

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Struktur organisasi birokrasi yang ada di Indonesia telah diterapkan ketika pertama kali Indonesia merdeka, tetapi dirasa belum bisa memberikan efek perubahan yang signifikan. Berbagai proses perubahan dilakukan agar tercipta suatu struktur birokrasi yang baik, hal ini dilakukan tidak terlepas dari berbagai kegagalan yang terjadi terhadap penerapan struktur birokrasi yang sudah ada di Indonesia, birokrasi di Indonesia tidak berjalan sesuai dengan fungsi dan tugasnya secara baik dan benar. Pada era reformasi seperti saat ini terdapat banyak perubahan dalam penyelenggaraan struktur pemerintah. Bergulirnya era reformasi yang didorong oleh krisis multidimensi, menuntut diselenggarakannya sistem pemerintahan desentralisasi dengan menerapkan otonomi yang luas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten/Kota. Langkah dan upaya ini merupakan wujud kongkrit yang dilakukan pemerintah dalam mewujudkan suatu tatanan struktur perangkat organisasi birokrasi yang lebih baik. Kita harus menyadari bahwa suatu perubahan adalah bagian dari proses organisasional yang harus dilakukan ketika terjadi ketidak maksimalan dalam kinerja. Pembahasan tentang perubahan sistem struktur organisasi kearah yang lebih baik harus benar-benar dilakukan secara mendalam dan tepat, sasarannya harus jelas yaitu menciptakan sistem struktur organisasi yang mampu menjalankan tugasnya dengan baik dan harus terus mengalami perkembangan, baik secara internal maupun secara eksternal.

Pelaksanaan sistem pemerintahan desentralisasi dengan menerapkan otonomi yang luas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten/Kota ditandai dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjelaskan tentang otonomi daerah yaitu terjadinya kewenangan atas seluruh urusan pemerintahan, artinya pemerintah pusat memberikan keleluasaan pada pemerintah daerah untuk melaksanakan dan mengatur rumah tangga daerahnya sendiri sesuai dengan kebutuhan tanpa campur tangan dari pemerintah pusat. Adapun tujuan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah untuk

meringankan tugas dari pemerintah pusat dalam mengatur pemerintahan, karena pemerintah pusat dapat melepas beban-beban tugas yang tidak perlu dan tidak terlalu urgen dalam menangani urusan dalam negeri terutama urusan daerah sehingga pemerintah pusat berkesempatan untuk memahami, menganalisis, mempelajari, dan merespon berbagai kecenderungan global serta diharapkan mampu berkonsentrasi pada perumusan makro nasional. Sedangkan untuk pemerintah daerah dengan diterapkannya desentralisasi kewenangan pemerintahan pusat ke daerah, maka daerah diharapkan dapat mengatur dan menciptakan sistem pemerintahan yang lebih baik, hal ini harus terjadi karena secara langsung seluruh kebijakan yang dikeluarkan merupakan keputusan dari pemerintah daerah tentunya dengan mempertimbangkan keadaan daerah sesuai kebutuhan, dengan demikian diharapkan daerah akan mengalami pemberdayaan yang signifikan dimana kemampuan prakarsa dan kreativitas akan tercipta sehingga kapabilitas dalam mengatasi berbagai masalah lokal akan semakin baik.

Otonomi adalah penyerahan kewenangan dari pusat ke daerah, sebagaimana dikemukakan Sanit (2003) yang mengacu pada konsideran UU Pemerintah Daerah, bahwa otonomi daerah adalah desentralisasi kewenangan dari pusat kepada daerah yang menekankan prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan. Lebih jauh Purwasito (2001) berpendapat bahwa otonomi daerah sangat berkaitan dengan kebijakan desentralisasi. Ia mengatakan bahwa kebijakan desentralisasi merupakan suatu keharusan untuk memaksimalkan pengelolaan daerah, secara politik dan ekonomi, maupun sosial-budaya, yang merupakan bagian vital dari pencapaian tujuan suatu negara. Semangat melakukan reformasi dari kebijakan sentralisasi dan desentralisasi, adalah suatu perspektif kompleks yang mendasarkan atas pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain, yang memungkinkan daerah mampu melaksanakan penyelenggaraan pemerintahannya sendiri secara adil dan sejahtera.

Otonomi daerah telah mengakibatkan perubahan kewenangan pemerintah pusat dan daerah, yang berimplikasi pada terjadinya perubahan beban tugas dan struktur organisasi yang mewadahnya. Dalam era transisi ini, Departemen Dalam Negeri akan terus berusaha untuk memperbaiki manajemen pemerintahan dengan

melibatkan unsur Pemerintah Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota khususnya dalam penataan organisasi perangkat daerah sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah. Selama ini, penyusunan organisasi pemerintah daerah lebih banyak dilakukan berdasarkan kepentingan birokrasi, belum merefleksikan kepentingan masyarakat. Organisasi dibentuk bukan sebagai wadah dan sistem kerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara lebih efektif dan efisien, melainkan untuk menampung orang atau pejabat. Dengan demikian, prinsipnya organisasi untuk penempatan orang, bukan orang ditempatkan untuk mengisi organisasi. Gejala semacam itu sudah berjalan sangat lama dan menjadi semakin meluas seiring dengan era desentralisasi. Hal tersebut pada gilirannya mendorong pemerintah daerah membentuk organisasi yang besar dan berjenjang banyak.

Otonomi daerah yang saat ini diatur dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, selain membuka saluran kreativitas dan optimalisasi daerah, konsekuensi lain yang harus ditanggung juga berdampak kepada persepsi yang keliru tentang otonomi daerah itu sendiri. Hal tersebut pernah dikemukakan oleh Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN) pada era pemerintahan Presiden Megawati, H Feisal Tamin, pada Rapat Koordinasi PAN Nasional (Rakorpannas) di Jakarta (12/2/2003). Persepsi yang keliru terhadap birokrasi daerah mengakibatkan berbagai gejala yang tidak kondusif, seperti antara lain timbulnya politisasi jabatan, birokrasi etnik lokal yang eksklusif, dan pembengkakan struktur organisasi pemerintah daerah (pemda). Feisal mengungkapkan, berbagai jabatan strategis di daerah dipercayakan kepada figur-figur yang memiliki kedekatan dengan kekuatan politik setempat tanpa memperhitungkan aspek latar belakang pengalaman, pendidikan dan latihan, serta kecakapan manajerial dan teknis yang sesuai, (www.unisosdem.org)

Birokrasi mengandung arti rasionalisasi sebagaimana dikemukakan oleh Max Weber dalam Rasyid (1997), yang banyak dikenal sebagai perumus birokrasi modern. Kata kunci dalam rasionalisasi birokrasi ialah menciptakan efisiensi dan produktifitas yang tinggi. Rasionalisasi tidak hanya melalui rasio yang seimbang antara volume pekerjaan dengan jumlah pegawai yang professional, tetapi juga melalui penggunaan anggaran, penggunaan sarana,

pengawasan dan pelayanan kepada masyarakat. Dalam model yang diajukan oleh Weber, birokrasi memiliki karakteristik ideal meliputi: pembagian kerja yang jelas, adanya hirarki wewenang, pengaturan perilaku pemegang wewenang, impersonalitas hubungan, memiliki kemampuan teknis yang signifikan, dan adanya penjenjangan karier. Menurut Tjokrowinoto (2001) dalam bukunya "Birokrasi Dalam Polemik" disebutkan bahwa fungsi birokrasi secara umum dapat digolongkan menjadi beberapa kelompok fungsi antara lain:

1. Fungsi menjalankan hukum. Sebagai fungsi eksekutif, yakni otoritasnya melaksanakan produk hukum yang telah dirumuskan oleh Badan Pembuat Hukum.
2. Fungsi penegakan hukum. Dalam pengertian ini, proses kerja birokrasi eksekutif menjalankan fungsi menjaga keamanan dan ketertiban, berlainan dengan fungsi kerja yudikatif, birokrasi pemerintahan umum menjalankan penegak hukum bersama dengan birokrasi pemerintahan yang lain, seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan

Menurut Wastiono (2003) dalam mengimplementasikan otonomi daerah, pemerintah daerah di Indonesia mewarisi berbagai penyakit birokrasi dari sistem yang lama, antara lain:

1. Jumlahnya pegawai yang terlampau banyak (rasio 1 pegawai: 50 Penduduk);
2. Ketimpangan dalam distribusi lokasi, menumpuk di kota-kota besar dan kekurangan di tempat terpencil karena tidak adanya insentif bekerja di tempat terpencil;
3. Ketimpangan dalam distribusi keahlian karena belum adanya rencana makro pengembangan sumber daya aparatur, sehingga pengembangan karier berbasis kompetensi akan sulit dilaksanakan;
4. Pemberian gaji masih menggunakan paradigma lama yakni berdasarkan golongan pangkat, sehingga tidak ada hubungan antara gaji dengan kinerja individual pegawai;
5. Tidak adanya ukuran kinerja individual yang dilakukan secara periodik sehingga mampu menggambarkan produktivitas pegawai, DP3 hanya

mengukur kinerja sekali dalam satu tahun dengan kriteria yang terlampaui umum;

6. Tidak adanya jenjang karier yang jelas dan dapat diprediksikan oleh pegawai, kecuali untuk jabatan fungsional tertentu, jabatan lebih dipersepsikan sebagai gambaran kepercayaan dibandingkan gambaran kemampuan;
7. Sebagian besar tidak profesional karena pegawai lebih berorientasi pada jabatan struktural serta pengembangan diklatnya lebih diarahkan pada penjenjangan

Dwiyanto (2002) menyatakan bahwa sebenarnya penataan birokrasi sudah dilakukan sejak pemerintahan orde baru. Pembaharuan sistem birokrasi publik yang dilakukan oleh pemerintah pada awal orde baru adalah dengan melakukan penataan kembali struktur organisasi pemerintahan dan peningkatan profesionalisme melalui berbagai macam pelatihan-pelatihan pegawai. Pembersihan birokrasi dari pengaruh partai-partai politik pun dilakukan oleh pemerintah ketika itu. Namun justru kemudian penyakit birokrasi terus menyebar dari pusat sampai ke daerah. Otonomi daerah yang diprediksi mampu mengatasi hal tersebut, justru semakin memberikan saluran penyimpangan birokrasi di daerah. Sedemikian banyak penyakit birokrasi yang diwariskan kepada pemerintah daerah, sehingga diperlukan pembenahan secara mendasar dan berkelanjutan. Untuk kepentingan tersebut, perlu dibuat *grand strategy* dengan dukungan politik dan kepemimpinan nasional yang visioner.

Terkait dengan hal di atas kita tahu bahwa selama ini bentuk dan susunan organisasi pemerintah daerah yang tambun dan tidak relevan dengan kebutuhan dasar dan kebutuhan pengembangan masyarakat daerah, akan menimbulkan inefisiensi, baik tenaga, pemikiran dan terutama dana publik milik masyarakat. Sebagian besar APBD akan habis untuk kepentingan birokrasi. Demi pencapaian tujuan dengan efektif dan efisien pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Secara historis, kelahiran Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 merupakan hasil kajian terhadap Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 yang mendapat banyak kritikan dari berbagai kalangan ataupun

daerah. Bentuk penolakan tersebut disampaikan dalam aksi kesepakatan dari sembilan provinsi yaitu Lampung, Banten, DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Jogjakarta, Bali dan NTB yang menolak pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 karena dinilai tidak sesuai dengan kebutuhan daerah (<http://suarapembaruan/demokrasi.pdf>).

Penolakan semakin keras disuarakan oleh pemerintah daerah yang merasa kesulitan dalam penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2003, misalnya yang dilakukan oleh pemerintah daerah Jawa Timur yang menyuarakan dengan keras untuk segera merevisi PP Nomor 8 tahun 2003 tersebut. Ditetapkannya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah tanggal 17 Februari 2003 menuntut adanya perampingan dan rasionalisasi dinas di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Karena beberapa pasal dalam PP itu dirasa tidak tepat diterapkan di Jawa Timur. Soal desakan revisi PP Nomor 8 Tahun 2003 itu diungkapkan oleh Kepala Dinas Informasi dan Komunikasi (Infokom) Jatim Suprawoto, di Surabaya, Rabu (26/3). Seperti tertuang dalam Pasal 5 (5), dinas daerah provinsi sebanyak-banyaknya terdiri dari 10 dinas, Jika tidak ada revisi dan peraturan itu tetap diterapkan, Suprawoto memprediksikan akan terjadi pemangkasan jumlah pegawai Pemprov Jatim sampai 50 persen dari total pegawai sebanyak 24.899 orang. Puluhan ribu pegawai itu saat ini tersebar di 22 dinas, 15 badan, 11 biro, empat badan koordinasi wilayah (bakorwoil), dan tiga kantor <http://unisosdem.org/jl/index.php>.

Hal yang sama juga terjadi pada daerah lain, banyak pihak menilai peraturan ini adalah prematur, kurang memperhatikan kondisi nyata dan menggunakan pertimbangan skala kuantitas semata dalam penetapan kelayakan suatu unit organisasi Pemerintah Daerah. Adalah jelas terlihat penerapan kebijakan ini menimbulkan keresahan dan kekhawatiran di kalangan birokrat daerah karena kemungkinan peleburan dan bahkan penghilangan unit-unit organisasinya. Pemerintah Propinsi Jawa Tengah misalnya, Jika PP No. 8 Tahun 2003 ini diterapkan, harus melikuidasikan sekitar 30 dinas, badan dan biro dan sebanyak 875 pejabat struktural; eselon 2 hingga eselon 4, dari kepala dinas, kepala badan, kepala biro hingga kepala bagian terancam akan kehilangan jabatannya (<http://suarapembaruan/demokrasi.pdf>). Upaya melakukan efisiensi

birokrasi daerah dengan karakteristik semacam itu akan menghadapi resistensi yang besar dan sekaligus menimbulkan dilema.

Adanya aksi penolakan tersebut menurut Prasojo (2003) disebabkan dasar pemikiran yang dibangun dari PP Nomor 8 Tahun 2003 lebih mengutamakan pencapaian nilai efisiensi sehingga mengabaikan aspirasi daerah. Menurut Abdul Wahab (1999), paradigma pemikiran yang lebih mengedepankan perhitungan teknis ekonomis adalah bersifat melanistik-positivis, dimana rasionalitas yang dibangun untuk analisisnya lepas dari konteks sosio-historis sehingga menjadi "buta" dalam melihat dimensi-dimensi lain seperti intuisi, kebijakan, sejarah, politik, kelembagaan dan masyarakat.

Kritik yang kian meluas dengan frekuensi yang cukup tinggi terhadap keberadaan birokrasi pemerintahan yang dianggap sebagai sumber inefisiensi dan ketidak mampuan untuk merespon perkembangan kondisi serta, tuntutan kinerja organisasi perangkat daerah yang sesuai keinginan dan kebutuhan masyarakat merupakan salah satu pertimbangan utama diharuskan untuk melakukan penataan terhadap struktur organisasi khususnya dalam rangka implementasi otonomi daerah. Berdasarkan asumsi tersebut maka menurut Welch (2001) bahwa pertimbangan efisiensi tidak dapat dijadikan satu-satunya ukuran dalam reformasi birokrasi, karena birokrasi sebagai wujud dari organisasi publik tidak hanya terbentuk dari pertimbangan ekonomi semata tetapi juga pertimbangan politik dan sosial.

Kehadiran PP No. 41 Tahun 2007 ini mengisyaratkan pada daerah dalam struktur birokrasi agar tidak lagi "syarat struktur miskin fungsi" melainkan "miskin struktur namun memiliki kemampuan yang besar untuk menciptakan kemakmuran.

Implikasi dari pengimplementasian peraturan ini adalah sangat jelas, bahwa pemerintah daerah diberi hak penuh untuk membuat dinas atau badan sesuai dengan kebutuhan daerah, tentunya berpedoman pada PP No. 41 Tahun 2007.

Terkait dengan berbagai implikasi yang ditimbulkan ditambah lagi keluarnya peraturan ini dianggap memberikan angin segar bahkan tidak ada lagi pengekanan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah dalam melaksanakan hak otonominya, maka banyak daerah yang menantikan pengimplementasian dari dari PP No.41 Tahun 2007. Selain itu dengan penerapan PP ini memberi harapan baru bagi daerah dalam pengimplementasian otonomi daerah. Hal ini terjadi karena pada

sebelumnya pemerintah daerah mau tidak mau berupaya untuk menjalankan dan menerapkan PP NO. 8 Tahun 2003 tentang perangkat daerah dengan segala pembatasan pengaturan hak pemerintah daerah dalam melakukan hak otonominya. Pembatasan dan pengaturan itu membuat pemerintah daerah harus bekerja ekstra keras untuk membuat badan atau dinas sesuai dengan yang dituangkan dalam PP No. 8 Tahun 2003 yaitu 14 dinas dan 8 badan atau kantor, hal pokok inilah yang sangat memberatkan pemerintah daerah.

Dalam pihak lain pemerintah pusat sangat optimis terhadap pelaksanaan PP Nomor 41 Tahun 2007 ini, karena merupakan pembenahan dan penyempurnaan dari PP sebelumnya. Diharapkan oleh pemerintah pusat bahwa kekurangan dan pembatasan yang ada dalam PP sebelumnya tidak ditemukan lagi dalam PP yang baru ini, sehingga pemerintah daerah dapat dengan baik mengatur dan menjalankan sesuai dengan amanat otonomi daerah.

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.

Berikut adalah beberapa pokok-pokok perubahan mendasar terhadap PP Nomor 8 Tahun 2003 sebagaimana dicantumkan dalam PP Nomor 41 Tahun 2007:

1. Menurut PP No. 8 Tahun 2003 ini, Sekretaris Daerah selain sebagai pimpinan dalam pembinaan dan pelayanan administrasi juga berperan untuk mengkoordinasikan unit-unit perangkat daerah lainnya. Pengertian pertanggungjawaban 'melalui' Sekda adalah pertanggung jawaban administratif, sedangkan menurut PP No.41 Tahun 2007, Sekda merupakan unsur staf, Sekretaris Daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu gubernur dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah, sekretaris daerah berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada gubernur.

2. Dalam PP No 41 Tahun 2007 tidak ada lagi pemberian hak istimewa kepada daerah tertentu seperti yang terdapat pada PP No 8 Tahun 2003 yang memberikan hak istimewa tersebut kepada daerah DKI Jakarta. Semuanya sama tanpa ada perbedaan.
3. Dalam PP No 41 Tahun 2007 Jumlah dinas paling banyak 18 dinas, sedangkan untuk lembaga teknis paling banyak 12 sesuai dengan nilai besaran organisasi perangkat daerah yang telah ditetapkan dan dijelaskan sesuai dengan ketentuan dan rumus yang telah disebutkan dalam PP No 41 Tahun 2007, hal ini tidak diatur dalam PP No. 8 Tahun 2003.
4. Dalam PP No 8 Tahun 2003 tidak diatur mengenai perumpunan urusan organisasi daerah sehingga menimbulkan ketidak jelasan, sedangkan dalam PP No 41 Tahun 2007 diatur dengan jelas sehingga semuanya bisa difahami dengan baik, perumpunan yang dimaksud adalah sebagai berikut :
 - a. Perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk dinas terdiri dari:
 - 1) bidang pendidikan, pemuda dan olahraga;
 - 2) bidang kesehatan;
 - 3) bidang sosial, tenaga kerja dan transmigrasi;
 - 4) bidang perhubungan, komunikasi dan informatika;
 - 5) bidang kependudukan dan catatan sipil;
 - 6) bidang kebudayaan dan pariwisata;
 - 7) bidang pekerjaan umum yang meliputi bina marga, pengairan, cipta karya dan tata ruang;
 - 8) bidang perekonomian yang meliputi koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah, industri dan perdagangan;
 - 9) bidang pelayanan pertanahan;
 - 10) bidang pertanian yang meliputi tanaman pangan, peternakan, perikanan darat, kelautan dan perikanan, perkebunan dan kehutanan;
 - 11) bidang pertambangan dan energi; dan bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset.
 - b. Perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk badan, kantor, inspektorat, dan rumah sakit, terdiri dari:
 - 1) bidang perencanaan pembangunan dan statistik;

- 2) bidang penelitian dan pengembangan;
- 3) bidang kesatuan bangsa, politik dan perlindungan masyarakat;
- 4) bidang lingkungan hidup;
- 5) bidang ketahanan pangan;
- 6) bidang penanaman modal;
- 7) bidang perpustakaan, arsip, dan dokumentasi;
- 8) bidang pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan desa;
- 9) bidang pemberdayaan perempuan dan keluarga berencana;
- 10) bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan;
- 11) bidang pengawasan; dan
- 12) bidang pelayanan kesehatan, dan masih banyak penyempurnaan lainnya.

Restrukturisasi perangkat daerah ini secara otomatis juga berlaku di pemerintah Kabupaten Malang. Pemerintah Kabupaten Malang secara tanggap melaksanakan PP ini, hal ini bisa dilihat dari begitu cepatnya proses pelaksanaan dan penerapan Restrukturisasi Birokrasi perangkat daerah yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Malang berdasarkan PP Nomor 41 Tahun 2007. PP ini dikeluarkan oleh pemerintah pusat pada awal tahun 2007, pada awal tahun 2008 Pemerintah Kabupaten Malang telah menerapkan PP Nomor 41 Tahun 2007. Kesiapan yang dimiliki oleh Pemerintah Kabupaten Malang ini tidak terlepas dari proaktifnya jajaran pemerintahan untuk selalu berkomunikasi dan memonitoring perkembangan dengan pemerintah pusat.

Penerapan PP Nomor 41 Tahun 2007 di Kabupaten Malang ditandai dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah (PERDA) Nomor 1 Tahun 2008. Artinya pada tahun pertama dikeluarkannya PP ini sudah dapat dijalankan oleh Pemerintah Kabupaten Malang. PERDA ini menjelaskan tentang Perangkat Organisasi daerah yang baru berdasarkan pada PP Nomor 41 Tahun 2007, oleh karena itu tentunya banyak terjadi perubahan dari struktur organisasi perangkat daerah Kabupaten Malang, jika sebelumnya Kabupaten Malang hanya memiliki 8 kantor atau badan dan hanya memiliki 14 dinas yaitu Badan pengawasan, Badan perencanaan, Badan penelitian dan pengembangan, Badan pemberdayaan masyarakat, Badan linmas, Badan pendidikan dan penelitian, Badan kepegawaian,

Badan administrasi kependudukan capil dan KB, sedangkan untuk Dinas yaitu Dinas kesehatan, Dinas pendidikan dan kebudayaan, Dinas binamarga, Dinas perhubungan dan pariwisata, Dinas pendapatan, Dinas koperasi, perindustrian dan perdagangan, Dinas pasar, Dinas nalar dan mobilisasi penduduk, Dinas perternakan, kelautan dan perikanan, Dinas kehutanan, Dinas pertanian dan perkebunan, Dinas pemukiman, kebersihan dan pertamanan dan Dinas Lh, energi dan ESDM. Pada PERDA yang baru ini terdapat Peningkatan jumlah baik itu kantor atau badan maupun dinas. Menurut PERDA Nomor 1 Tahun 2007 ini Kabupeten Malang mamiliki 19 dinas daerah dan 15 badan atau Kantor, meskipun 19 dinas daerah dan 15 Badan atau kantor ini melebihi dari ketentuan batas maksimal dari PP Nomor 41 Tahun 2007, tetapi 1 dinas yaitu Dinas pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset boleh disatukan dalam pembentukan dinas ini sesuai dengan peraturan perundangan yang lain, PERMENDAGRI No. 57 Tahun 2007 tentang petunjuk teknis penataan organisasi perangkat daerah dan terdapat pula pada penjelasan umum PP NO. 41 Tahun 2007 yaitu beberapa daerah yang melaksanakan fungsi pengawasan, kepegawaian, rumah sakit, dan keuangan mengingat tugas dan fungsinya merupakan amanat peraturan perundangan, maka perangkat daerah tersebut tidak mengurangi jumlah perangkat daerah yang ditetapkan dalam peraturan pemerintah ini, dan pedoman teknis mengenai organisasi dan tata kerja diatur sendiri, begitu juga pada badan atau kantor, sehingga dalam penerapannya tidak terjadi masalah.

Adanya pengimplementasian PP Nomor 41 Tahun 2007 mulai bulan Januari 2008, menyebabkan Pemerintah Kabupeten Malang semakin sibuk dalam merestrukturisasi organisasi perangkat daerah yang dimiliki, hal ini semakin menarik dengan adanya penambahan Dinas, Badan ataupun Kantor yang ada dipemerintah Kabupaten Malang, karena jika pelaksanaan restrukturisasi perangkat daerah ini tidak bisa dijalankan dengan baik dan tepat, maka dalam Pemerintah Kabupaten Malang tidak terwujud pemerintahan yang *Good Governance*.

Mengingat begitu pentingnya melakukan restrukturisasi organisasi menuju kearah tatanan birokrasi yang miskin struktur kaya fungsi namun efektif dalam rangka implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 beserta implikasi yang ditimbulkannya serta atas dasar pertimbangan terjadi ketidaksesuaian antara jumlah Dinas, Badan Atau kantor yang dimiliki Pemerintah Kabupaten Malang dengan ketentuan yang diamanatkan dalam peraturan pemerintah Nomor 41 tahun 2007, maka peneliti tertarik meneliti tentang “IMPLEMENTASI KEBIJAKAN RESTRUKTURISASI BIROKRASI (Restrukturisasi Pemerintah kabupaten Malang Berdasarkan PP Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah)”.

B. Rumusan Masalah

Berkaitan dengan latar belakang serta fenomena tersebut, maka permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut

1. Bagaimanakah pelaksanaan dan penerapan restrukturisasi perangkat daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 di Pemerintah Kabupaten Malang?
2. Faktor apa saja yang mendukung dan menghambat pelaksanaan dan restrukturisasi perangkat daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 di Pemerintah Kabupaten Malang?
3. Upaya apakah yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Malang untuk mengatasi faktor penghambat restrukturisasi organisasi perangkat daerah berdasarkan peraturan pemerintah Nomor 41 Tahun 2007?

C. Tujuan Penelitian

Dengan memperhatikan rumusan masalah diatas maka tujuan yang hendak dicapai melalui penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui, mendiskripsikan dan menganalisis pelaksanaan dan penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 dalam Birokrasi Pemerintahan Kabupaten Malang guna meningkatkan profesionalitas dan akuntabilitas kinerja perangkat daerah di Kabupaten Malang
2. Untuk mengetahui, mendiskripsikan dan menganalisis beberapa faktor yang mendukung dan menghambat pelaksanaan penerapan PP Nomor 41

Tahun 2007 Pada Pemerintah Kabupaten Malang dalam rangka membentuk struktur perangkat daerah yang baik, profesional, tidak tambun dan mampu melaksanakan tugasnya dengan baik..

3. Untuk mendiskripsikan dan menganalisis Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Malang untuk mengatasi faktor Penghambat restrukturisasi organisasi Perangkat daerah berdasarkan peraturan pemerintah Nomor 41 Tahun 2007?

D. Manfaat Penelitian

Dari penelitian ini, nantinya akan terdapat kontribusi yang dapat oleh semua pihak yang terkait dengan penulisan ini. Penelitian ini diharapkan nantinya akan berguna dan bermanfaat, sebagai berikut:

1. Kontribusi Teoritis

- a. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menambah dan memperdalam pengetahuan dibidang .kebijakan publik, khususnya dalam mengimplementasikan dari sebuah kebijakan yang telah dirumuskan dan dikeluarkan oleh Pemerintah terutama mengenai organisasi perangkat daerah.
- b. Dalam penerapan PP No. 41 Tahun 2007 menggunakan prinsip-prinsip *Good Governance*, sehingga kita diharapkan mengetahui benar fungsi dari prinsip-prinsip yang ada dalam teori *Good Governance*, hal ini berfungsi agar apabila nantinya prinsip-prinsip ini digunakan lagi pada tempat dan masalah yang lain bisa berjalan dengan baik, karena kekurangan yang ada telah diketahui dan diperbaiki.
- c. Dalam pelaksanaan dan penerapan banyak sekali hal yang terjadi bisa dilihat dari segi profesionalitas pegawai yang bisa dijadikan bahan masukan bagi teori *Good governance*, merumuskan langkah-langkah dalam penerapan PP No. 41 Tahun 2007 yang berfungsi dalam strategi dan memiliki alternatif untuk mengatasi semua masalah yang dihadapi yang semua itu bisa dijadikan masukan bagi teori restrukturisasi yang didalamnya membahas masalah itu, dan dapat melatih diri dalam mengembangkan kemampuan secara ilmiah dan logis bagi peneliti.

2. Kontribusi Praktis

a. Bagi Pemerintah

- 1) Dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dan masukan kritis bagi pemerintah dalam pelaksanaan penataan kelembagaan pemerintah kabupaten/kota dalam rangka peningkatan pelayanan publik dan peningkatan kualitas kinerja dari kelembagaan pemerintah.
- 2) Dapat digunakan sebagai bahan evaluasi mengenai penataan kelembagaan pemerintah kabupaten/kota dalam rangka pelayanan publik dan peningkatan kualitas kinerja kelembagaan publik.

b. Bagi Masyarakat

- 1) Dapat digunakan sebagai media mediasi sosialisasi kebijakan pemerintah sehingga aparat memahami dan menyikapi.
- 2) Dapat digunakan sebagai bahan evaluasi baik masyarakat apakah penataan kelembagaan yang dilakukan telah dapat mencapai target, tujuan atau rencana awal seperti yang telah ditetapkan.

E. Sistematika Pembahasan

Untuk lebih mudah pembaca dalam memahami tulisan ini, maka, penulis memberikan gambaran secara umum tentang isi pembahasan yang ada didalamnya, yakni sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam hal ini dikemukakan latar balakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, serta sistematika pembahasan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini dibahas teori-teori yang digunakan dan berkaitan dengan permasalahan penelitian, antara lain mengenai reformasi administrasi publik, penataan kelembagaan daerah, profesionalisme.

BAB III METODE PENELITIAN

Dalam bab ini terdiri dari beberapa sub bab, antara lain jenis penelitian, fokus penelitian, situs penelitian, nara sumber, proses pengumpulan data, instrumen penelitian, dan rencana analisa data yang kesemuanya sangat

diperlukan dalam mencari fakta dan data dilapangan pada waktu penelitian.

BAB IV HASIL PEMBAHASAN

Dalam hal ini memuat penyajian data yang terdiri dari tinjauan umum lokasi penelitian mengenai keadaan umum Kabupaten Malang. Selanjutnya penyajian data berfokus pada penelitian yang berisi Pelaksanaan Dan Penerapan Restrukturisasi Perangkat Daerah, Faktor Pendukung dan Penghambat Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah Berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007 Di Pemerintah Kabupaten Malang dan Upaya Pemerintah Kabupaten Malang Dalam Mengatasi Faktor Penghambat Restrukturisasi Perangkat Daerah di Pemerintah Kabupaten Malang.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini berisikan kesimpulan dan saran-saran dari penulis setelah mengamati fenomena yang terjadi dilapangan.

