaran dalam mencermati keadaan.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, dinyatakan bahwa implementasi suatu kebijakan publik merupakan suatu proses untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang telah dipilih dan ditetapkan untuk menjadi suatu kenyataan. Pengorganisasian yang terpenting dan tidak dapat dipisahkan dengan lingkungan proses kebijakan. Dengan perkataan lain, implementasi kebijakan berkaitan erat dengan faktor manusia, dengan berbagai latar belakang aspek sosial, budaya, politik, dan sebagainya.

B. Konsep dan Pengertian Restrukturisasi Birokrasi

1. Pengertian Restrukturisasi Organisasi

Restrukturisasi berarti penataan ulang. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1997), Restrukturisasi didefinisikan penataan kembali (supaya struktur atau penataannya baik). Menurut Surandajang (2001), restrukturisasi organisasi adalah tindakan untuk merubah struktur yang dipandang sudah tidak sesuai dengan tuntutan zaman dan dianggap sudah tidak efektif lagi dalam memajukan organisasi. Sedangkan restrukturisasi dalam penelitian ini adalah tindakan untuk merubah struktur organisasi pemerintahan karena dianggap sudah tidak efektif, tidak efisien, dan tidak akuntabel lagi dalam memberikan pelayanan pada masyarakat.

Penataan ulang organisasi pemerintah (publik) dalam istilah teknis lebih dikenal dengan restrukturisasi organisasi merupakan hal yang paling mendesak untuk segera dilaksanakan. Hampir seluruh organisasi di dunia ini menjalankan restrukturisasi besar-besaran agar bisa hidup. Restrukturisasi pada hakekatnya akan membentuk struktur yang lebih ramping mulai dari pusat sampai daerah tingkat II (Riant Nugroho D,2001).

Menurut Surandajang (2001) ada beberapa alternatif restrukturisasi organisasi yang dapat dilakukan, yaitu;

A. Merubah Struktur Organisasi pemerintah daerah

Hal ini dilakukan agar struktur organisasi yang semula terlalu tambun atau terlalu ramping berubah menjadi struktur organisasi yang efektif dan efisien serta sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan pemerintah daerah.

B. Merumuskan visi dan misi pemerintah daerah dengan jelas

Visi merupakan dasar pencapaian dari tujuan organisasi. Visi pemerintah daerah merupakan gambaran masa depan organisasi yang bersifat realistis, menarik dan dapat dipertanggung jawabkan, serta dihayati oleh seluruh komponen yang bersangkutan. Visi selalu dikaitkan dengan gambaran yang lebih baik di masa kini dibandingkan dengan di masa yang akan datang sehingga visi selalu bersifat dinamis. Dalam menetapkan misi ada beberapa hal yang harus dilakukan, diantaranya; pemahaman dari pembelajaran yang terperinci dari organisasi dan lingkungan strategisnya melibatkan pihak-pihak terkait melalui pendekatan yang tepat secara formal maupun informal, terbuka terhadap masukan saran-saran kolega ataupun anak buah, memperlihatkan visi yang telah ada dan mencari formula baru untuk meningkatkan kualitas visi yang akan disusun. Dengan demikian diharapkan dapat memperoleh rumusan dalam melaksanakan tugasnya yang membawa pemerintah daerah pada kinerja yang lebih baik.

C. Perlunya kepemimpinan yang revolusioner dalam organisasi pemerintah daerah.

Pemimpin pemerintahan yang efektif adalah pemimpin yang memiliki visi-misi, agenda dan berorientasi pada hasil. Pemimpin yang *revolusioner* selalu memperbaharui dan menyesuaikan visinya agar dapat diwujudkan sesuai dengan yang diinginkan. Pemimpin haruslah mempunyai beberapa kemampuan dan berperan sebagai juru bicara (*pokes person*) dalam organisasi, pengarah (*direction setter*) sebagai agen pembaharu dan sebagai trainer bagi seluruh organisasi pemerintah daerah.

D. Perampangan oraganisasi pemerintah daerah

Perampangan ini akan membawa implikasi pada terspesialisasinya tugas-tugas pemerintah, pembangunan dan pembinaan masyarakat. Perampangan organisasi pemerintah daerah harus diikuti dengan kebijakan pengkondisian aparatur yang profesional melalui lembaga pendidikan, baik pendidikan formal maupun pendidikan ketrampilan, sehingga diharapkan upaya tersebut akan membentuk kesiapan aparatur dalam menghadapi tantangan yang semakin besar.

E. Membentuk organisasi pemerintah daerah sebagai organisasi jejaring

Urgensinya adalah untuk tukar menukar pengalaman atau ide maupun untuk membangun kerjasama bilateral (*sisterhood*) atau multilateral (*triangle atau polygon growth*) diantara masing-masing daerah.

F. Membentuk organisasi pemerintah daerah sebagai organisasi pembelajar

organisasi pembelajar adalah organisasi yang terus belajar secara sungguh-sungguh, seksama dan secara bersama-sama serta terus mentransformasikan dirinya supaya dapat mengoleksi, mengolah dan menggunakan pengetahuan lebih baik lagi bagi keberhasilan organisasi tersebut.

G. Adanya sistem informasi manajemen dalam pemerintahan daerah

Menurut *Osborne dan Plastrik* (2000:45-49) ada lima strategi untuk merestrukturisasi organisasi pemerintah, yaitu :

1. Strategi inti untuk memperjelas maksud organisasi
2. Strategi konsekuensi untuk menerapkan konsekuensi atas kinerja organisasi
3. Strategi pelanggan untuk menciptakan pertanggung jawaban organisasi pemerintah terhadap masyarakat
4. Strategi kontrol untuk memberdayakan organisasi dan pegawai negeri agar bisa berinovasi
5. Strategi budaya untuk mengubah perilaku, perasaan dan cara berpikir pegawai negeri

2. Macam-macam Restrukturisasi Organisasi

Macam-macam restrukturisasi (Hasibuan,2003) dibagi menjadi dua yaitu

a. Restrukturisasi Vertikal

Diartikan dengan memperpanjang tingkatan-tingkatan suatu organisasi, misalnya direksi, kepala bagian dan karyawan operasional dirubah menjadi direksi, kepala urusan, kepala bagian, kepala seksi dan workers dan sebaliknya. Kebaikan dari restrukturisasi vertikal ini adalah rentang kendali relatif sedikit, pengendalian karyawan akan lebih mudah, koordinasi relatif akan lebih baik. Sedangkan keburukannya adalah tingkatan-tingkatan jabatan banyak, akibatnya tunjangan jabatan semakin banyak, jalur perintah dan tanggung jawab terlalu panjang, jalur informasi dan komunikasi cukup panjang.

b. Restrukturisasi Horizontal

Diartikan perubahan struktur organisasi dengan cara menambah jumlah bagian atau departemennya. Dengan cara ini, maka rentang kendali semakin banyak dan struktur organisasi semakin melebar. Kebaikan dari restrukturisasi horizontal ini adalah jalur perintah dan tanggung jawab pendek, tingkatan-tingkatan jabatan sedikit, jalur komunikasi dan informasi relatif pendek. Sedangkan kelemahannya adalah rentang kendali semakin banyak, koordinasi akan lebih sulit, pengarahan dan pengendalian karyawan kurang baik.

Restrukturisasi yang terbaik adalah tergantung pada kebutuhan dan penekanan yang diinginkan dan harus berdasarkan prinsip bahwa organisasi dan strukturnya harus lebih efektif dalam membantu tercapainya tujuan.

3. Unsur-unsur Pokok Restrukturisasi Organisasi

Dalam malakukan restrukturisasi harus memenuhi unsur-unsur pokok, dimana suatu kegiatan tidak dapat dikatakan sebagai restrukturisasi jika tidak memenuhi salah satu unsur-unsur pokok restrukturisasi. Menurut *Bennis dan Mische* dalam Sedarmayanti (2003:89) unsur pokok restrukturisasi organisasi adalah:

- a. Visi yang berani, artinya titik awal yang sesungguhnya untuk restrukturisasi yang berhasil adalah adanya pandangan yang berani atas masa depan organisasi dan keinginan kuat untuk mewujudkan menjadi kenyataan
- b. Ancangan yang sistematis, yakni bahwa restrukturisasi mempunyai jangkauan atau spektrum yang jauh dan implikasinya yang luas bagi organisasi dan tidak dibatasi hanya pada satu isu organisasi, prosedur, tugas aktivitas, fungsi atau unit.
- c. Maksud yang jelas, dimaksudkan bahwa organisasi harus memulai restrukturisasi dengan menyadari bahwa hasil akhirnya berupa organisasi atau perusahaan yang sama sekali beda.
- d. Metodologi yang spesifik, artinya bahwa untuk suatu proses restrukturisasi yang mencakup berbagai aspek, suatu metodologi yang spesifik merupakan hal yang kritis.
- e. Kepemimpinan yang efektif dan tampak, yaitu bahwa pemimpin yang melaksanakan restrukturisasi harus memiliki sejumlah keterampilan dan kemampuan seperti kreativitas, visi yang berpengaruh dan pertimbangan yang matang.

4. Tujuan Restrukturisasi Organisasi

Restrukturisasi organisasi dilakukan untuk mencapai tujuan-tujuan sebagai berikut :

- a. Agar terciptanya struktur organisasi yang efektif dan efisien dengan terspesialisasinya tugas-tugas pemerintah daerah serta meningkatnya kinerja organisasi
- b. Agar terciptanya suatu organisasi pemerintah daerah yang dapat dipertanggung jawabkan kinerjanya terutama akuntabilitas publiknya terhadap masyarakat (sebagai pelanggan) dengan memberikan pelayanan yang lebih baik, cepat dan lebih murah

- c. Agar terciptanya suatu organisasi yang terbuka dan fleksibel, dimana organisasi tersebut dapat menerima dan menyesuaikan dengan perubahan yang terjadi begitu cepat
- d. Agar terciptanya aparatur pemerintah yang profesional sehingga organisasi pemerintah (publik) dapat bersaing dengan organisasi swasta terutama dalam hal pemberian pelayanan kepada masyarakat
- e. Agar terciptanya suatu organisasi publik yang sebangun dengan tuntutan publik global, dimana secara khusus organisasi pemerintah tersebut harus adaptif dengan terdapatnya arus modal yang melintas bukan saja antar negara tapi antara bagian negara dengan bagian negara lain.

5. Good Governance

Good Governance adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergian interaksi yang konstruktif diantara ketiga domainnya yaitu negara, sektor swasta dan masyarakat (Sedarmayanti,2003). *Good Governance* meliputi sistem administrasi negara, maka upaya mewujudkan *good governance* juga merupakan upaya melakukan penyempurnaan pada sistem administrasi negara yang berlaku pada negara secara menyeluruh.

Dari aspek pemerintah, *good governance* dapat dilihat melalui aspek :

- a. Hukum/Kebijakan ditujukan pada perlindungan kebebasan sosial, politik dan ekonomi
- b. *Administrative Competence and Transparency*. Kemampuan membuat perencanaan dan melakukan implementasi secara efisien, kemampuan melakukan penyederhanaan organisasi, penciptaan disiplin dan model administratif serta keterbukaan informasi
- c. Desentralisasi. Desentralisasi regional dan dekosentrasi di dalam departemen
- d. Penciptaan pasar yang kompetitif. Penyempurnaan mekanisme pasar, peningkatan peran pengusaha kecil dan segmen lain dalam sektor swasta, deregulasi, dan kemampuan pemerintah dalam mengelola kebijakan makro ekonomi (2003,hal.9)

Upaya perwujudan kearah *good governance* dapat dimulai dengan membangun landasan demokratisasi penyelenggaraan negara dan dilakukan upaya membenahan penyelenggaraan pemerintahan sehingga dapat terwujud *good governance*. Dari aspek pemerintah diatas, dapat dilihat jika *good governance* sangat penting pengaruhnya dalam proses restrukturisasi organisasi. Hal ini karena prisp-prinsip *good governance* sangat menentukan hasil dari pelaksanaan restrukturisasi organisasi. Menurut Dwi Sulistiyo dalam bukunya yang berjudul “Indonesia administrasi sistem” ada sepuluh prinsip *good governance*, yaitu:

1. Partisipasi

Realisasi dari prinsip ini adalah pemerintah mendorong setiap warga untuk menggunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung.

2. Penegakan hukum

Mewujudkan penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi ham dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

3. Tranparansi

Menciptakan kepercayaan timbal balik antara masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan dalam memperoleh data informasi yang akurat dan memadai.

4. Kesenjaraan

Memberikan peluang yang sama bagi anggota masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraan.

5. Daya tanggap

Meningkatkan kepekaan para penyelenggara pemerintahan terhadap aspirasi masyarakat, tanpa pengecualian.

6. Wawasan kedepan
Membangun daerah berdasarkan visi yang jelas dan mengikutsertakan warga dalam seluruh proses pembangunan, sehingga memiliki dan bertanggung jawab terhadap kemajuan daerahnya.
7. Akuntabilitas
Meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut masyarakat luas.
8. Pengawasan
Meningkatkan upaya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan mengusahakan keterlibatan swasta dan masyarakat luas.
9. Efisiensi dan efektifitas
Menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab.
10. Profesionalitas
Meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar memberi pelayanan yang mudah, cepat, tepat dengan biaya yang terjangkau (2004)
Dari kesepuluh prinsip ini, terdapat tiga prinsip yang dinilai sangat penting yaitu: partisipasi, transparansi dan akuntabilitas.

C. Reformasi Administrasi

Globalisasi telah memberikan dampak yang cukup luas terhadap kehidupan masyarakat saat ini. Menurut Yuwono (2001) setidaknya terdapat tiga kecenderungan dari dampak globalisasi yaitu terbentuknya ciri masyarakat yang memiliki orientasi jauh kedepan, perubahan dalam cara memandang kehidupan, dan peningkatan kesadaran hak-hak baik politik ekonomi maupun sosial budaya. Selanjutnya dampak tersebut menggugat keberadaan kelembagaan pemerintah baik

dalam dimensi sosial, ekonomi, keamanan termasuk juga tuntutan terhadap kualitas penyediaan pelayanan publik yang cepat dan tepat.

Namun perubahan kondisi yang cepat tersebut dalam kenyataannya seringkali tidak mampu diikuti oleh kemampuan adaptasi dari birokrasi secara tepat sehingga terkadang menyebabkan hampir setiap pelayanan publik yang diberikan tidak memuaskan atau bahkan menambah kekecewaan pada masyarakat luas. Sebagai akibatnya pemerintah terjebak dalam krisis yang menurut Wahab (2001) disebut dengan “Krisis ketidakmampuan pemerintah (*governability crisis*)”.

Menyadari hal tersebut perlu adanya suatu upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan agar organisasi publik baik di pusat maupun di daerah mampu memberikan pelayanan sebaik-baiknya pada masyarakat luas meskipun masalah yang melingkupinya cukup rumit dan sangat kompleks. Dengan kata lain reformasi administrasi menjadi suatu keharusan dan perhatian utama bagi pemerintah saat ini.

1. Pengertian Reformasi

Reformasi administrasi merupakan salah satu bidang kajian administrasi publik yang akhir-akhir ini menjadi sorotan. Secara teoritis lahirnya gejala ini sebagai akibat logis dari adanya kecenderungan pergeseran perkembangan administrasi publik yang beralih dari *Normativ Science* kependekatan *behavioral-Ekologis*. Secara empiris, gejala perkembangan masyarakat sebagai akibat dari adanya globalisasi, memaksa semua pihak, utamanya birokrasi pemerintah, untuk melakukan revisi, perbaikan, dan mencari alternatif baru tentang sistem administrasi yang lebih baik cocok dengan perkembangan masyarakat dan zaman.

Study tentang reformasi oleh tiadanya definisi yang dapat diterima secara universal. Perbedaan terhadap pemakaian istilah ini telah menyebabkan kebingungan dan kesulitan baik didalam menentukan parameter dalam penelitian maupun pengembangan teori.

Dewasa ini istilah reformasi administrasi digunakan untuk mendeskripsikan aktivitas yang sebenarnya jauh melampaui makna yang dikandungnya. Sebagai implikasi maka setiap reformasi pada setiap aparatur administrasi baik pada azas

lokal maupun azas nasional, dipandang sebagai perubahan terencana. Yaheskel dror dalam Djauhar (1996) mengatakan bahwa reformasi administrasi adalah perubahan yang terencana terhadap aspek utama administrasi. Sedangkan Caiden mendefinisikan reformasi administrasi sebagai “*The Artificial Inducement of Administrative Transformation Against Resistance*”

Definisi dari Caiden dalam Hardjanto (2007) mengandung beberapa implikasi, yakni; reformasi administrasi merupakan kegiatan yang dibuat oleh manusia, tidak bersifat esidental, otomatis ataupun alamiah, reformasi administrasi merupakan suatu proses, resistensi beriringan dengan proses reformasi administrasi. Caiden membedakan dengan jelas dan tegas bahwa antara reformasi administrasi (*Administrasi Reform*) dan perubahan administrasi (*Administrasi Change*). Perubahan administrasi menurut Caiden diartikan sebagai respon keorganisasian yang bersifat otomatis terhadap fluktuasi atau perubahan kondisi. Lebih lanjut dikatakan bahwa munculnya kebutuhan reformasi administrasi sebagai akibat dari adanya perubahan administrasi. Tidak berfungsinya perubahan administrasi yang alamiah ini menyebabkan diperlukannya reformasi administrasi.

Keadaan di negara-negara berkembang sudah demikian tak memungkinkan melakukan reformasi administrasi dengan baik. Daerah bekas jajahan diperintah dengan sistem tangan besi sehingga kurang fleksibel. Meminjam istilah Leemans (1971) yakni kebanyakan struktur politik diisi oleh orang-orang yang mempunyai latar belakang pendidikan hukum dengan pendekatan yang sangat legalistik.

Dengan semakin banyaknya tuntutan masyarakat lepas dari penjajahan menjadikan tak sesuai lagi sistem administrasi kolonial dengan kebutuhan administrasi lokal, membengkaknya tugas-tugas menyebabkan sistem administrasi kolonial tak mampu menyelesaikan persoalan yang muncul dalam masyarakat.

Djauhar (1996) menyebutkan bahwa tujuan yang ingin dicapai oleh seorang pemburu administrasi yang notabene juga untuk merupakan tujuan reformasi administrasi adalah untuk menyempurnakan kinerja individu, kelompok dan instansi. Disamping itu reformasi administrasi bertujuan untuk memberi saran kepada mereka tentang bagaimana caranya agar individu, kelompok, dan insstitusi dapat mencapai

tujuan lebih efektif, ekonomis dan cepat. Dengan rumusan lain Caiden (1969) menyebut tujuan reformasi administrasi adalah untuk *Improve the Administrative performance of individual, groups, and institution and to advise them how they can achieve their operating goals more effectively, more economically, and more quickly, sedangkan yang dimaksud administrasi reform adalah an artificial inducement of administrastif transformation against resistance.*

2. Tujuan Reformasi

Kalau dianalisis lebih lanjut tujuan reformasi dari Caiden dalam Imam Hardjanto (2007) adalah menyempurnakan atau meningkatkan kinerja. Konsep inilah yang oleh Caiden disebut sebagai *Administrative Health* yaitu suatu situasi dimana administrasi tidak hanya mampu memenuhi segala macam tuntutan yang dibebankan padanya, akan tetapi juga administrasi yang didalamnya tak dijumpai gelagat yang tidak baik. Sedangkan kinerja yang dimaksud adalah kinerja individu, kelompok, dan institusi. Hal ini berarti bahwa disamping aspek perilaku juga aspek kelembagaan yang tercakup didalam reformasi administrasi.

Meskipun konsep reformasi administrasi bukanlah sebuah konsep yang mudah untuk didefinisikan karena memiliki begitu banyak makna, mempunyai fungsi yang beragam, menimbulkan banyak harapan sehingga membawa pertengkaran yang tidak kunjung usai dari berbagai kalangan baik praktisi, pemerhati, masyarakat dan kaum teoritis, namun pada hakekatnya menurut Islamy (2001) reformasi administrasi mempunyai tujuan yang sangat jelas yaitu meningkatkan *administrative performance* dan birokrasi pemerintah.

Menurut Sumartono, (Vol. 9, No. 1, h. 667) reformasi administrasi merupakan suatu usaha yang dilakukan secara sadar dan terencana untuk mengubah struktur dan prosedur birokrasi (aspek kelembagaan), serta sikap dan perilaku birokrat guna meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi sehingga tercipta administrasi publik yang sehat. Reformasi administrasi dirumuskan dan diselenggarakan oleh pemerintah untuk membentuk jajaran aparatur publik yang mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan semakin baik.

Berkaitan dengan upaya meningkatkan kinerja administrasi dari birokrasi pemerintah terdapat dua sasaran reformasi administrasi, yaitu penyempurnaan

terhadap kelembagaan birokrasi dan perubahan perilaku aparatnya. Dalam aspek kelembagaan yang perlu ditingkatkan antara lain struktur organisasinya, sistem dan prosedur, kepemimpinan, koordinasi, hubungan dengan klien dan sebagainya. Kemudian berkaitan dengan perubahan perilaku yang perlu ditingkatkan antara lain kapasitas/keahlian administratifnya, loyalitas, kepribadian, semangat kerja, dan sebagainya.

Menyadari bahwa reformasi administrasi memiliki dimensi dan spektrum yang sangat luas maka dalam pelaksanaannya perlu dukungan dari berbagai sektor lain, seperti politik, ekonomi, dan sosial. Seringkali dijumpai kegagalan reformasi administrasi disebabkan kurang perhatian dari para pemimpin politik dan pemerintahan untuk secara konsisten melaksanakannya, mereka menganggap bahwa program-program pembangunan lainnya yang bersifat substantif lebih penting.

Selain kesiapan kondisi sosial, ekonomi dan politik, pelaksanaan reformasi administrasi juga memerlukan dukungan strategi yang tepat, karena pemilihan strategi yang salah akan menimbulkan berbagai keresahan dan resistensi dari berbagai pihak untuk melakukan reformasi administrasi. Dalam hal ini terdapat tiga strategi reformasi yang dapat dipilih seperti yang dijelaskan Sumartono, (Vol. 9, No.1, h. 668)., antara lain:

1. Strategi komprehensif (*comprehensive strategy*), strategi ini dapat digunakan apabila didukung oleh *political leadership* ataupun kondisi sosial ekonomi yang menguntungkan.
2. Strategi inkremental (*incremental strategy*), strategi ini dapat digunakan apabila didukung oleh *political leadership* yang menguntungkan, sementara kondisi sosial ekonomi kurang menguntungkan. Sebaliknya strategi ini juga perlu diterapkan dalam kondisi sosial ekonomi yang menguntungkan, sementara kondisi politik kurang menguntungkan.
3. Tanpa strategi pilihan (*no strategy*), reformasi perlu dilakukan berdasarkan kajian mendalam karena indikasi awal menunjukkan tidak adanya strategi tertentu yang dapat digunakan.

Dengan latar belakang dan kondisi sebagaimana dipaparkan di atas, maka kebutuhan akan perubahan dan adaptasi aparatur pemerintah sangatlah mendesak, walaupun masalah yang mengitarinya selalu kompleks dan rumit. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan politik dan desentralisasi, perubahan tersebut semakin perlu,

karena telah terjadi perubahan yang mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan perlunya reformasi kelembagaan pemerintah daerah diarahkan untuk membuat mekanisme kerja dan pelayanan. Untuk itu perlu reformasi kelembagaan dan administrasi berarti melakukan pembangunan atau pengembangan organisasi (*organization development*) sejalan pemberian otonomi kepada daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Reformasi dilakukan untuk membentuk organisasi pemerintah daerah yang benar-benar dapat memenuhi tuntutan kebutuhan masyarakat dengan pelayanan yang lebih cepat, murah dan lebih baik.

D. Organisasi

1. Pengertian Organisasi

Menurut Hasibuan (2005) penataan kelembagaan tidak dapat dilepaskan dari teori organisasi. Organisasi adalah suatu sistem perserikatan formal, berstruktur dan terkoordinasi dari sekelompok orang yang bekerja sama dalam mencapai tujuan tertentu. Organisasi hanya merupakan alat dan wadah saja. Pengertian organisasi menurut *James D. Mooney* dalam Hasibuan (2005) adalah: “*Organization is form of every human association for the attainment of common purpose*”. Artinya organisasi adalah setiap bentuk perserikatan manusia untuk mencapai tujuan bersama.

Menurut *Chester I. Benhard* dalam Hasibuan (2005) Organisasi adalah: “*As a system of consciously coordinated activity or forces of two or more person*”. Artinya organisasi adalah suatu sistem kerja sama yang terkoordinasi secara sadar dan dilakukan oleh dua orang atau lebih. Sedangkan menurut *Koontz & O'Donnel* dalam Hasibuan (2005) Organisasi adalah:

“Pembinaan hubungan wewenang dan dimaksudkan untuk mencapai koordinasi yang struktural, baik secara vertikal, maupun secara horizontal di antara posisi-posisi yang telah diserahi tugas-tugas khusus yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan perusahaan. Jadi organisasi adalah hubungan struktural yang mengikat/menyatukan perusahaan dan kerangka dasar tempat individu-individu berusaha, dikoordinasi”.

Menurut *Philip Selznick* dalam Hasibuan (2005) Organisasi adalah suatu sistem yang dinamis yang selalu berubah dan menyesuaikan diri dengan tekanan internal dan eksternal dan selalu dalam proses evolusi yang kontinu.

Menurut Prof. DR. Mr. S. Pradjudi Atmosudiro dalam Hasibuan (2005) Organisasi adalah struktur tata pembagian kerja dan struktur tata hubungan kerja antara sekelompok orang pemegang posisi yang bekerja sama secara tertentu untuk bersama-sama mencapai suatu tujuan tertentu.

2. Unsur-unsur Organisasi

Berikut ini terdapat beberapa unsur-unsur organisasi yang perlu diperhatikan dalam Hasibuan (2005) , diantaranya sebagai berikut:

- a. Manusia (*human factor*), artinya organisasi baru ada jika ada unsur manusia yang bekerja sama, ada pemimpin dan ada yang dipimpin (bawahan).
- b. Tempat Kedudukan, artinya organisasi baru ada, jika ada tempat kedudukannya.
- c. Tujuan, artinya organisasi baru ada jika ada tujuan yang ingin dicapai.
- d. Pekerjaan, artinya organisasi baru ada, jika ada pekerjaan yang akan dikerjakan serta adanya pembagian pekerjaan.
- e. Struktur, artinya organisasi baru ada, jika ada hubungan dan kerja sama antara manusia yang satu dengan yang lainnya.
- f. Teknologi, artinya organisasi baru ada, jika terdapat unsur teknis.
- g. Lingkungan (*Environment External Social System*), artinya organisasi baru ada, jika ada lingkungan yang saling mempengaruhi misalnya ada sistem kerja sama sosial.

3. Asas-asas Organisasi

Untuk terwujudnya suatu organisasi yang baik, efektif, efisien serta sesuai dengan kebutuhan, menurut Hasibuan (2005,h.29) secara selektif harus didasarkan pada asas-asas (prinsip-prinsip) organisasi sebagai berikut.

- a. *Principle of Organizational Objective;*
- b. *Principle of Unity of Objective;*
- c. *Principle of Unity of Command;*
- d. *Principle of the Span of Management;*
- e. *Principle of Delegation of Authority;*
- f. *Principle of Parity of Authority and Responsibility;*
- g. *Principle of Responsibility;*
- h. *Principle of Departmentation (Principle of Division of Work);*
- i. *Principle of Personnel Placement;*
- j. *Principle of Scalar Chain;*
- k. *Principle of Efficiency;*
- l. *Principle of Coordination.*

Penjelasan singkat dari asas-asas di atas, adalah:

- a. *Principle of Organizational Objective (asas tujuan organisasi)*
Organisasi itu harus jelas apakah bertujuan untuk mendapatkan laba (*business organization*) atau untuk memberikan pelayanan (*public organization*)
- b. *Principle of Unity of Objective (asas kesatuan tujuan)*
Harus ada kesamaan tujuan dan cita dari seluruh bagian organisasi agar tidak kacau dalam pelaksanaannya.
- c. *Principle of Unity of Command (asas kesatuan perintah)*
Hendaknya setiap bawahan menerima perintah ataupun memberikan pertanggungjawaban hanya kepada satu orang atasan.
- d. *Principle of the Span of Management (asas rentang kendali)*
Seorang manajer hanya dapat memimpin secara efektif sejumlah bawahan tertentu, misalnya 3 sampai 9 orang, tergantung kecakapan dan kemampuan manajer bersangkutan.
- e. *Principle of Delegation of Authority (asas pendelegasian wewenang)*
Hendaknya pendelegasian wewenang dari seseorang atau sekelompok orang kepada orang lain jelas dan efektif sehingga sesuai kewenangan..
- f. *Principle of Parity of Authority and Responsibility (asas keseimbangan wewenang dan tanggungjawab)*
.Hendaknya wewenang dan tanggung jawab harus seimbang. Wewenang yang didelegasikan dengan tanggung jawab yang timbul karenanya harus sama besarnya, jika wewenang sebesar X, tanggung jawabnya pun harus sebesar X pula.
- g. *Principle of Responsibility (asas tanggung jawab).*
Hendaknya pertanggungjawaban dari bawahan terhadap atasan harus sesuai dengan garis wewenang (*line authority*) dan pelimpahan wewenang..
- h. *Principle of Departmentation (principle of division of work = asas pem-hagian kerja).*

Pengelompokan tugas, pekerjaan atau kegiatan yang sama ke dalam satu unit kerja (departemen) berdasarkan eratnya hubungan pekerjaan tersebut.

i. *Principle of Personnel Placement* (asas penempatan personalia)

Hendaknya penempatan orang-orang pada setiap jabatan harus didasarkan atas kecakapan, keahlian dan keterampilannya (the right men, in the right job), untuk itu harus dilakukan seleksi yang objektif dan berpedoman atas job specification dari jabatan yang akan diisinya.

j. *Principle of Scalar Chain* (asas jenjang berangkai)

Hendaknya saluran perintah/wewenang dari atas ke bawah harus merupakan mata rantai vertikal yang jelas dan tidak terputus-putus serta menempuh jarak terpendek. Hal ini penting, karena dasar organisasi yang fundamental adalah rangkaian wewenang dari atas ke bawah.

k. *Principle of Efficiency* (asas efisiensi)

Suatu organisasi dalam mencapai tujuannya harus dapat mencapai hasil yang optimal dengan pengorbanan yang minimal.

l. *Principle of Coordination* (asas koordinasi)

Asas ini merupakan tindak lanjut dari asas-asas organisasi lainnya. Koordinasi dimaksudkan untuk mensinkronkan dan mengintegrasikan segala tindakan, supaya terarah kepada sasaran yang ingin dicapai.

4. Pengembangan Organisasi

Menurut *Richard Beckhard* dalam Sutarto (2002) adalah:

“Organization development is an effort (1) Planned, (2) Organization wide, and (3) Managed from the top, to (4) increase organization effectiveness and health through, (5) Planned interventions in the organization’s processes, using behavioral-science knowledge”.

(Pengembangan organisasi adalah suatu usaha (1) berencana, (2) meliputi organisasi keseluruhan, dan (3) diurus dari atas, untuk (4) meningkatkan efektivitas dan kesehatan organisasi melalui (5) pendekatan berencana dalam proses organisasi, dengan memakai pengetahuan ilmu perilaku).

Sedangkan menurut *Wendell L. French* dan *Cecil H. Bell, Jr* dalam Sutarto (2002) adalah:

"Organization development may be defined as a planned, systematic process in which applied behavioral science principles and practices are introduced into an existing organization toward the goals of effecting organizational improvement, greater organizational competence, and greater organizational effectiveness".

(Pengembangan organisasi dapat didefinisikan sebagai sesuatu yang direncanakan, proses yang sistematis yang menerapkan asas-asas dan praktek ilmu perilaku yang dikenalkan dalam kegiatan organisasi secara terus menerus untuk mencapai tujuan penyempurnaan organisasi secara efektif, wewenang organisasi yang lebih besar serta efektivitas organisasi yang lebih besar).

Berdasarkan definisi tersebut disimpulkan bahwa Pengembangan Organisasi adalah rangkaian kegiatan penataan penyempurnaan yang dilakukan secara berencana dan terus menerus guna memecahkan berbagai masalah yang timbul sebagai akibat dari adanya perubahan sehingga organisasi dapat mengatasi perubahan serta menyesuaikan diri dengan menerapkan ilmu perilaku untuk mencapai tujuan efektivitas organisasi.

Dalam orientasi masalah pengembangan organisasi diarahkan untuk menemukan dan memecahkan masalah dengan melakukan diagnosa untuk menemukan dan memecahkan masalah tersebut. Proses penataan organisasi yang tidak dimulai dengan diagnosa masalah yang obyektif dan realistis akan membawa dampak terhadap implementasinya, karena tidak ada kesesuaian antara "pengobatan" dan "penyakit" yang dihadapi. Sehingga seharusnya diagnosa masalah menjadi fokus utama dalam proses penataan organisasi.

Disamping orientasi masalah maka pengembangan organisasi juga harus mampu mencari solusi terbaik untuk merancang usaha-usaha penyempurnaan organisasi, dalam arti bahwa dengan pengembangan organisasi maka diharapkan kinerja organisasi akan lebih baik. Sejalan dengan perkembangan dan tuntutan pelaksanaan politik desentralisasi yang membawa dampak terlaksananya otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab bagi pemerintahan daerah, ternyata membawa pula dampak tekanan terhadap struktur pemerintahan dalam merubah kondisi organisasi dan strukturisasi.

Sehingga untuk mampu melakukan perubahan maka diperlukan strategi yang tepat. Strategi yang dilakukan harus dapat merubah organisasi yang sesuai dengan perkembangan jaman dan sesuai dengan tuntutan kebutuhan masyarakat. Maka dalam hal ini Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 merupakan salah satu kebijakan yang tepat untuk digunakan dalam melakukan penataan kelembagaan.

E. Kelembagaan

1. Pengertian Kelembagaan

Dalam konteks kehidupan sehari-hari tentunya terminologi lembaga atau sering juga disebut institusi bukan merupakan terminologi yang asing. Seringkali kita menemui fenomena, peristiwa yang berkaitan dengan persoalan kelembagaan bahkan tak jarang pula terlibat langsung maupun tidak langsung di dalamnya. Dari penggunaan istilah lembaga atau institusi itu sendiri, ada diantaranya yang dapat secara langsung diketahui atau dikenali wujudnya tetapi ada sebagian yang lain yang lebih bersifat abstrak. Hal ini tidak lain karena lembaga atau institusi itu sendiri memiliki dua dimensi yang berbeda yaitu dimensi yang konkret dan abstrak. Apabila kita hadapkan pada istilah institusi pendidikan, institusi politik ataupun institusi peradilan tentunya penggunaan dan pemaknaan terhadap istilah institusi tersebut masih bersifat abstrak. Namun apabila istilah-istilah tersebut diuraikan lebih lanjut dengan menyebut “Universitas sebagai bagian dari institusi pendidikan”, “partai politik merupakan wujud dari institusi politik” dan “pengadilan negeri merupakan bagian dari institusi peradilan”, maka pemahaman akan istilah institusi lebih bersifat konkret.

Seringkali kita terjebak dalam pemahaman yang keliru tentang arti institusi dan organisasi. Hal ini sangat mungkin terjadi karena dalam beberapa literature ilmu sosial, sering terjadi inkonsisten dalam membedakan antara organisasi dan institusi itu sendiri. Institusi atau lembaga hampir selalu disamakan dengan organisasi, sebagai suatu wadah atau kumpulan orang yang memiliki bentuk konkret dan formal. Padahal seiring yang dikatakan Koentjaraningrat dalam Sugiyanto (2002) lebih dari itu institusi juga bisa hanya merupakan kumpulan nilai yang tentunya bersifat abstrak. Lembaga merupakan pranata sosial yang diartikan sebagai sistem tata kelakuan

hubungan yang berpusat pada aktivitas-aktivitas untuk memenuhi kompleks kebutuhan khusus dalam hidup bersama.

Pendapat Koentjaraningrat di atas didukung juga oleh pendapat Soekanto (1990) yang menambahkan bahwa "lembaga merupakan himpunan norma-norma dari segala tingkatan yang berkisar pada suatu kebutuhan di dalam kehidupan masyarakat". Definisi ini memberikan pemahaman bahwa institusi tidak selalu berupa sebuah lembaga yang nyata dan formal, tetapi juga termasuk kumpulan nilai dan norma yang sekalipun dapat dilihat secara nyata tetapi benar-benar diakui dan dipatuhi oleh masyarakat. Keberadaan nilai-nilai tersebut tidak lain adalah sebagai pedoman yang mengatur perilaku masyarakat, menentukan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh masyarakat dalam berbagai aktivitas pemenuhan kebutuhan hidup.

Dari pendapat tersebut, karakteristik pokok institusi adalah terletak pada karakter normatif yang dicerminkan dalam nilai-nilainya dan peran dalam memberikan pengaruh pada bagian kecil atau besar dalam masyarakat. Menurut Sugiyanto (2002)

"pengertian lembaga tidak selalu sama institusi, akan tetapi lembaga lebih mengarah pada organisasi. Lembaga bisa merupakan institusi sekaligus manakala dalam lembaga tersebut berlangsung upaya-upaya pemeliharaan dan penegakan nilai, norma dan kepentingan sebagaimana lembaga itu dibentuk pada awalnya. Lembaga peradilan, misalnya hanya akan dipahami sebagai lembaga atau organisasi ketika nilai-nilai yang berlaku sudah tidak lagi mencerminkan bagaimana lembaga harus mempertahankan dan menegakkan nilai keadilan. Ketika lembaga peradilan menunjukkan upaya yang serius untuk menciptakan nilai keadilan, maka peradilan bukanlah sekedar lembaga tetapi juga merupakan institusi".

Dalam konteks perbedaan antara lembaga dan institusi ini, Sugiyanto (2002) mengutip pendapat *Uphoff* (1986) membagi tiga institusi dan lembaga sebagai berikut :

1. Lembaga sekaligus institusi dan institusi sekaligus lembaga
Lembaga memiliki struktur dan pembagian kerja yang jelas antar anggotanya. Lembaga sebagai institusi menjelaskan bagaimana menegakkan nilai agar ditaati oleh masyarakat. Nilai tersebut ditegakkan dalam lembaga formal yang mempunyai aturan mengikat dan menjamin adanya sanksi bagi semua yang melakukan pelanggaran.
2. Lembaga yang bukan institusi atau belum tentu membentuk institusi. Mengandung pengertian bahwa walaupun ada lembaga atau

organisasi yang menetapkan aturan untuk menacapai tujuan lembaga atau organisasi, kelakuan manusia dan hubungan sosial tidak terbentuk menurut aturan yang ada. Aturan lembaga hanya tertulis dan tidak memberi dampak pada tindakan, sedang pelanggaran tindakan telah tercetak oleh sebuah nilai tersendiri.

3. Ada institusi yang tegak tanpa terikat oleh organisasi. Institusi ini tidak terikat oleh lembaga atau organisasi, tetapi institusi ini berkembang berdasarkan adat-istiadat kebiasaan dalam pergaulan hidup. Contohnya adalah tolong-menolong dalam tata kehidupan di pedesaan yang tidak tergantung pada lembaga-lembaga formal desa.

Dalam Proses perkembangannya, lembaga yang lahir di tengah-tengah masyarakat memiliki tipologi yang juga beragam mengikuti beragamnya karakteristik kebutuhan masyarakat seperti yang ada pada Sugiyanto (2002). Berikut dijelaskan beberapa tipe lembaga antara lain:

1. Tipe lembaga dilihat dari sudut perkembangannya
 - a. *Crescive institution* atau lembaga primer, yaitu suatu tipe lembaga yang tumbuh dari adat istiadat, antara lain seperti lembaga perkawinan;
 - b. *Enacted institution*, yaitu lembaga yang dibentuk dengan sengaja dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang bersangkutan, seperti lembaga pendidikan dan lembaga perdagangan. Semua ini berasal dari kebiasaan-kebiasaan yang diatur dan kemudian dituangkan ke dalam lembaga-lembaga yang disahkan oleh pemerintah.
2. Lembaga dilihat dari sudut nilai
 - a. *Basic institution*, yakni lembaga yang paling penting untuk memelihara dan mempertahankan tata tertib dalam masyarakat, seperti lembaga keluarga dan agama;
 - b. *Subsidiary institution*, lembaga yang bersifat mendukung saja dan dianggap kurang penting.
3. Lembaga dilihat dari sudut penerimaan masyarakat
 - a. *Aproved institution*, yakni lembaga yang diterima masyarakat karena dirasa memberi manfaat dan keuntungan serta sangat dibutuhkan;
 - b. *Unproved/ unsanctioned institution*, yakni lembaga yang ditolak oleh masyarakat secara umum karena dianggap meresahkan dan merugikan masyarakat.
4. Lembaga dilihat dari sudut penyebarannya
 - a. *General institution*, yakni suatu lembaga yang lahir atas dasar faktor penyebaran sehingga dikenal di seluruh dunia, seperti lembaga pemerintahan, lembaga perbankan;
 - b. *Restricted institution*, yakni lembaga yang dikenal hanya terbatas pada suatu wilayah masyarakat atau negara tertentu, misalnya lembaga adat, lembaga keyakinan.

5. Lembaga sosial dilihat dari fungsinya
 - a. *Operative institution*, yakni lembaga yang berfungsi untuk menghimpun pola-pola atau tata cara yang diperlukan untuk mencapai tujuan tertentu, misalnya LSM, IMF;
 - b. *Regulative institution*, yakni lembaga yang berfungsi mengawasi adat istiadat atau tata kelakuan yang tidak mutlak menjadi bagian dari lembaga tersebut.

Dari tipe-tipe lembaga yang ada, lembaga yang terbentuk atau muncul di tengah-tengah masyarakat sangat tergantung pada masyarakat yang bersangkutan, baik menyangkut karakter masyarakat, pola interaksi dan kebutuhan masyarakat itu sendiri.

Konsep kapasitas kelembagaan (*institutional capacity*) telah berevolusi selama bertahun-tahun dan merupakan sasaran yang terus berubah dari fokus pada pengembangan dan penguatan individu, organisasi dan penyediaan teknik dan manajemen pelatihan guna mendukung perencanaan yang integral dan proses pembuatan keputusan antar institusi. Fokus ini tengah berkembang lebih luas menyangkut juga pemberdayaan (*empowerment*), modal sosial (*social capital*), perkembangan lingkungan sesuai dengan budaya, nilai dan relasi kekuasaan yang mempengaruhi.

Dari beberapa pendapat tersebut dapat dijelaskan bahwa konsep kapasitas kelembagaan mendasarkan pada kajian kelembagaan yang dipandang tidak hanya sebagai organisasi yang terbatas, statis dan terputus-putus tetapi juga lebih luas yakni merupakan tatanan atau seperangkat aturan, praktek dan proses yang menganjurkan peranan perilaku untuk aktor-aktor, kendala aktivitas dan harapan. Dengan demikian *institutional capacity* menghadirkan pengembangan lingkungan yang lebih luas yang membentuk basis dimana individu dan organisasi berhubungan. Dalam konteks ini, pelatihan individu dan penguatan organisasi hanya dapat sukses dalam waktu yang lama jika konsisten dengan institusi yang ada atau membantu menransformasi institusi tersebut sehingga tindakan tersebut berdasar pada aturan, proses dan praktek yang dapat berlangsung sepanjang waktu.

2. Aspek yang Mempengaruhi Penataan Kelembagaan

Perubahan dalam kewenangan pemerintahan baik pusat, propinsi, kabupaten/kota menyebabkan perubahan kelembagaan di daerah. Namun, penyusunan kelembagaan di daerah tidak boleh hanya mengacu pada kewenangan tetapi harus aspek-aspek lain sehingga pola kelembagaan yang rasional, efisiensi, dan profesional dapat diwujudkan. Kelembagaan ideal yang dihasilkan itu dapat mendorong peningkatan kinerja, baik bagi organisasi maupun individu pelaksana.

Aspek-aspek penataan dalam kelembagaan daerah ada yang bersifat kualitatif, yakni sulit dihitung secara matematis karena terkait dengan nilai yang juga sulit diukur. Unsur subjektivitas sangat jelas, meskipun dapat dikurangi dari penilaian objektif yang berdasarkan pengalaman dan kebutuhan individual. Aspek kualitatif yang dimaksud nilai strategis daerah, teknologi yang terkait dengan visi-misi daerah, selain ada aspek kualitatif juga ada aspek kuantitatif, yakni aspek yang bisa diukur dan bisa dihitung, seperti potensi daerah, kebutuhan daerah, jumlah SDM aparatur, keuangan dan kewenangan. Ada pula aspek yang bersifat semi kualitatif dan kuantitatif, antara lain, kualitas pelayanan dan SDM. Berikut ini beberapa aspek yang mempengaruhi penataan kelembagaan menurut Joni dalam Sudamaryanti (2006) adalah:

a) Aspek Kewenangan

Desentralisasi merupakan pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah otonom. Jadi, kewenangan yang dilimpahkan daerah dapat dilakukan oleh sektor publik (pemerintah), swasta, dan masyarakat daerah. Penataan kelembagaan daerah diawali terlebih dahulu oleh analisis terhadap berbagai kewenangan daerah. Pelaksanaan kewenangan daerah dapat dipilih menjadi beberapa jenis yaitu:

- 1 Kewenangan yang diselenggarakan sepenuhnya oleh pemerintah daerah, atau sepenuhnya dimonopoli oleh pemerintah. Kewenangan itu terkait dengan pembuatan kebijakan untuk pengaturan.
- 2 Kewenangan yang dilaksanakan secara bersama-sama antara pemerintah daerah, swasta atau masyarakat. Kewenangan ini terkait erat dengan kewenangan pembangunan.

- 3 Kewenangan yang diserahkan kepada sektor masyarakat atau swasta, sedangkan pemerintah hanya berperan sebagai pengatur atau penetapan standar kualitas.
- 4 Kewenangan juga perlu diolah antara kewenangan yang dibiayai oleh pemerintah yang pelaksanaannya dilakukan oleh swasta atau masyarakat dan kewenangan yang menjadi beban masyarakat.

Melalui pemilahan kewenangan ini, penyelenggaraan kewenangan tidak boleh dimonopoli (diatur dan dilaksanakan oleh pemerintah). Jadi, kondisi yang dialami oleh sektor swasta dan masyarakat masih belum berdaya, peran pemerintah dinegara berkembang seperti Indonesia masih sangat dibutuhkan.

b) Aspek Sumberdaya Manusia.

Keberadaan sumber daya manusia dalam organisasi dan proses manajemen merupakan aspek yang sangat penting dan determinan. Seperti yang terdapat dalam *William B. Werther, Jr Davis (1996)* ialah SDM yang kualitasnya baik akan mendorong perwujudan tujuan organisasi lebih efektif dan efisien. Jadi sumber daya manusia dalam konteks ini, didefinisikan *the people who are ready, willing, and able to contribute to organizational goals*.

Seiring dengan perkembangan kehidupan manusia dan meningkatnya tuntutan dan kebutuhan organisasi, kebutuhan SDM dalam organisasi pun mengalami perubahan dan pergeseran. Sejalan dengan perubahan tersebut, peran dan fungsi SDM dalam organisasi pun mengalami perluasan peranan dan fungsi. Pada masa yang akan datang, SDM akan menjadi solusi untuk peningkatan pembangunan seperti yang diungkapkan oleh *Foulkes (1975)*

For many years it has been said that capital is the bottleneck for a developing industry. I don't think this any longer holds true. I think it is the work force and the company's inability to recruit and maintain a good work force that does constitute the bottleneck for production,.... I think this will hold true even more in the future.

Dalam konsep keilmuan dan pendekatan manajemen strategis, SDM tidak hanya dipandang sebagai *tool of management*, tetapi juga menjadi keunggulan kompetitif dan elemen kunci yang sangat penting untuk meraih kesuksesan dan pencapaian tujuan organisasi. Perspektif itulah yang menjadi dasar filosofi

MSDM, menurut Dessler (2000), didefinisikan sebagai *the linking of human resource management with strategic role and objective in order to improve bussines performance and develop organizational cultures and foster innovatin and flexibility*. MSDM menyangkut aspek yang lebih luas dalam hubungan karyawan dan organisasi. MSDM seperti yang dikatakan Syafruddin Alwi (2001) memiliki fungsi perencanaan, rekrutmen, seleksi, training pengembangan, dan penilaian hasil kerja.

Dalam kontek penataan kelembagaan, secara individu maupun kolektif, MSDM yang diterapkan akan berpengaruh terhadap kelembagaan yang dibentuk. SDM yang berkualitas akan mengurangi besaran organisasi yang akan diterapkan. Pola MSDM yang profesional harus dimulai dari proses rekrutmen dan program pengembangan pegawai sampai pensiun.

c) Aspek Keuangan

Penetaan lembaga daerah lainnya yang perlu mendapat perhatian serius adalah keuangan. Aspek itu meliputi kemampuan daerah terhadap pengeluaran biaya organisasi yang dikeluarkan. Semakin besar organisasi yang dibuat akan semakin besar pula dana yang dialokasikan untuk membiayai kelembagaan organisasi itu. Penataan yang dilakukan diharapkan dapat melakukan berbagai perubahan yaitu:

- 1 Mengurangi pemborosan dan inefisiensi. Karena itu, kelembagaan yang dibentuk harus mempertimbangkan aspek keuangan pengeluaran dan pendapatan, dan manfaat yang dihasilkan. Benar, kelembagaan yang besar belum tentu melakukan pemborosan karena dapat juga menghasilkan manfaat yang besar, kelembagaan yang kecil juga belum tentu menghasilkan efisiensi boleh jadi menimbulkan kurang optimalnya potensi yang dimiliki atau malah banyak pekerjaan yang tidak dapat dilaksanakan, padahal pekerjaan itu bermanfaat banyak bagi masyarakat.
- 2 Pembentukan organisasi vertikal-horizontal juga harus mempertimbangkan pengelolaan sumber dana yang efisien. Dana yang tersedia, apalagi terbatas, perlu didistribusikan secara adil, baik adil dalam pendistribusian ataupun adil dalam pengalokasiannya, sehingga tidak menimbulkan kecemburuan antar orgasnsasi.
- 3 Penataan kelembagaan daerah diharapkan dapat mendorong dan meningkatkan kreativitas, kewiraswataan, maupun inisiatif disektor publik. Semangat interprenure dalam organisasi publik ditanamkan sejak awal

sehingga tidak hanya mengetahui dan memahami teknik pembelanjaan, tetapi juga cara mencari peluang dalam mendatangkan pendapatan.

- 4 Penataan kelembagaan daerah juga diharapkan dapat meningkatkan transparansi keuangan publik sehingga masyarakat dapat memahami bahwa yang dibelanjakan oleh pemerintah memberi manfaat bagi masyarakat.

Jadi dalam menata suatu lembaga harus sesuai dengan prosedur yang ada dan kita harus memperhatikan aspek-aspek apa ajakah yang menjadi pertimbangan dalam pembentukan lembaga, agar nantinya lembaga yang terbentuk mampu memenuhi tuntutan kinerja yang efisien, efektif dan baik. Aspek-aspek itu telah dirumuskan seperti yang dijelaskan diatas, bukan hanya aspek keefisienan yang harus diperhatikan tetapi aspek lain yang saling terkait baik keuangan, kewenangan ataupun MSDM harus diperhatikan sehingga pembentukan lembaga dapat sesuai dengan yang diharapkan.

Aspek-aspek yang ada itu saling terkait satu sama lain, memiliki hubungan hirarki yang harus dijalankan dengan baik agar tidak terjadi kesalahan dalam pelaksanaannya, jadi tidak dapat mengabaikan satu aspek untuk aspek yang lain, karena dapat disadari bahwa adanya pembentukan aspek ini makin memudahkan para pelaku organisasi khususnya pemerintah pusat dan daerah untuk mendapatkan gambaran tentang pendirian kelembagaan, sehingga nantinya dapat terbentuk suatu lembaga yang baik.

F. Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007

Secara umum PP Nomor 41 Tahun 2007 menjelaskan bahwa Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah yang terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam sekretariat, unsur pengawas yang diwadahi dalam bentuk inspektorat, unsur perencana yang diwadahi dalam bentuk badan, unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah, serta unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam dinas daerah.

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan, namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri.

Dengan perubahan terminologi pembagian urusan pemerintah yang bersifat konkuren berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka dalam implementasi kelembagaan setidaknya terwadahi fungsi-fungsi pemerintahan tersebut pada masing-masing tingkatan pemerintahan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib, diselenggarakan oleh seluruh provinsi, kabupaten, dan kota, sedangkan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan hanya dapat diselenggarakan oleh daerah yang memiliki potensi unggulan dan kekhasan daerah, yang dapat dikembangkan dalam rangka pengembangan otonomi daerah. Hal ini dimaksudkan untuk efisiensi dan memunculkan sektor unggulan masing-masing daerah sebagai upaya optimalisasi pemanfaatan sumber daya daerah dalam rangka mempercepat proses peningkatan kesejahteraan rakyat.

Peraturan Pemerintah ini pada prinsipnya dimaksudkan 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.

Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.

Peraturan Pemerintah ini menetapkan kriteria untuk menentukan jumlah besaran organisasi perangkat daerah masing-masing pemerintah daerah dengan variabel

jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah APBD, yang kemudian ditetapkan pembobotan masing-masing variabel yaitu 40% (empat puluh persen) untuk variabel jumlah penduduk, 35% (tiga puluh lima persen) untuk variabel luas wilayah dan 25% (dua puluh lima persen) untuk variabel jumlah APBD, serta menetapkan variabel tersebut dalam beberapa kelas interval, sebagaimana ditetapkan dalam lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007. Demikian juga mengenai jumlah susunan organisasi disesuaikan dengan beban tugas masing-masing perangkat daerah.

Perubahan nomenklatur Bagian Tata Usaha pada Dinas dan Badan menjadi Sekretariat dimaksudkan untuk lebih memfungsikannya sebagai unsur staf dalam rangka koordinasi penyusunan program dan penyelenggaraan tugas-tugas bidang secara terpadu dan tugas pelayanan administratif.

Bidang pengawasan, sebagai salah satu fungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dalam rangka akuntabilitas dan objektifitas hasil pemeriksaan, maka nomenklturnya menjadi Inspektorat Provinsi, Inspektorat Kabupaten/Kota dan dipimpin oleh Inspektur, yang dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab langsung kepada kepala daerah.

Selain itu, eselon kepala bidang pada dinas dan badan perangkat daerah kabupaten/kota diturunkan yang semula eselon IIIa menjadi eselon IIIb, dimaksudkan dalam rangka penerapan pola pembinaan karir, efisiensi, dan penerapan koordinasi sesuai peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian, namun demikian bagi pejabat yang sudah atau sebelumnya memangku jabatan eselon IIIa, sebelum Peraturan Pemerintah ini ditetapkan kepada yang bersangkutan tetap diberikan hak-hak kepegawaian dan hak administrasi lainnya dalam jabatan struktural eselon IIIa, walaupun organisasinya menjadi eselon IIIb, dan jabatan eselon IIIb tersebut efektif diberlakukan bagi pejabat yang baru dipromosikan memangku jabatan berdasarkan Peraturan Pemerintah ini.

Beberapa perangkat daerah yaitu yang menangani fungsi pengawasan, kepegawaian, rumah sakit, dan keuangan, mengingat tugas dan fungsinya merupakan amanat peraturan perundang-undangan, 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. Pembinaan dan pengendalian organisasi dalam Peraturan Pemerintah ini dimaksudkan dalam rangka penerapan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi antar daerah dan antar sektor, sehingga masing-masing pemerintah daerah taat asas dan taat norma dalam penataan kelembagaan perangkat daerah. Dalam ketentuan ini pemerintah dapat membatalkan peraturan daerah tentang perangkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dengan konsekuensi pembatalan hak-hak keuangan dan kepegawaian serta tindakan administratif lainnya.

Dalam pelaksanaan pembinaan dan pengendalian organisasi perangkat daerah, pemerintah senantiasa melakukan fasilitasi melalui asistensi, pemberian arahan, pedoman, bimbingan, supervisi, pelatihan, serta kerja sama, sehingga sinkronisasi dan simplifikasi dapat tercapai secara optimal dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Diatur pula dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 mengenai pembentukan lembaga lain dalam rangka melaksanakan kebijakan Pemerintah, sebagai bagian dari perangkat daerah, seperti sekretariat badan narkoba provinsi, kabupaten dan kota, sekretariat komisi penyiaran, serta lembaga lain untuk mewadahi penanganan tugas-tugas pemerintahan umum yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah, namun untuk pengendaliannya, pembentukannya harus dengan persetujuan pemerintah atas usul kepala daerah.

Pengertian pertanggungjawaban kepala dinas, sekretaris DPRD, dan kepala badan/kantor/direktur rumah sakit daerah melalui sekretaris daerah adalah pertanggungjawaban administratif yang meliputi penyusunan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, monitoring, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan tugas dinas daerah, sekretariat DPRD dan lembaga teknis daerah, dengan demikian kepala dinas, sekretaris DPRD, dan kepala badan/kantor/direktur rumah sakit daerah bukan merupakan bawahan langsung sekretaris daerah.