40500.pdf
10/40500

TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)

ANALISIS IMPLEMENTASI PERDA NOMOR 15 TAHUN 2008 TENTANG PEMBENTUKAN ORGANISASI DAN TATA KERJA DINAS-DINAS DI KABUPATEN HALMAHERA TENGAH
(Studi Sosial di Lingkungan Pemda Kabupaten Halmahera Tengah)

UNIVERSITAS TERBUKA

TAPM diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh
Gelar Magister Sains dalam Ilmu Administrasi
Bidang Minat Administrasi Publik

Disusun Oleh :

SALIM KAMALUDDIN

NIM. 014707522

PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS TERBUKA
JAKARTA
2010

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

40500.pdf

ABSTRAK

Dampak Implementasi Perda Nomor : 15 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Organisasi Dan Tata Kerja Dinas-Dinas Daerah Terhadap Kondisi Kerja Di Lingkungan Pemkab Halmahera Tengah

Salim Kamaluddin

Universitas Terbuka

Salim_kamaluddin@yahoo.com

Kata Kunci : Perda No.15/2008. Kabupaten Halmahera Tengah

Penelitian ini bertujuan menganalisis hakikat penyelenggaraan otonomi daerah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat berdasarkan prinsip pemerataan/keadilan, demokratisasi, dan penghormatan budaya lokal agar spirit keberagaman dapat terlaksana secara efektif dan efisien. Berdasarkan UU No. 32/2004 pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah Daerah (sebagai pelaksana otonomi) dalam bentuk perangkat organisasi dinas daerah. Pembentukan Organisasi dinas daerah didasarkan pada amanat PP No.41/2007 yang pelaksanaannya disesuaikan dengan kondisi obyektif daerah, kemampuan sumberdaya dan kekhasan daerah sehingga diharapkan dalam implementasinya dapat mewujudkan tujuan pembangunan daerah. Penelitian ini dilaksanakan selama 2 bulan yaitu antara bulan Juni sampai awal Agustus 2010 di lingkungan Pemkab Halmahera Tengah di Kota Weda. Data dan informasi tentang implementasi PERDA No.15/2008 tentang pembentukan Organisasi daerah dikumpulkan melalui wawancara dan studi dokumen yang difokuskan pada aspek komunikasi, sumberdaya, disposisi dan struktur organisasi.

Untuk memperoleh gambaran tentang implementasi UU No.15/2008 melalui wawancara dengan nara sumber yaitu : Sekretaris Daerah Kabupaten Halmahera Tengah, Asisten Bidang Pemerintahan, Kepala Badan Kepegawaian Daerah, Kepala Dinas Pertanian dan Peternakan, serta Kepala Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Halmahera Tengah. Hasil analisis data menunjukkan struktur organisasi Pemkab Halteng telah memenuhi kriteria PP No.41/2007, tetapi dalam pembentukannya masih diperlukan tahapan sesuai dengan alur kebijakan publik

UNIVERSITAS TERBUKA

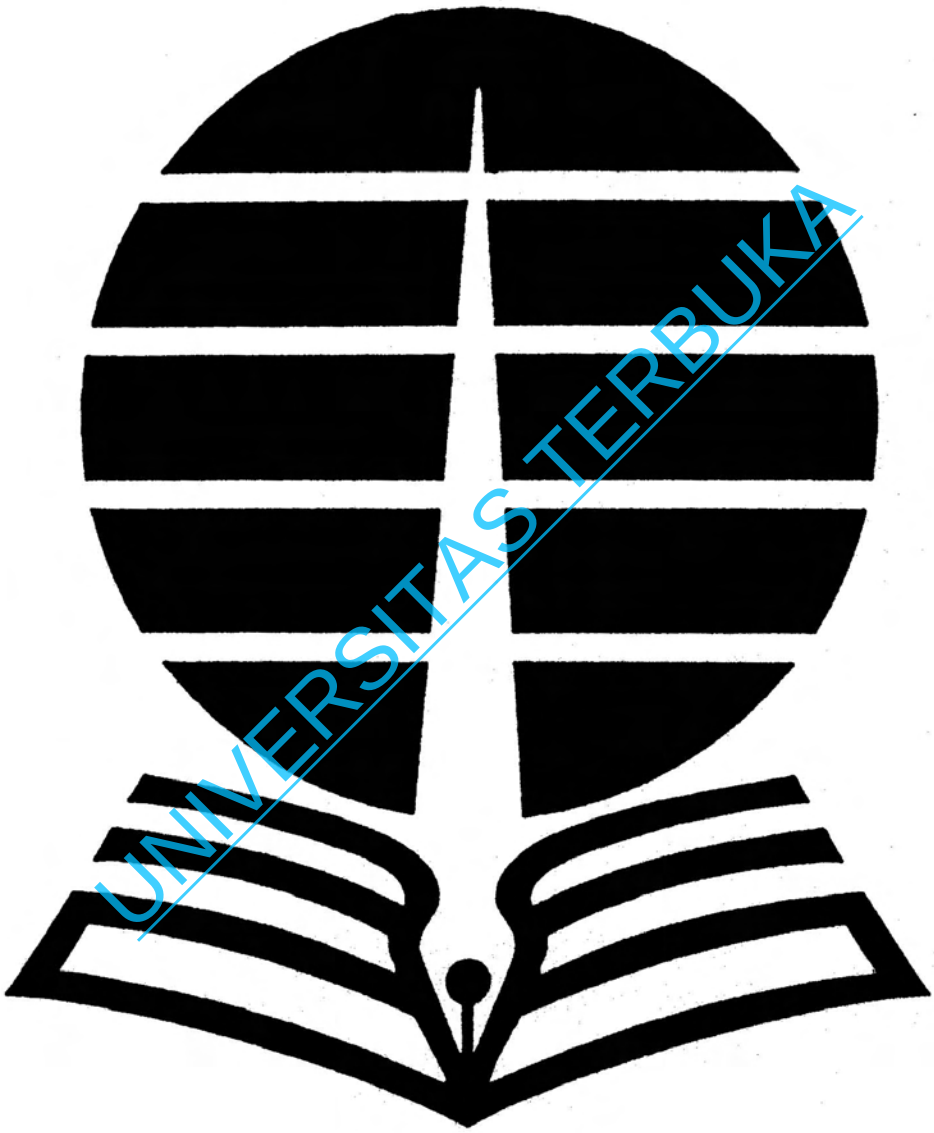
Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

serta memperhatikan faktor-faktor lingkungan. Perangkat organisasi daerah perlu dievaluasi melalui analisis jabatan dan beban tugas sesuai kualifikasi dan kompetensi yang dibutuhkan serta disesuaikan dengan ketersediaan sumber daya manusia di daerah.

Kesimpulan: Pembentukan organisasi dinas-dinas di daerah melalui perda 15/2008 dirasakan belum mencapai hasil yang maksimal akibat dari pembentukan dinas-dinas belum mempertimbangkan faktor pendukung dan penghambat seperti sumberdaya aparatur termasuk obyek dan tugas setiap dinas, serta faktor letak geografis dan potensi daerah lainnya. Disarankan agar merevisi perangkat organisasi dinas daerah terutama penggabungan dinas, bidang dan seksi yang memiliki obyek tugas yang sama untuk mencapai hasil yang maksimal.

UNIVERSITAS TERBUKA

40500.pdf



UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

40500.pdf

UNIVERSITAS TERBUKA

PROGRAM PASCASARJANA

PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

PENGESAHAN

Nama	:	Salim Kamaluddin
NIM	:	014707522
Program Studi	:	Magister Administrasi Publik
Judul TAPM	:	Analisis Implementasi Perda No.15/2008 Tentang Pembentukan Organisasi dan tata Kerja Dinas-dinas Daerah di Kabupaten Halmahera Tengah (Studi Sosial di Lingkungan Pemda Kab. Halteng)

Telah dipertahankan di hadapan Sidang Panitia Penguji TAPM Program Pascasarjana, Program Studi Administrasi Publik, Universitas Terbuka pada:

Hari/Tanggal : Jumat, 08 Oktober 2010

W a k t u : 15.35 sd 17.35

Dan telah dinyatakan LULUS

PANITIA PENGUJI TAPM

Ketua Komisi Penguji : Dra. Susanti, M.Si

Penguji Ahli : Prof.Dr.Sadu Wasistiono,Msi

Pembimbing I : Prof.Dr.Eko Prasojo,Mag,rer.publik

Pembimbing II : Dr. Ir. Wahyuni Kadarko,M.Ed

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

40500.pdf

KATA PENGANTAR

Rasa Syukur saya persembahkan kehadirat Allah SWT, karena atas kehendak-Nya jualah saya dapat menyelesaikan penulisan proposal TAPM ini dengan semaksimal mungkin. TAPM ini merupakan mata kuliah terakhir dari program Megister Administrasi Publik (MAP) pada Universitas Terbuka. Dalam penyusunan TAPM ini dilakukan studi pustaka dengan membaca dan mengkaji teori–teori yang relevan dengan penelitian yang diberi judul **"Analisis Implementasi Perda Nomor : 15 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Tata Kerja Dinas-dinas Di Kabupaten Halmahera Tengah"**, kemudian dilakukan wawancara dan telaahan data untuk mendapatkan data yang akurat dan valid, termasuk pengumpulan data dalam melakukan analisis data, dokumen dan hasil wawancara.

Pada kesempatan baik ini, penulis tidak lupa menghaturkan banyak terima kasih kepada :

1. Prof.Dr.Eko Prasojo,Mag,rer.publik dan Dr.Ir. Wahyuni Kadarko,M.Ed sebagai pembimbing I dan II yang telah membimbing, memberikan petunjuk dan arahan dengan penuh kesabaran dan kerelaan hati dalam rangka penulisan TAPM ini.
2. Suciati,Ph.D. Direktur pascasarjana dan seluruh jajarannya yang telah memberi kesempatan dan membimbing penulis dalam mengikuti perkuliahan sampai dengan penyusunan dan penyelesaian TAPM ini.
3. M. Al Yasin Ali, Bupati Halmahera Tengah yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk mengikuti Kuliah Pascasarjana pada Universitas Terbuka.
4. Kepada Dosen Tutorial dan TTM yang telah rela membuang waktu dan energi dalam memberikan bekal ilmu sehingga penulis mampu menyelesaikan perkuliahan di Universitas Terbuka.

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

5. Rekan-rekan Mahasiswa Pascasarjana Magister Administrasi Publik Gelombang Ke I Universitas Terbuka UPBJJ Ternate yang telah memberikan dukungan dan masukan dalam penulisan TAPM ini.
6. Kepada Istriku Delia Christina tercinta menjadi pendamping hidup serta anak-anakku tersayang Fiska, Reza, Dewi, Jihan, Yusran dan Syaifullah serta si bungsu (Faradisa) yang memotivasi bahkan merelakan waktu tersita dan memberikan semangat sekaligus motivasi yang tinggi kepada penulis mulai dari kuliah sampai pada penulisan dan penyelesaian TAPM ini.
7. Kepala UPBJJ Ternate dan seluruh jajarannya yang telah membantu dan memberi petunjuk dalam mengikuti perkuliahan sampai penulis menyelesaikan TAPM ini.

Penulis menyadari bahwa TAPM ini masih jauh dari kesempurnaan, mengingat keterbatasan kemampuan dan pengetahuan penulis. Untuk itu kritik dan saran dari semua pihak senantiasa penulis harapkan demi kesempurnaan TAPM ini dikemudian hari.

UNIVERSITAS TERBUKA

Ternate, 08 Okteber 2010

Penulis



SALIM KAMALUDDIN

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

40500.pdf

UNIVERSITAS TERBUKA

PROGRAM PASCASARJANA

MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK

PERNYATAAN

TAPM yang berjudul Analisis Implementasi Perda Nomor 15 Tahun 2008 Tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas-dinas Daerah Kabupaten Halmahera Tengah (Studi Sosial di Kabupaten Halmahera Tengah) adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun di rujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan

Adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia

Menerima sanksi akademik

Jakarta 08 Oktober 2010

Yang Menyatakan



SALIM KAMALUDDIN

NIM : 014707522

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

40500.pdf

DAFTAR ISI

	Halaman
Abstrak	
Lembar Persetujuan	i
Lembar Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
Lembar Pernyataan	v
Daftar Isi	vi
Daftar Gambar	vii
Daftar Tabel	vii
Daftar Lampiran	
I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	13
D. Kegunaan Penelitian	13
II. TINJAUAN PUSTAKA	
A. Kajian Teori	14
B. Kerangka Berpikir	44
C. Defenisi Operasional	48
III. METODOLOGI PENELITIAN	
A. Desain Penelitian	52
B. Subyek penelitian	54
C. Instrumen Penelitian	54
D. Prosedur Pengumpulan Data	55
E. Metode Analisis Data	55
IV. HASIL DAN PEMBAHASAN	
A. Hasil	57
B. Pembahasan	74
V. KESIMPULAN DAN SARAN	
A. Kesimpulan	110
B. Saran	111
DAFTAR PUSTAKA	113

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

40500.pdf

Daftar Gambar

Halaman

Gambar 2.1. Siklus Skematik Kebijakan Publik..... 27

Gambar 2.2 Proses Pembuatan Kebijakan Publik..... 31

Gambar 2.3 Faktor Penentu Implementasi Kebijakan..... 40

Gambar 2.4.Kerangka Berpikir..... 46

Gambar 4.1.Dampak langsung dan tidak langsung terhadap implementasi..... .110

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

40500.pdf



UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

I . PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hakikat penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi, penghormatan terhadap budaya lokal, serta peningkatan potensi keaneka ragaman daerah. Atas dasar tersebut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan dan peluang yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah untuk mengatur dan melaksanakan kewenangan tersebut atas prakarsa sendiri sesuai dengan kepentingan masyarakat dan potensi daerah setempat.

Undang–undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan dasar yuridis pelaksanaan otonomi daerah, memberikan kebijakan bagi masyarakat untuk turut ambil bagian dalam proses penyelenggaraan pemerintahan karena tindak tanduk kekuasaan yang selama ini berlangsung tidak sesuai dengan harapan masyarakat, berbagai kebijakan publik harus dihormati, masyarakat perlu dilibatkan dalam berbagai pengambilan keputusan dan dibiarkan berkembang sebagai konsekuensi dari penerapan praktek demokrasi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Di masa lalu otonomi daerah hanya merupakan terminologi di kalangan masyarakat secara terbatas, sementara saat ini sudah menjadi perbincangan umum dan berkembang dikalangan masyarakat luas, khususnya ditingkat daerah di seluruh Indonesia. Kondisi ini telah memberikan kesadaran baru di kalangan pemerintah maupun masyarakat, bahwa

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

gelombang otonomi tidak bisa dibiarkan berjalan tanpa makna begitu saja, sehingga perlu adanya upaya untuk mengarahkan dan mengisinya dengan berbagai tindakan nyata yang lebih proaktif. Salah satu hal yang populer dilakukan masyarakat Indonesia selama ini adalah tuntutan diterapkannya pendekatan partisipatif dalam mewujudkan perencanaan dan pengolahan masalah publik.

Pemerintahan sentralistik dalam perjalanannya, telah menggoreskan rasa ketidakadilan oleh daerah terhadap pelaksanaan otonomi dan penyelenggaraan Pemerintahan. Pelaksanaan Undang–undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok–pokok Pemerintahan di daerah yang dilakukan pada masa orde baru, menurut kajian para pakar menunjukan bahwa

> "Intensitas hak otonomi yang sangat kecil, yang dapat dilihat dari indikator kecilnya jumlah/bidang kewenangan pemerintahan yang diserahkan serta kecilnya sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang dimiliki daerah" (Hoessein, 2000).

Struktur pemerintahan daerah yang diterapkan pada masa orde baru menganut *Structural Efficiency Model*, model ini cenderung memilliki skala prioritas dan menekankan pada pentingnya otonomi daerah dalam rangka mencapai distribusi layanan kepada masyarakat secara seragam dan efisiensi demi persatuan bangsa melalui campur tangan pemerintah. Hal ini berdampak pada pengabaian terhadap` nilai–nilai demokrasi dan kemajemukan masyarakat. Bentuk konkrit dari pengabaian tersebut antara lain adalah penyeragaman (*uniformity*) struktur organisasi perangkat daerah dengan alasan untuk mempermudah kontrol dan koordinasi. Hal ini mengakibatkan struktur perangkat daerah kurang responsif dan tidak objektif terhadap kebutuhan riil masyarakat di daerah yang berbeda antara daerah yang satu

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

dengan yang lainnya, sehingga menjadi penyebab utama tidak optimalnya peran yang dijalankan oleh pemerintah daerah dalam menjalankan tugas–tugasnya ditengah masyarakat. (Hoeessein, 2000).

"Pendekatan *uniformitas* yang selama ini dilakukan dalam penentuan isi otonomi antar daerah mungkin memudahkan, dari sisi administrasi dan terutama pengawasannya, tetapi akan kehilangan aktualitasnya terhadap kenyataan yang ada. Apabila tolak ukurnya adalah pencapaian tujuan otonomi, konsekuensi logisnya adalah tidak terjadi pemborosan anggaran, percepatan kesejahteraan dan mendekatkan pemerintah daerah dengan rakyat karena pemerintah daerah benar–benar melakukan kegiatan yang sejalan dengan kebutuhan masyarakat. Karena itu pendekatan ini perlu dirintis dengan adanya penataan otonomi yang disesuaikan dengan besaran dan karakteristik daerah,"(Suwandi,2000).

Fenomena yang terjadi di Kabupaten Halmahera Tengah tentang penataan struktur kelembagaan daerah sejak diberlakukannya Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2008 tentang struktur organisasi dan tata kerja Dinas-dinas daerah dipandang masih relatif cukup besar dan tidak adaptif. Penyusunan kelembagaan meskipun didasarkan pada bentuk suatu organisasi yang akomodatif dan rasional sebagaimana amanat peraturan pemerintah nomor 41 Tahun 2007 tentang organisasi perangkat daerah tentang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, yaitu terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Namun hal ini tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Sementara urusan pemerintahan yang bersifat pilihan dapat

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

diselenggarakan oleh daerah yang memiliki potensi keunggulan dan kekhasan daerah, yang dapat dikembangkan dalam rangka pengembangan otonomi daerah.

Kondisi yang demikian ini menimbulkan kecenderungan pemborosan anggaran (ekonomi biaya tinggi), tumpang tindihnya tugas dan fungsi antar unit kerja (Dinas/Badan/kantor) serta terbatasnya kemampuan sumber daya aparatur, akibat terlalu luasnya perangkat yang dibentuk. Disadari pula bahwa, hal tersebut tidak mengarah pada prinsip dasar kebijakan publik yang formal. Kondisi ini mengakibatkan tidak maksimal dalam implementasinya, salah sasaran dalam pemberian pelayanan masyarakat dan tidak tercapainya tujuan otonomi daerah.

Sebagaimana ditegaskannya dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 bahwa penyelenggaraan kewenangan dan tanggung jawab untuk mengatur serta mengurus rumah tangga daerah menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, memungkinkan pemerintah daerah memiliki ruang dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. "Bahwa pemerintah daerahlah yang harus menyediakan berbagai bentuk pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat". Pemerintah daerah harus melengkapi dirinya dengan menata kelembagaan secara objektif, sesuai dengan potensi dan kebutuhan,

Salah satu bentuk konkrit usaha menata organisasi pemerintah daerah berdasarkan kondisi objektif (kebutuhan daerah) adalah untuk mencapai efektivitas pelayanan. Kelembagaan perangkat daerah pada prinsipnya

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

merupakan "*tools*" (alat) bagi pemerintah daerah untuk dapat bergerak dan bekerja sesuai dengan tugas dan tanggungjawabnya.

Sebagaimana penjelasan atas Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, kondisi objektif suatu daerah akan sangat berpengaruh terhadap bentuk kebutuhan pelayanan dasar (*basic service*) yang diperlukan oleh masyarakat dan potensi–potensi unggulan khas tertentu (*core competences*) dikelola oleh pemerintah daerah. Maka pembentukan organisasi perangkat daerah diadakan untuk memenuhi tuntutan penyediaan pelayanan kebutuhan pokok yang diperlukan oleh masyarakat untuk dapat hidup layak didalam suatu wilayah tertentu. Artinya *basic service* berorientasi kepada *basic needs* yang menjadi hajat hidup orang banyak.

Core competence merujuk kepada bentuk kompetensi tertentu yang menjadi ciri khas suatu pemerintahan daerah berkaitan dengan potensi unggulan daerahnya yang secara spesifik akan berbeda dengan daerah lainnya. Urgensi pengembangan *core competences* dalam hubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah ini berkaitan dengan peranan pihak pemerintah daerah selaku eksekutif di daerah yang memiliki wewenang untuk mengelola segenap potensi yang ada di daerah.

Berdasarkan gagasan tersebut maka idealnya struktur organisasi perangkat daerah yang dibentuk dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada sumber kewenangan mengaturnya, serta harus senantiasa berpijak pada kebutuhan dasar *(basic service)* dan pengembangan potensi–potensi ciri khas tertentu *(core competences)* daerah. Idealnya

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

pembentukan kelembagaan perangkat dalam bentuk dinas atau badan pemerintah di suatu daerah, sebagaimana amanat PP 41 tahun 2007 adalah (a) Pelaksanaan tugas dan fungsi dalam upaya memenuhi kebutuhan dasar (*basic needs*) masyarakat dapat terpenuhi, (b) Potensi-potensi (*core competences*) daerah dapat dikelola dengan sebaik-baiknya dan (c) Tugas dan fungsi memberikan pelayanan dalam memenuhi kebutuhan pelayanan kepada masyarakat dapat terpenuhi.

Hal ini dapat dipahami karena keberadaan pemerintahan daerah adalah karena adanya rakyat. Melalui pemilu rakyat telah memberikan legitimasi politik kepada wakil-wakilnya (DPRD) untuk mengurus kepentingan dan kebutuhannya. Penentuan isi otonomi pemerintah daerah harus mengacu kepada urusan isi otonomi yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan masyarakatnya merupakan konsekuensi logis, Suwandi (2000).

Fenomena yang terjadi di daerah saat ini adalah perangkat organisasi daerah yang dibentuk dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang–undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang–undang Nomor 33 Tahun 2004 bukan didasarkan pada pertimbangan tujuan otonomi. Penataan organisasi daerah yang dilakukan tidak sepenuhnya berlandaskan pada visi dan misi renstra pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat. Seharusnya layanan diberikan sesuai kebutuhan masyarakat dan ciri khas yang dimiliki oleh daerahnya, tetapi lebih dipengaruhi oleh sikap untuk mengakomodasi tuntutan penyediaan eselon (jabatan) bagi personil pegawai yang ada di daerah, dan keterbatasan

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

keuangan daerah. Kecenderungan pembentukan organisasi dinas-dinas daerah saat ini lebih didasari pada sejumlah alasan yang tidak rasional.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah memberikan kekuasaan dan keleluasaan yang sangat besar kepada pemerintah daerah dalam menyusun dan menetapkan organisasi perangkat daerah. Peraturan ini telah memberi isyarat bahwa penyusunan kelembagaan perangkat daerah harus mempertimbangkan kewenangan yang dimiliki, karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah, kemampuan keuangan daerah, ketersediaan sumberdaya aparatur dan pengembangan pola kemitraan antar daerah.

Pembinaan dan pengendalian organisasi sesuai amanat PP 41 Tahun 2007 dimaksudkan dalam rangka penerapan koordinasi, integritas, sinkronisasi dan simplifikasi antar daerah dan antar sektor, sehingga masing-masing pemerintah daerah taat asas dan taat norma dalam penataan kelembagaan perangkat daerah. 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.

Kewenangan dan otoritas yang dimiliki oleh daerah sesuai dengan amanat peraturan pemerintah tersebut, pada tahap implementasi diterjemahkan secara berbeda-beda oleh masing-masing daerah. Berbagai indikator dan alasan yang digunakan dalam pengambilan keputusan tentang pembentukan organisasi daerah terkesan cenderung lebih bernuansa politis

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

dari pada pertimbangan rasional obyektif, adaptif. Kecenderungan tersebut membawa implikasi pada pembengkakan organisasi dinas-dinas daerah secara signifikan, berakibat pada alokasi anggaran yang tersedia di masing-masing daerah, serta tidak efektifnya pelayanan kepada masyarakat.

Prinsip dasar yang harus dibangun sebagai pemaknaan otonomi dalam penyelenggaraan otonomi daerah selain transparan, responsibilitas, *clean government* dan sebagainya adalah akuntabailitas yang mengacu pada penyusunan regulasi yang berorientasi pada kepentingan publik (tanpa mendistorsi pasar). Otonomi yang nyata merupakan keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan dibidang tertentu yang secara nyata dan diperlukan serta tumbuh hidup dan berkembang di daerah.

Melalui reformasi birokrasi daerah diarahkan adanya penataan kelembagaan yang adaptif akomodatif, penataan sumberdaya manusia yang berjenjang dan berkelanjutan, penataan tata laksana yang mengarah pada tugas dan fungsi sesuai dengan potensi daerah serta adanya sistem akuntabilitas yang transparan. Kelembagaan pemerintah daerah justru masih belum sejalan dengan makna, maksud dan tujuan otonomi daerah. Perlu diadakan analisis terhadap implementasi Perda Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas-dinas Daerah Kabupaten Halmahera Tengah agar sesuai dengan makna otonomi daerah.

Bahwa sejatinya otonomi daerah harus dapat dipahami sebagai alat atau sarana dan bukan merupakan tujuan. Penyerahan kewenangan yang demikian luas, maka pemerintah daerah sebagai mesin penggerak roda pembangunan diharapakan harus bekerja lebih optimal, terutama dalam

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

mengidentifikasikan setiap kewenangan yang dimiliki agar dapat dituangkan dalam suatu wadah yang memiliki kapasitas untuk dapat menampung dan melaksanakan setiap kewenangan dimaksud.

Otonomi daerah tidak saja membawa peluang tetapi juga sekaligus memberi tantangan terutama dalam implementasinya kebijakan. Pemerintah daerah diperhadapkan dengan begitu banyak kendala/tantangan baik dalam bidang organisasi/kelembagaan, manajemen maupun sumberdaya (manusia, alam, biaya, peralatan) yang baik dan memadai. Salah satu upaya optimalisasi yang dapat dilakukan adalah melalui pembentukan sistem organisasi dan tata kerja dinas-dinas daerah yang dapat dan mampu mewadahi dan mengakomodir kebutuhan dan potensi daerah berdasarkan identifikasi kewenangan yang dimiliki. Otonomi juga berarti perubahan sistem pemerintahan yang sentralistik ke desentralisasi yang mengarah pada *good local government* untuk menciptakan kepemerintahan di daerah yang baik, diprakarsai birokrasi yang handal serta didukung oleh partisipasi masyarakat dan swasta.

Untuk menjawab tantangan dan peluang otonomi, aparatur pemerintahan harus senantiasa meningkatkan profesionalisme dalam melaksanakan apa yang menjadi tugas pokok fungsi, kewenangan, dan tanggung jawabnya terutama dalam memberikan layanan kepada masyarakat. Pelayanan publik (*public services*) harus diutamakan karena hakikat dibentuknya pemerintahan adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat, seperti dikemukakan oleh Rasyid (1998:139) bahwa Pemerintahan pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan tidaklah

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai tujuan bersama.

Menghadapi dinamika masyarakat di daerah yang cukup kompleks, disampaing harus senantiasa membangun kompetensi dirinya, aparatur pemerintah juga harus mau dan mampu mengubah posisi dan peran (revitalisasi) aparatur dalam memberikan layanan publik. Dari yang suka mengatur dan memerintah berubah menjadi suka melayani, dari yang suka menggunakan pendekatan kekuasaan berubah menjadi suka menolong menuju ke arah yang fleksibel kolaboratis dan dialogis, serta dari cara yang sloganis menuju cara kerja yang realistis pragmatis, Thoha dalam Widodo (2007:3).

Berbagai pemikiran dan pandangan tentang otonomi sebagaimana tersebut maka dapat dikatakan bahwa kabijakan publik sangat penting artinya sebagai pelaksanaan tugas pemerintahan daerah dalam mengeluarkan suatu kebijakan harus benar-benar dilaksanakan sesuai dengan tahapan suatu kebijakan publik, agar maksud dari suatu kebijakan publik dapat diterapkan yang menjadi tujuan otonomi daerah dan mewujudkan tata kelola pemerintahan yang amanah (*good governance*), juga harus mampu memenuhi harapan, tuntutan, dan aspirasi masyarakat yang dilayani, serta mampu memecahkan masalah publik yang tumbuh dan berkembang di masyarakat, Widodo (2007:6).

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Makna kebijakan publik, misalnya isu kemandirian daerah serta mengelola keuangan bagi kelangsungan otonomi daerah digunakan untuk membuat peraturan-peraturan daerah yang dapat meningkatkan pendapatan daerah serta optimalisasi pelayanan kepada masyarakat, akan tetapi kebijakan tersebut jarang menjadi jembatan yang dapat mencapai tujuan bersama, sebagaimana yang dimanat oleh Peraturan Menpan Nomor: PER/04/M.PAN/4 2007 tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi Evaluasi Kinerja, dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah, dalam hal ini penetapan suatu kebijakan publik merupakan salah satu tugas lembaga pemerintah yang berkewenangan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan negara dan pembangunan bangsa yang tidak dapat digantikan, dalam arti didelegasikan, dipindahkan, atau diprivatisasikan, kepada organisasi diluar pemerintah.

Perda Nomor: 15 Tahun 2008 tentang pembentukan organisasi dan tata kerja dinas-dinas daerah bagian dari kebijakan publik dalam bentuk refleksi berbagai kepentingan yang merupakan kebutuhan yang muncul pada saat ini, dan potensial muncul di masa depan. Isu ini berasal di masyarakat atau sebagai akibat munculnya kebijakan sebelumnya oleh karena itu setiap implementasi kebijakan perlu dianalisis bagaimana dampak postif dan negatifnya. Implementasi Perda tersebut layaknya berdasar pada PP 41/2007 tentang perangkat daerah, mengacu pada konsep kebijakan publik dan implementasinya, serta tidak mengabaikan faktor pendukung dan penghalang.

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Kaitannya dengan berbagai alasan dan pertimbangan yang mempengaruhi kelembagaan perangkat daerah termasuk juga sistem pengelolaan pemerintah daerah bukanlah suatu hal yang dapat dilakukan secara spontanitas. Kajian ini akan membahas lebih lanjut tentang bagaimana implementasi (1) Dampak implementasi Perda Nomor 15 Tahun 2008 tentang pembentukan organisasi dan tata kerja dinas-dinas Daerah Kabupaten Halmahera Tengah. (2) faktor-faktor pendukung dan penghambat yang berpengaruh secara signifikan dalam implementasi perda No.15/2008.

Berdasarkan latar belakang masalah-masalah tersebut yang di uraikan dalam latar belakang masalah, maka penulis mengajukan penelitian ini dengan judul :

"Analisis Implementasi Perda Perda Nomor 15 Tahun 2008 di Kabupaten Halmahera Tengah Tentang Pembentukan Organisasi dan Tata kerja Dinas-Dinas Daerah " (Studi Sosial di Lingkungan Pemda Kab. Halmahera Tengah).

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan penelitian tersebut, maka yang menjadi pertanyaan adalah:

1. Bagaimanan implementasi Perda No.15/2008 tentang pembentukan organisasi dan tata kerja dinas-dinas daerah di Kabupaten Halmahera Tengah?
2. Faktor-faktor apa saja sebagai pendukung dan penghambat implementasi Perda No.15/2008 tentang pembentukan organisasi daerah dan tata kerja dinas-dinas daerah di Kab. Halmahera Tengah?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis implementasi Perda No.15/2008 tentang pembentukan organisasi dan tata kerja dinas-dinas daerah di Kabupaten Halmahera Tengah.
2. Untuk menganalisis faktor-faktor pendukung dan pengambat implementasi Perda No.15/2008 tentang pembentukan organisasi dan tata kerja dinas-dinas daerah di Kab. Halmahera Tengah.

D. Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat dari sudut akademis maupun untuk kegunaan praktis yaitu :

1. Secara teoritis penelitian ini bermanfaat memberikan kontribusi teori mengenai implementasi kebijakan
2. Secara praktik bermanfaat bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Tengah dalam penyusunan organisasi perangkat daerah.

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

40500.pdf



UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

II. TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini peneliti memaparkan teoari-teori kebijakan publik yang di kutip dari berbagai sumber resmi untuk mendapatkan gambaran serta pemahaman tentang implementasi sebuah kebijakan dalam bentuk Peraturan daerah. Hal ini dimaksudkan agar menjadi landasan berpikir kita agar fokus pemikiran kita mengarah pada proses implementasi kebijakan.

Peraturan Daerah No.15/2008 dari sudut pandang implementasi sesungguhnya merupakan kebijkan publik yang memiliki makna dan tujuan untuk dicapai maka perlu di analisis faktor-faktor yang berpengaruh sebagai pendukung dan penghambat sebuah kebijakan publik dan implementasinya, untuk itu peniliti menyajikan teori kebijakan publik sebagai konsep dasar landasan berpikir.

A. Kajian Teori

1. Kebijakan Publik

Secara umum, istilah "Kebijakan" atau "policy" digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintah) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Winarno (2007:16). Sementara publik berasal dari kata *public* diartikan beraneka ragam dalam Bahasa Indonesia, tergantung kata yang menyertainya. Diartikan sebagai umum, rakyat, masyarakat, publik dan negara atau pemerintahan, (Kismartini dkk. 2008:1.4). Kedua defenisi tersebut memaknai kebijakan publik (*public policy*) sebagai sikap dan perilaku yang harus berorientasi pada kepentingan publik. Dimana dalam perkembangan era reformasi saat ini terjadi pergeseran orientasi dari kepentingan birokrasi ke kepentingan publik.

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

"Kartasasmita dalam Widodo (2007:12) menyebutkan Kebijakan Publik merupakan upaya untuk memahami dan mengartikan (1) apa yang dilakukan (atau tidak dilakukan) oleh pemerintah mengenai suatu masalah, (2) apa yang menyebabkan atau yang memengaruhinya, dan (3) apa pengaruh dan dampak dari kebijakan publik tersebut".

Pengertian kebijakan publik dari berbagai sudut pandang dari para ilmuwan administrasi publik, menurut Kismartini dkk.(2008:1.6):

"Dalam upaya mencapai tujuan negara pemerintah perlu mengambil pilihan langkah tindakan yang dapat berupa melakukan ataupun tidak melakukan sesuatu. Tidak melakukan sesuatu apapun merupakan kebijakan publik karena upaya pencapaian tujuan dan pilihan tersebut memiliki dampak yang sama besarnya dengan pilihan langkah untuk melakukan sesuatu terhadap masyarakat".

Pengertian tersebut dapat dimaknai bahwa sesungguhnya dalam kebijakan publik struktur perangkat daerah, pemerintah daerah tidak selalu harus melaksanakan suatu kebijakan yang diarahkan untuk di terapkan di daerah, akan tetapi kebijakan tersebut perlu disesuaikan dengan kondisi dan kemampuan daerah sehingga kebijakan yang dikeluarkan berupa kebijakan organisasi perangkat daerah yang dikeluarkan tidak menimbulkan konsekuensi yang lebih besar.

Menurut Anderson dalam Winarno (2007:18) bahwa "Kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan".

Gagasan senada dengan Dye adalah George C. Edwards III dan Ira Sharkansky, yaitu:

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

"Kabijakan publik adalah "Kebijakan publik adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang dapat ditetapkan dalam peraturan-peraturan perundang-undangan atau dalam *policy statement* yang berbentuk pidato-pidato dan wacana yang diungkapkan oleh pejabat politik dan pejabat pemerintah yang segera ditindaklanjuti dengan program-program dan tindakan pemerintah".

Selanjutnya pengertian kebijakan publik menurut beberapa pakar dalam Kismartini dkk (2008:1.7) yaitu :

1. kebijakan Publik adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah;
2. kebijakan publik dipandang sebagai pengalokasian nilai-nilai masyarakat yang dilakukan pemerintah;
3. kebijakan Publik dipandang sebagai rancangan program-program yang dikembangkan pemerintah untuk mecapai tujuan;

Lebih lanjut menurut Dye dalam Kismartini dkk (2008:1.7), bahwa "dari ketiga sudut pandang terhadap kebijakan publik, tampaklah bahwa kebijakan publik hanya dapat ditetapkan pemerintah, pihak-pihak lain atau lebih dikenal dengan sebutan aktor-aktor kebijakan publik hanya dapat mempengaruhi proses kebijakan publik dalam batas kewenangannya masing-masing".

Gagasan dan pemikiran ini, maka pemerintah daerah melalui kebijakan pembentukan organisasi perangkat daerah sesuai dengan kewenangan yang diamanatkan oleh peratauran dan perundangan, maka kebijakan dalam prespektif otonomi daerah dalam pelayanan kepada masyarakat tidak saja mempertimbangkan kebijakan dengan soal aspek politik melalui pembagaian kekuasan, atau jabatan yang menimbulkan kegemukan perangkat organisasi tetapi lebih mengarah kepada kebijakan yang telah melalui proses dan analisis yang matang.

Mengutip pikiran Nugroho.(2008:50) bahwa: "Kebijakan publik senantiasa berinteraksi dengan dinamika kondisi politik, ekonomi, sosial dan kultural tempat kebijakan itu di eksis' Kebijakan publik dengan demikian juga mencerminkan dinamika negara dan bangsa yang bersangkutan".

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Lebih lanjut menurut Nugroho (2008:52) mengatakan bahwa : kebijakan publik sendiri merupakan bentuk dinamik tiga dimensi kehidupan setiap negara bangsa, sebagai berikut :

1. Dimensi politik, karena kebijakan publik merupakan bentuk paling nyata sistem politik yang dipilih. Politik demokrasi memberikan hasil kebijakan publik yang berproses secara demokratis dan dibangun untuk kepentingan kehidupan bersama, bukan orang-seorang atau satu atau beberapa golongan saja.
2. Dimensi Hukum, karena kebijakan publik merupakan fakta hukum dari negara, sehingga kebijakan publik mengikat seluruh rakyat dan juga seluruh penyelenggara negara, terutama penyelenggara pemerintahan. Fakta ini ditekankan karena hukum yang buruk adalah hukum yang berlaku untuk rakyat (terutama rakyat kecil) dan bukan untuk pembuat atau penegak hukum (atau *rakyat besar*).
3. Dimensi manajemen, karena kebijakan publik perlu dirancang atau direncanakan, dilaksanakan melalui berbagai organisasi dan kelembagaan, dipimpin oleh pemerintah beserta organisasi eksekutif yang dipimpinnya, yaitu birokrasi, bersama-sama dengan rakyat, dan untuk mencapai hasil yang optimal, maka implementasi kebijakan publik harus dikendalikan. Fungsi perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian adalah fungsi manajemen.

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Pendapat Widodo, 2007:06) bahwa:

"salah satu instrumen untuk mengatasi tantangan yang dihadapi oleh aparatur pemerintah adalah kebijakan publik. Alasannya, kebijakan publik dapat digunakan oleh pemerintah untuk melakukan intervensi atau tindakan tertentu guna mencapai suatu hasil yang diharapkan (*intended impeacts*), misalnya untuk memecahkan masalah, memenuhi tuntutan dan harapan publik, dan mengakomodasi kepentingan dan aspirasi masyarakat".

Pikiran tersebut erat kaitannya dengan pemerintah daerah sebagai eksekutor dalam merumuskan maupun mengimplementasikan kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan ruang lingkup dan fungsinya sebagaimanan Pandangan Dye dalam Kismartini,(2008:1.7) bahwa:

"ada 3 hal dari kewenangan yang di miliki pemerintah yaitu : 1) Hanya pemerintah yang mempunyai kekuasaan dan kemampuan untuk memberlakukan kabijakan publik secara universal kepada publik yang menjadi sasaran (*target group*). 2) Hanya pemerintah yang mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk melegitimasi atau mengesahkan kebijakan publik sehingga dapat diberlakukan secara universal kepada publik yang menjadi sasaran (*target group*). 3) Hanya pemerintah yang mempunyai kekuatan dan kemampuan untuk melaksanakan kebijakan publik secara paksa kepada publik yang menjadi sasaran (*target group*).

Konteks pelayanan masyarakat (*publics services*) kaitannya dengan tugas dan tanggungjawab pemerintah maka dengan lahirnya konsep penyelenggaraan pemerintah melalui kebijakan publik, seirama dengan dikeluarkannya peraturan pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang organisasi perangkat daerah, maka dalam pelaksanaan kebijakan publik di daerah, pemerintah daerah dapat mengeluarkan suatu bentuk kebijakan berupa peraturan daerah tentang perangkat daerah yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat.

Kaitannya dengan organisasi perangkat daerah Nugroho (2008:85) mengatakan bahwa:

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

"Kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Kebijakan Publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan".

Kebijakan publik yang dikeluarkan adalah kebijakan yang mengarah pada kesejahteraan rakyat sesuai dengan tujuan berbangsa dan bernegara, oleh karena itu kebijakan yang berhubungan dengan perangkat organisasi daerah hal-hal yang mendukung suksesnya tujuan organisasi seperti: sumber daya, budget dan potensi harus dapat di jadikan sebagai referensi dalam kebijakan publik tentang perangkat organisasi daerah dimaksud.

Keberadaan pemerintah daerah sebagai pelayanan masyarakat, maka pemerintah daerah harus mampu untuk menghadapi perkembangan dan dinamika masyarakat yang menuntut adanya reformasi berbagai aspek pembangunan. Dinamisasi dan perubahan perangkat organisasi daerah, tidak hanya merujuk pada peraturan pemerintah yang lebih tinggi dan manajemen pemerintahan daerah kearah yang lebih baik. Tetapi kebijakan publik tentang penataan struktur organisasi pemerintah daerah diarahkan sesuai dengan kemampuan daerah.

Dari berbagai literatur telah dirumuskan para ahli dari beberapa bidang pengetahuan yang mendefenisikan kebijakan publik, menurut George C. Edwards III dan Ira Sharkansky dalam Lembaga Administrasi Negara (2006:25) mengartikan bahwa kebijakan publik sebagai *".....is what governments say and do, or do not do. It the goal or purpose of government programms..."* (adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah). Kebijakan publik itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah.

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Definisi mengenai kebijakan publik menurut Rober Eyeston dalam Winarno (2007:17), mengatakan bahwa "Secara luas, kebijakan publik dapat didefinisiskan sebagai hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya" definisi yang ditawarkan oleh Eyeston ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal.

Selanjutnya menurut Mustopadidjaya, (2003:5) mengatakan bahwa : "Kebijakan publik pada dasarnya adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk mengatasi permasalahan tertentu atau untuk melakukan kegiatan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu yang dilakukan oleh instansi yang berkewenangan dalam rangka menyelenggarakan tugas pemerintahan negara dan pembangunan". dari defenisi ini hubungan dengan konteks permasalahan yang dihadapi bangsa maka salah satu kebijakan yang diambil untuk mengatasinya adalah diberlakukannya otonomi daerah.

kebijakan publik menurut Thomas. R. Dye dalam Winarno. (2007:17) adalah "Kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan ".

Pandangan tersebut, dimaknai oleh Leo Agustino (2008) bahwa "terdapat perbedaan antara apa yang akan dikerjakan pemerintah dan apa yang sesungguhnya harus dikerjakan oleh pemerintah". Kebijakan publik mestinya dilaksanakan dengan mengacu pada proses pengambilan kebijakan disesuaikan dengan pilihan-pilihan dalam pengambilan keputusan, dengan mempertimbangkan berbagai konsekuensi-konsekuensi yang akan muncul akibat dari kebijakan yang diambil.

Definisi tersebut memberikan gambaran kepada pemerintah daerah dalam mengeluarkan suatu kebijakan tentang perangkat organisasi daerah perlu mengikuti proses kebijakan yang ideal sehingga besaran pemerintah daerah

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

menjadi bagian dari proses suatu kebijakan didasari kondisi aktual pendukung dan penghambat yang mengarah pada tujuan kelangsungan pembangunan di daerah,

Menurut Subarsono. (2008:02) bahwa "kebijakan publik dipahami sebagai pilihan kebijakan yang dibuat oleh pejabat atau badan pemerintah dalam bidang tertentu, misalnya bidang pendidikan, politik, ekonomi, pertanian, industri, pertahanan, dan sebagainya"

Perda No.15/2008 merupakan kebijakan publik yang berhubungan dengan organisasi perangkat daerah adalah sebuah alat kelembagaan daerah dari tuntutan tujuan otonomi daerah yang mengarah pada pembangunan dan penyelenggaran pelayanan kemasyarakatan di daerah.

Menurut Prasojo dkk (2007:1.28) bahwa "esensi dari otonomi daerah adalah kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya". Pemerintahan daerah diasumsikan memiliki pengetahuan dan pemahaman mengenai potensi dan kebutuhan daerah akan meningkatkan kesejahteraan rakyat, dan daya tanggap dalam melakukan pelayanan publik di masing-masing daerah, sehingga pelayanan publik yang dihasilkan akan semakin memenuhi sesuai permintaan dan kebutuhan daerah.

Makna kewenangan pemerintahan daerah kaitannya dengan implementasi kebijakan melalui kebijakan yang di tuangkan dalam peraturan daerah. Produk ini dapat digunakan sebagai acuan pelaksanaan tugas dan fungsi pelayanan publik. Beberapa kewenangan diwujudkan dalam peraturan daerah tersebut dan menurut Prasojo, (2007:130) bahwa "hal yang perlu diperhatikan dalam pembuatan peraturan daerah adalah (1) keharusan memiliki kewenangan, dalam hal ini siapa yang membuat dan menerapkan (2) kesesuaian bentuk dan jenis produk hukum (3) keharusan mengikuti tata cara tertentu di undangkan dalam lembaran daerah

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

dan (4) tidak bertentangan dengan hierarki Peraturan Perundangan yang lebih tinggi".

Pandangan Subarsono, (2008:03) bahwa "lingkup Kebijakan publik sangat luas karena mencakup berbagai sektor atau bidang pembangunan, seperti kebijakan publik dibidang pendidikan, pertanian, kesehatan, transportasi, pertahanan, dan sebagainya. Hirarkinya, kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional, maupun lokal, seperti Undang-undang, peraturan pemerintah, Peraturan Pemerintah Propinsi, Peraturan Pemerintah Kabupaten/Kota serta Keputusan Bupati/Walikota".

Menurut Abdullah (2003) bahwa "kewenangan membuat peraturan daerah merupakan wujud nyata dari pelaksanaan hak otonomi suatu daerah dan sebaliknya peraturan daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh karena dari keputusan yang memiliki dasar hukum yang lebih kuat dengan melibatkan DPRD seperti Perda yang intinya akan menjadi acuan dalam rangka pelaksanaan pelayanan publik maka masyarakat sebagai konsumen dari sebuah peraturan daerah, sehingga perlu mengeluarkan suatu perda yang partisipatif".

UNIVERSITAS TERBUKA

Lebih lanjut menurut Prasojo, (2007) "untuk membangun perda yang partisipatif, maka beberapa hal yang akan sangat membantu adalah (1) Bagaimana mengenali *stakeholders*, (2) mengenali hubungan antar *stakeholders,* (3) Memilih wakil *stakeholders* dan (4) menjalin komunikasi dengan *stakeholders*".

Uraian yang dikutip tersebut dapat kita pahami bahwa betapa pentingnya keterlibatan masyarakat sebagai konsumen dari sebuah produk perda, sehingga

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

sebuah perda akan memiliki makna sekaligus memperkuat posisi pemerintah daerah dimata masyarakat, maka sewajarnya dalam proses sebuah perda perlu diikuti langkah-langkah atau tahapan-tahapan sesuai dengan konsep normatif pembuatan sebuah perda.

Tingkat legitimasi dan ekspektasi masyarakat dari sebuah perda tidak selamanya akan dikeluarkan dengan mudah, karena sebuah perda tidak boleh lebih tinggi atau melewati Undang-undang atau peraturan yang lebih tinggi, akan tetapi sering terjadi dibeberapa daerah membuat perda yang lebih tinggi dari Undang-undang dan dan peraturan-peraturan pemerintah sehingga terjadi tarik-menarik.

Menurut Prasojo (2007), proses pembuatan pada prinsipnya terdiri dari: (1) Proses indentifikasi dan artikulasi, (2) proses seleksi, (3) proses sosialisasi, (4) proses legislasi, dan (5) proses implementasi. Dimaknai bahwa perda dibuat bukan untuk kepentingan DPRD atau Pemda saja, tapi yang paling penting adalah masyarakat, maka sebelum mengarah pada pembuatan perda perlu mendapat masukan-masukan dari masyarakat (*stakeholders*) untuk dijadikan bahan rujukan atau referensi.

Kebijakan publik menurut Robert Eyeston sebagaimana dikutip Winarno (2007), bahwa "secara luas" kebijakan publik dapat di defenisikan sebagai "hubungan suatu unit pemerintah dengan lingkungannya, konsep tersebut kaitannya dengan pemahaman tentang kepemerintahan dalam variabel kemitraan antara pemerintah dengan masyarakat adalah sangat penting artinya kemitraan tersebut memiliki mekanisme, proses, hubungan, dan institusi yang kompleks. Esensi dari kepemerintahan yang baik pada dasarnya adalah legitimasi,

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

akuntabilitas, efektifitas manajemen,dan ketersedian informasi tentang peraturan, prosedur dan hasil. Kepemerintahan yang baik dimaksudkan untuk mencapai tujuan pemerintahan yang berbasis pada hubungan yang baik antara pemerintah dan masyarakat. Tujuan penguatan hubungan tersebut adalah untuk mencapai kebijakan publik yang lebih baik, kepercayaan masyarakat yang lebih besar kepada pemerintah dan untuk menjamin proses demokrasi yang lebih kuat.

Tidaklah mengherankan, jika sumber permasalahan yang sering muncul diberbagai daerah adalah soal implementasi organisasi perangkat daerah, sebagai acuan dari Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, yang kemudian dikembangkan atau disusun oleh sejumlah daerah secara kurang memadai, dilaksanakan dengan tergesa-gesa, dan tidak ada mekanisme pengendalian kebijakan. Persoalan ini memasuki isu penting, yaitu bagaimana kebijakan yang baik dan benar sebagai isu yang memang tidak mudah dibuat.

Sebagaimana amanat Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah Bab III pasal 10 bahwa: (1) Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah, (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada pasal 1 pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Lembaga Administrasi Negara (1993:3-7) membagi kebijakan publik ke dalam lingkup Nasional dan ke dalam lingkup Wilayah/Daerah. Disetiap lingkup kebijakan tersebut terdapat kebijakan umum, kebijakan pelaksanaan dan

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

kebijakan teknis. Lingkup Wilayah/Daerah, bentuk–bentuk kebijakannya dikaitkan dengan penyelenggaraan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan.

Isyarat lingkup kebijakan tersebut maka, peraturan daerah tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Halmahera Tengah adalah kebijakan publik dalam katagori lingkup wilayah. Akan tetapi bukan soal lingkup wilayah/daerah, tetapi yang dikehendaki adalah tujuan dikeluarkannya suatu kebijakan publik sesuai dengan tujuan dari kebijakan publik itu sendiri.

Menurut Bromley dalam Tachjan (2008:17) bahwa "level-level dan isi kebijakan tersebut akan mempengaruhi terhadap efektivibilitas implementasi kebijakan, yang pada gilirannya akan mempengaruhi pola-pola interaksi (*pattern of interaction*) kelompok yang menjadi sasaran kebijakan. Pola interaksi ini selanjutnya mempengaruhi "*outcome*" yakni hasil yang diinginkan oleh kebijakan tersebut".

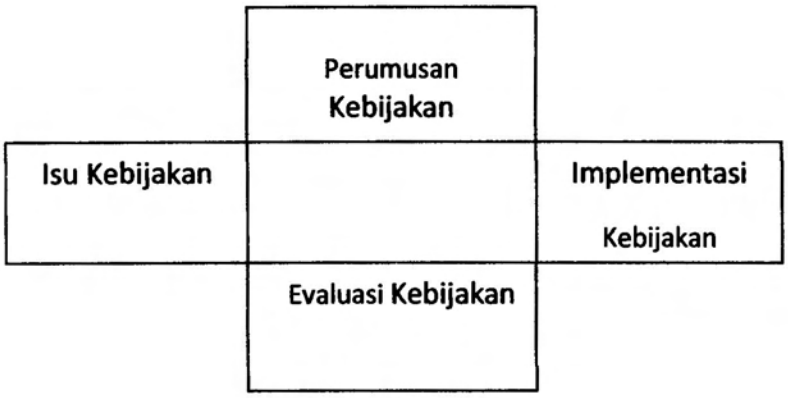
2. Siklus Kebijakan Publik

Untuk memahami lebih lanjut tentang siklus kebijakan publik, Riant Nughroho (2008:144) memberikan gambaran bagaimana siklus skematik dari kebijakan publik.

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Gambar : 2.1



Sumber: Riant Nugroho (2008:144)

Gambar: 2.1. Siklus Skematik Kebijakan Publik

Gambar 2.1 tersebut tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Isu kebijakan. Disebut isu apabila bersifat strategis, yakni bersifat mendasar, yang menyangkut banyak orang atau bahkan keselamatan bersama, (biasanya) berjangka panjang, tidak bisa diselesaikan oleh orang-seorang, dan memang harus diselesaikan. Isu ini diangkat sebagai agenda politik untuk diselesaikan. Isu kebijakan terdiri dari atas dua jenis, yaitu *problem* dan *goal*. Artinya, kebijakan publik dapat berorientasi pada *permasalahan yang muncul pada kehidupan politik*, dan dapat pula berorientasi pada goal atau *tujuan yang hendak dicapai pada kehidupan publik*. Pada saat itu, sebagaian besar kebijakan publik mengacu pada *permasalahan* dari pada *antisipasi ke depan,* dalam bentuk *goal oriented policy,* sehingga dalam banyak hal kita melihat kebijakan publik yang berjalan tertatih-tatih dibelakang masalah publik yang terus bermunculan-dan akhirnya semakin tak tertangani.
2. Isu kebijakan ini kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah tersebut. Rumusan

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

kebijakan ini akan menjadi *hukum* bagi seluruh negara dan warganya-termasuk pimpinan negara.

3. Setelah dirumuskan, kebijakan publik ini kemudian dilaksanakan baik oleh pemerintah atau masyarakat maupun pemerintah bersama-sama dengan masyarakat.
4. Namun dalam proses perumusan, pelaksanaan, dan pasca-pelaksanaan, diperlukan tindakan evaluasi sebagai sebuah siklus baru untuk dinilai apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan dengan baik dan benar dan diimplementasikan dengan baik dan benar pula.
5. Implementasi kebijakan bermuara pada *output* yang dapat berupa kebijakan itu sendiri ataupun manfaat langsung yang dapat dirasakan oleh pemanfaat.
6. Dalam jangka panjang, kebijakan tersebut menghasilkan *outcome* dalam bentuk impact kebijakan yang diharapkan semakin meningkat tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut.

Dari penjelasan gambar tersebut kita mengetahui ada empat kegiatan pokok yang berkenaan dengan kebijakan publik, yaitu :

1. Perumusan kebijakan
2. Implementasi kebijakan
3. Evaluasi kebijakan, dan dengan penambahan
4. Revisi Kebijakan, yang merupakan perumusan kembali dari kebijakan.

a. Formulasi

Perumusan masalah merupakan tahapan terpenting dalam analisis, sebagaimana dijelaskan oleh para penulis berikut ini.

1. Quade (1984) mengatakan bahwa : *Formulation is possibly the most critical stage in analysis*

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

2. Demikian juga yang dikemukakan oleh Patton and Sawicki (1986), bahwa *Practitioners and academics step in policy analysis. Choosing the right problem defenition is acrucial step in the policy analysis procces, and one that has crucial implication for the political efficacy of the analyst and the client as well as for the policy.*
3. Badjuri dan Yuwono (2002), juga sejalan dengan mereka, dengan menulis bahwa "memformulasikan masalah merupakan pekerjaan yang sangat prinsip dan krusial.

Kebijakan publik merupakan keputusan yang dikembangkan oleh badan dan pejabat pemerintah. Karena itu karakteristik khusus dari kebijakan publik adalah bahwa keputusan politik tersebut dirumuskan oleh apa yang disebut David Easton dalam Agustino (2008:09).

Sistem politik, yaitu : para senior, kepala tertinggi, eksekutif, legislatif, para hakim, administrator, penasehat, para raja, dan sebagainya". Easton Mengatakan bahwa mereka-mereka yang berotoritas dalam sistem politik dalam rangka memformulasikan kebijakan publik itu adalah : orang-orang yang terlibat dalam urusan sistem poilitik sehari-hari dan mempunyai tanggungjawab dalam suatu masalah tertentu dimana pada satu titik mereka diminta untuk mengambil keputusan dikemudian hari kelak diterima serta mengikat sebagian besar anggota masyarakat selama waktu tertentu".

Proses pembuatan kebijakan publik menurut Winarno (2007:32) "merupakan proses yang kompleks karena melibatkan banyak proses maupun variabel yang harus dikaji. Oleh karena itu beberapa ahli yang berminat untuk mengkaji kebijakan publik membagi proses-proses penyusunan kebijakan publik kedalam berbagai tahap".

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Kebijakan penataan kelembagaan daerah, sesuai dengan amanat PP Nomor 41 Tahun 2007, maka dalam pelaksanaan didaerah harusnya dipertimbangkan tugas dan tanggung jawab pemerintah daerah yang kemudian disesuaikan dengan sumberdaya yang ada, sehingga dapat memfromulasikan suatu kebijakan tentang perangkat daerah sesuai dengan tahapan-tahapan formal yang diisyaratkan. Sebagaimana pandangan David Easton yang dikutip oleh Subarsono (2008) bahwa" ketika pemerintah membuat kebijakan publik, ketika itu pula pemerintah mengalokasikan nilai-nilai kepada masyarakat, karena setiap kebijakan mengandung seperangkat nilai didalamnya".

Kesalahan perumusan akan mengakibatkan kesalahan cara penanganan atau seperti yang diingatkan oleh Patton dan Sawicki (1986) bahwa ada kemungkinan "*we often come with the right answers to the wrong problem*", selanjutnya Kismartini dkk, berpendapat bahwa "Dalam kebijakan publik, kesalahan dalam memformulasikan masalah akan berdampak pada kesalahan kebijakan publik".

Tujuan pembagian tersebut adalah untuk memudahkan kita dalam mengkaji kebijakan publik, namun demikian beberapa ahli mungkin membagi tahapan-tahapan ini dengan urutan yang berbeda. Tahapan-tahapan dalam kebijakan publik sesuai dengan Winarno. (2007:33) adalah sebagai berikut:

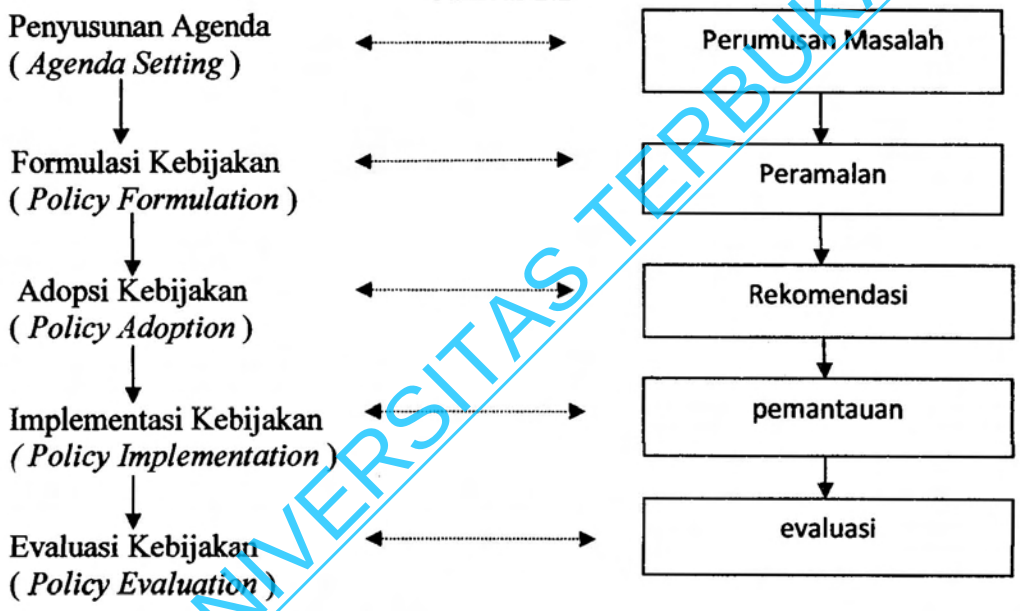
"Para Pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda politik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetensi terlebih dahulu untuk dapat masuk kedalam agenda kebijakan. Pada akhirnya beberapa masalah masuk ke agenda kebijakan para perumus kebijakan. Pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali, sementara masalah yang lain ditetapkan menjadi fokus pembahasan, atau ada pula masalah karena alasan-alasan tertentu ditunda untuk waktu yang lama".

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Untuk memperoleh suatu kebijakan publik yang optimal, maka yang perlu diperhatikan adalah proses kebijakan tersebut, sebagaimana pendapat Dunn (1999:22), proses pembuatan kebijakan adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang berupa tahapan yang saling bergantung yang diatur menurut urutan waktu, yaitu penyusunan agenda (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), adopsi kebijakan (*policy adoption*), implementasi kebijakan (*policy implementation*), dan evaluasi kebijakan (*policy evaluation*).

Gambar 2.2



Sumber : William N.Dun (1999:25)

Gambar 2.2. Proses Pembuatan Kebijakan Publik

Penjelasan gambar 2.2:

- Perumusan masalah dapat mempelajari akan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang mempersoalkan asumsi-asumsi yang mendasari defenisi masalah dan memasuki proses pembuatan kebijakan melalui penyusunan agenda (*agenda setting*). Perumusan masalah dapat membantu dapat menemukan asumsi-asumsi yang tersembunyi, mendiagnosis penyebab-

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

penyebabnya, memetakan tujuan-tujuan yang memungkinkan, memadukan pandangan-pamdangan yang bertentangan dan merancang peluang-peluang kebijakan yang baru.

- Peramalan dapat menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang masalah yang akan terjadi di masa mendatang sebagai akibat dari diambilnya alternatif, termasuk tidak melakukan sesuatu, ini dilakukan dalam tahap formulasi kebijakan. Peramalan dapat menguji masa depan yang plausibel, potensial dan secara normatif bernilai, mengistimasi akibat dari kebijakan yang ada atau diusulkan.
- Rekomendasi membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang manfaat atau biaya dari berbagai alternatif yang akibatnya pada masa mendatang telah diestimasi melalui peramalan, ini membantu pengambil kebijakan pada tahap adopsi kebijakan. Rekomendasi membantu mengestimasi resiko dan ketidakpastian, mengenai eksternalitas dan akibat ganda menentukan kriteria dalam pembuatan pilihan dan pertanggungjawaban administrasi bagi implementasi kebijakan.
- Pemantauan (monitoring) menyediakan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang akibat dari kebijakan yang diambil sebelumnya. Ini membantu pengambil kebijakan pada tahap implementasi kebijakan. Banyak badan secara teratur memantau hasil dampak kebijakan dengan menggunakan berbagai indikator kebijakan dibidang kesejahteraan, kesehatan, pendidikan, perumahan, kesejahteraan, kriminalitas, dan ilmu teknologi.
- Evaluasi memberikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan tentang ketidak sesuaian antara kinerja kebijakan yang diterapkan dengan benar-benar

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

dihasilkan ini membantu pengambil kebijakan pada tahap penilaian kebijakan terhadap proses pembuatan kebijakan. Evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan mengenai seberapa jauh masalah telah terselesaikan tetapi juga menyumbang pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari kebijakan, membantu dalam penyesuaian dan perumusan kembali masalah.

Agustino (2008:iv) dalam buku Dasar-Dasar Kebijakan Publik berpandangan bahwa "demokratisasi dalam proses formulasi kabijakan publik dapat dipahami sebagai akomodasi kepentingan masyarakat dalam kebijakan serta adanya partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan publik". Partisipasi dan akomodasi kepentingan publik juga seringkali terbentur dengan nilai-nilai prosedural hirarkis-birokratis-formal yang menyebabkan proses formulasi seakan-akan berada dalam ruang terbuka akan tetapi syarat dengan muatan birokratis yang memunculkan nilai demokratis semu.

Sedangkan tahapan formulasi suatu kebijakan publik merupakan tahapan yang sangat penting artinya untuk menentukan tahapan selanjutnya, formulasi sendiri memiliki beberapa tahapan seperti identifikasi dan pemahaman masalah, penyusunan agenda, perumusan masalah dan mendesian kebijakan. Menurut widodo (2007:43) bahwa:

"Manakala proses formulasi tidak dilakukan secara tepat dan komprehensif, hasil kebijakan yang akan diformulasikan tidak akan bisa mencapai tataran optimal. Artinya, bisa jadi kebijakan tadi akan sulit diimplementasikan, bahkan bisa jadi tidak bisa diimplementasikan (*unimplementable*). Akibatnya, apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan sulit dicapai sehingga masalah publik yang mengemuka di masyarakat juga tidak bisa dipecahkan."

Pandangan Subarsono (2008:07), bahwa untuk memperoleh suatu kerangka kerja kebijakan publik ditentukan oleh beberapa variabel sebagai berikut :

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

1. Tujuan yang akan dicapai. Ini mencakup kompleksitas tujuan yang akan dicapai. Apabila tujuan kebijakan semakin kompleks, maka semakin sulit mencapai kinerja kebijakan. Sebaliknya, apabila tujuan kebijakan semakin sederhana, maka semakin mudah untuk mencapainya.
2. Preferensi nilai seperti yang perlu dipertimbangkan dalam pembuatan kebijakan. Suatu kebijakan yang mengandung berbagai variasi nilai akan jauh lebih sulit untuk mencapai dibanding dengan suatu kebijakan yang hanya mengejar suatu nilai.
3. Sumberdaya yang mendukung kebijakan. Kinerja suatu kebijakan akan ditentukan oleh sumberdaya finansial, material, dan infrastruktur lainnya.
4. Kemampuan aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. Kualitas dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh kualitas para aktor yang terlibat dalam proses penetapan kebijakan. Kualitas tersebut akan ditentukan dari tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya.
5. Lingkungan yang mencakup lingkungan sosial, ekonomi, politik dan sebagainya. Kinerja dari suatu kebijakan akan dipengaruhi oleh konteks sosial, ekonomi, politik tempat kebijakan tersebut diimplementasikan.
6. Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan. Startegi yang digunakan untuk mengimplementasikan suatu kebijakan akan mempengaruhi kinerja dari suatu kebijakan. Strategi yang digunakan dapat bersifat *top–down aprroach* atau *buttom- up approach*, otoriter atau demokratis.

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

b. Implementasi

Secara etimologis implementasi itu dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang bertalian dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan sarana (alat) untuk memperoleh hasil, Tachjan (2008:24), lebih lanjut dikatakan bahwa apabila pengertian implementasi tersebut dirangkaikan dengan kabijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mecapai tujuan kabijakan.

Kebijakan publik tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktek–praktek sosial yang ada dalam masyarakat, maka kebijakan publik tersebut akan mendapat resistensi ketika diimplementasikan. Sebaliknya, suatu kebijakan publik harus mampu mengakomodasi nilai-nilai dan praktik-praktik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.

Implementasi kebijakan merupakan hal yang sangat khusus dalam proses kebijakan publik. Dipandang dalam pengertian yang luas merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerjasama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang ingin dicapai.

Mengutip Widodo (2007:88) bahwa, "implementasi adalah sebuah proses yang melibatkan sejumlah sumber yang termasuk manusia, dana, dan kemampuan operasional yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok). Proses tersebut dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan".

Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2007:146), membatasi implementasi kebijakan "sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya".

Selanjutnya konsep implementasi kebijakan menurut Mustopadidjaya AR (2003:32), mendefenisikan implementasi kebijakan sebagai :

"pelaksanaan merupakan suatu tahapan dalam *policy cycle* dari keseluruhan proses kebijakan yang berlangsung dalam suatu *policy sistem* yang kompleks dan dinamik serta akan menentukan hasil atau gagalnya suatu kebijakan"

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuan. Hubungannya penataan perangkat organisasi daerah melalui perubahan kebijakan yang dituangkan dalam suatu bentuk kebijakan yang dikenal dengan peraturan daerah adalah upaya pelayanan kepada masayarakat yang efektif dan efisien untuk mencapai tujuan bersama.

Menurut George Edward III dalam Nugroho (2008:512), menegaskan bahwa masalah utama administrasi publik adalah *lack of attention to implementation*. Dikatakannya, *withouth effective implementation the decission* of *policymaker will not be carried out successfully*. Edward menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu *communication, resource, disposition or attitudes*, dan *bureaucratic structure.*

Berdasarkan defenisi Edward tersebut maka masalah kebijakan publik dapat dijabarkan sebagai berikut :

1. Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumberdaya untuk melaksanakan

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

kebijakan, sikap dan tanggap dari para pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan.

2. *Resources* berkenaan dengan ketersediaan sumberdaya pendukung khususnya sumberdaya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksana kebijakan kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif.
3. *Disposition* berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk *carry out* kabijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan.
4. Struktur Birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif.

Mengutip pikiran Dunn dalam Tachjan (2006:26), bahwa tindakan implementasi kebijakan publik dapat pula dibedakan ke dalam " *Policy inputs and policy process*" *Policy inputs* berupa masukan sumber daya, sedangkan *policy process* bertalian dengan kegiatan administrasi, organisasional, yang membentuk transformasi masukan kebijakan ke dalam hasil-hasil (*outputs*) dan dampak (*impact*) kebijakan. Maka dapat dikemukakan bahwa fungsi dan tujuan implementasi ialah untuk membentuk sutau hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran kebijakan publik dapat diwujudkan sebagai "*outcome*" dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah.

Untuk mendapatkan gambaran implementasi berhasil atau tidak Menurut Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2007:156), hal tersebut perlu ditentukan jumlah pekerjaan yang telah diciptakan, indentitas orang-orang yang

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

dipekerjakan dan kemajuan pembangunan yang berhubungan namun dalam banyak kasus kita menemukan kesulitan besar untuk mengidentifikasikan ada dua penyebab menurut mereka disebabkan oleh, pertama, program yang terlalu luas dan sifat tujuan yang kompleks, serta kedua, akibat kekaburan-kekaburan dan kontradiksi dalam menyertakan ukuran dasar dan tujuan.

Proses implementasi akan berbeda-beda tergantung pada sifat kebijakan yang dilaksanakan, Van Meter dan Van Horn menggolongkan kebijakan menurut dua karakteristik yang berbeda yakni jumlah perubahan yang terjadi dan sejauhmana konsensus menyangkut tujuan antara pemeran serta dalam proses implementasi berlangsung.

Unsur perubahan merupakan karakteristik penting setidaknya terdiri dari dua hal sebagai berikut :

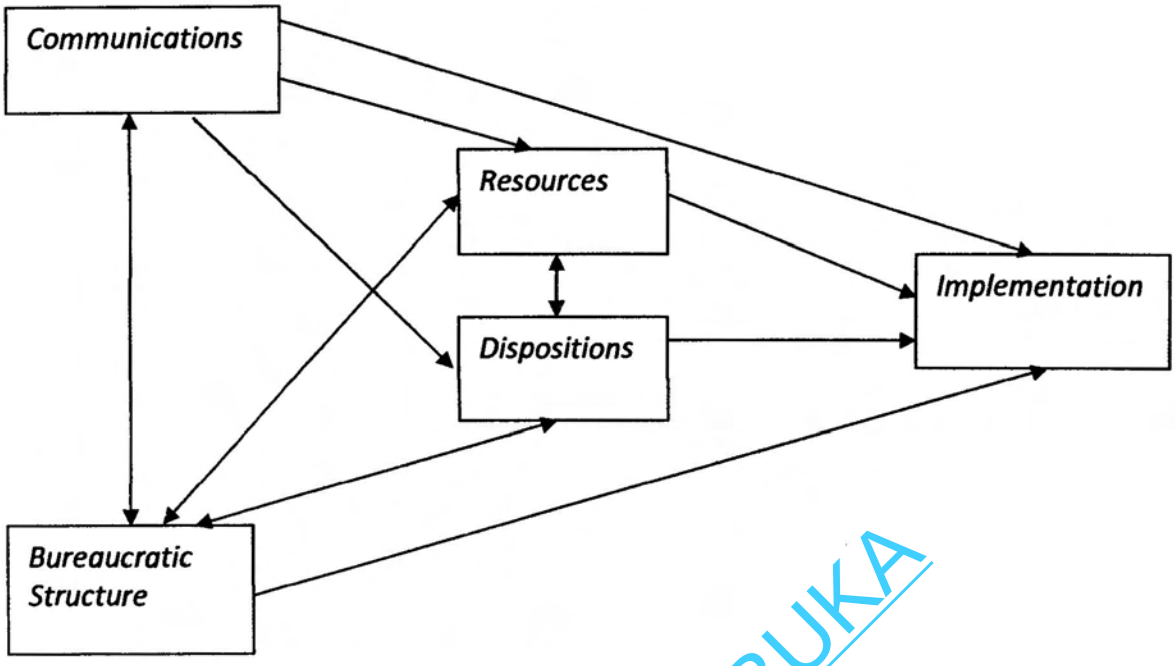
a. Implementasi akan dipengaruhi oleh sejauh mana kebijakan menyimpang dari kebijakan sebelumnya.
b. Perubahan-perubahan *incremental* lebih cenderung menimbulkan tanggapan positif dari perubahan drastis (rasional), dua proses implementasi akan dipengaruhi oleh jumlah perubahan organisasi yang diperlukan. Ada yang menyarankan bahwa implementasi yang efektif akan sangat mungkin terjadi lembaga pelaksanaan tidak diharuskan melakukan reorganisasi secara drastis.

Konteks perubahan organisasi yang terencana Groos dkk dalam Winarno (2007:153), mengidentifikasikan beberapa faktor yang mempengaruhi konsensus tujuan, salah satu dari faktor-faktor ini adalah sejauh mana para pejabat bawahan

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Gambar 2.3



Sumber : George Edward III dalam Tachjan (2006:57).

Faktor Penentu Implementasi Kabijakan

Gambar 2.3 tersebut dapat dijelaskan menurut pandangan Edward III, bahwa Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, berikut ini :

1. Komunikasi, keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus di transmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.
2. Sumberdaya, walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja,

3. Disposisi, disposisi adalah watak dan karakter yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan yang baik, seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.
4. Struktur organisasi Birokrasi, struktur organisasi birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak efektif.

c. Evaluasi

Menurut Winarno (2007:226) bahwa secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Evaluasi

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya dalam pandangan Winarno, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Selanjutnya evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Pandangan Nugroho (2008:535) evaluasi kebijakan biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna di pertanggung jawabkan kepada konstituennya. Sejauhmana tujuan dicapai, evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara "harapan" dan "kenyataan". Nugroho menyarankan setiap kebijakan harus dievaluasi sebelum diganti sehingga perlu kalusal "dapat diganti setelah dilakukan evaluasi" dalam setiap kebijakan publik. Untuk itu ada dua alasan pokok yaitu :

1. Menghindari **kebiasaan buruk** administrasi publik Indonesia yaitu "**ganti pejabat ganti peraturan**"
2. Setiap kebijakan tidak dapat diganti dengan sertamerta karena " **keinginan" atau "selera"** pejabat yang pada saat itu memegang kewenangan politik.

   Tujuan pokok evaluasi bukan untuk menyalah-nyalakan, melainkan untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan suatu kebijakan publik. Tugas selanjutnya adalah bagaimana mengurangi atau menutup kesenjangan tersebut. Jadi dalam analisis implementasi perangkat organisasi dinas-dinas daerah di Kabupaten Halmahera Tengah harus dipahami sebagai sesuatu yang bersifat positif.

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

d. Perangkat Organisasi

Dalam konteks struktur organisasi perangkat daerah Kabupaten Halmahera Tengah, menurut Hodge, *et. Al* dalam Tachjan (2008:114), mengemukakan bahwa, karakteristik struktur organisasi yang efektif adalah sebagai berikut:

- *Efficiency*
- *Inovation*
- *Flaxibility and Adaptiveness*
- *Facilitation of individual Performance and Development*
- *Facilitation of Coordination and Communication*
- *Facilition of Strategy Formulation and Implementation.*

Karaktersitik tersebut dimaksudkan menurut Hidge adalah sebagai berikut :

"Struktur organisasi merupakan cara untuk merealisasikan tujuan organisasi, oleh karena itu struktur tersebut harus mendorong pencapaian tujuan organisasi secara efektif dan efisien. Hal ini sebagai sebuah faktor yang sangat penting bagi kelangsungan hidup dan keberhasilan organisasi". Maka Struktur Organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Tengah merupakan salah satu faktor kunci untuk mencapai tujuan dari yang diamanatkan oleh otonomi daerah.

Struktur organisasi yang efisien di samping tidak duplikasi, tetapi juga dapat memberikan suatu kerangka atau jaringan untuk membedakan dan mengintegrasikan pekerjaan-pekerjaan dalam kaitannya dengan pengalokasian dan penggunaan sumberdaya. Sejalan dengan hal tersebut perangkat organisasi di Kabupaten Halmahera Tengah harus dapat mendorong kelangsungan inovasi.

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Organisasi yang menghadapi lingkungan yang dinamis dan kompleks akan membutuhkan lebih banyak inovasi agar organisasi tersebut tetap dapat bertahan dan memberikan respon terhadap lingkungannya. Dengan demikian, struktur organisasi yang di implementasikan di Kabupaten Halmahera Tengah harus bersifat fleksibel dan adaptif (mampu beradaptasi). Kemampuan untuk berubah dan memberikan respon terhadap kondisi-kondisi lingkungan yang baru adalah sangat penting bagi kelangsungan hidup organisasi. Struktur yang efektif harus dapat menyeimbangkan antara kebutuhan akan konsistensi dan *predictability* (dapat diramalkan) dengan kebutuhan akan flexibilitas dan *responsiveness.*

Struktur organisasi dapat memfasilitasi, flexibilitas dan kemampuan beradaptasi dengan dua cara. Pertama, struktur pendukungnya dapat berfungsi sebagai suatu satuan untuk menyampaikan informasi kepada para pengambil keputusan puncak sehingga manajemen dapat merumuskan dan melaksanakan startegi-strategi baru, termasuk me-redesain organisasi. Kedua, struktur itu sendiri dapat menciptakan unit-unit, departemen-departemen atau divisi-divisi yang dekat dengan lingkungan, sehingga dapat memberikan respon dengan baik terhadap lingkungan.

Selanjutnya, struktur organisasi daerah dapat mendorong para aparatur tumbuh (berkembang) dengan mempelajari ketrampilan-ketrampilan baru dan dapat menerima tanggung jawab yang lebih tinggi. Struktur organisasi harus memberikan jalur atau anak tangga karier yang jelas dalam pekerjaan-pekerjaan atau jabatan-jabatan dan harus memberikan suatu sistem melalui mana para aparatur dapat memperoleh pelatihan secara berjenjang yang diperlukan bagi tugas-tugas pada tingkatan yang lebih tinggi. Struktur organisasi yang tepat adalah

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

yang dapat memfasilitasi koordinasi dan komunikasi pada bidang-bidang yang paling diperlukan. Struktur organisasi dan strategi organisasi berkaitan erat satu sama lain. Apabila organisasi dengan strategi baru, maka struktur tersebut perlu dirubah. Konfigurasi struktur yang berbeda akan menyediakan informasi dan sumberdaya yang berbeda, sehingga mengakibatkan terjadinya perubahan strategi-strategi dan struktur organisasi perlu disesuaikan kembali dengan strategi.

Upaya mencapai tujuan otonomi daerah yang menjadi visi bersama didaerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, diamanatkan kepada pemerintah daerah untuk mengambil pilihan langkah tindakan yang dapat berupa melakukan ataupun tidak melakukan sesuatu dalam upaya pencapaian tujuan dan pilihan tersebut memiliki dampak yang sama besarnya dengan pilihan langkah untuk melakukan sesuatu terhadap masyarakat.

B. Kerangka Berpikir

Gambar.2. 4



Gambar 2. 4. Kerangka Berpikir

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan tersebut maka untuk mempermudah pemahaman tentang analisis terhadap implementasi perangkat organisasi dan tata kerja dinas-dinas daerah di Kabupaten Halmahera Tengah akan mempengaruhi berbagai aspek sosial yang dapat dijelaskan dalam model berpikir sebagai berikut:

1. Faktor Komunikasi

Analisis kebijakan adalah awal, bukan akhir, dari upaya untuk meningkatkan proses pembuatan kebijakan, oleh karena itu implementasi Perda Nomor 15 Tahun 2008 yang merupakan suatu kebijakan publik membutuhkan komunikasi serta pemahaman yang sama, tentang rencana strategi daerah yang akan di capai. Adanya pemahaman yang baik tentang tugas dan fungsi maka pada level implementasi fungsi dan tugas dapat dianalisis atau dievaluasi sesuai dengan pelaksanaan tugas dan fungsi.

Proses implementasi kebijakan, faktor komunikasi sangat berpengaruh terhadap suatu kebijakan yang diimplementasikan adalah komunikasi antar unit/dinas ataupun lintas sektoral vertikal dan horisontal, sesama aparatur, amupun lingkungan. Pemerintah daerah sebagai implementor kebijakan harus mengetahui apa yang harus dilakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Komunikasi-komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana.

Beberapa hal yang menimbulkan dampak-dampak buruk bagi implementasi kebijakan adalah transmisi, kejelasan dan konsistensi. Hubungan antara

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

komunikasi dan implementasi bahwa semakin cepat keputusan-keputusan dan perintah-perintah pelaksanaan diteruskan kepada pelaksana implementasi yang harus melaksanakannya, maka semakin tinggi probabilitas keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah pelaksanaan tersebut dilaksanakan dengan baik pula.

2. Faktor Sumberdaya (*Resources*) dalam hal implementasi perangkat organisasi dalam prespektif pelaksanaan otonomi daerah sebagai tindak lanjut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, maka sumberdaya sebagai faktor pendukung maupun penghambat terhadap terwujudnya tujuan otonomi, ketersediaan sumberdaya (sumberdaya manusia, sumberdaya peralatan dan sumberdaya anggaran). Sumberdaya Manusia (SDM) memenuhi dari segi kuantitas maupun kualitas termasuk resistensi dan ketidaksesuainnya dengan reformasi birokrasi dalam implementasi struktur perangkat organisasi daerah. Sementara faktor sumberdaya alam, kondisi sosial masyarakat, letak geografis dan infrastruktur yang dimiliki oleh daerah merupakan faktor yang terpenting sebagai pendukung maupun sebagai faktor penghalang proses pencapaian tujuan otonomi daerah.
3. Faktor Disposisi/Mental budaya dan pola pikir dari SDM birokrasi terhadap implementasi struktur perangkat daerah di Kabupaten Halmahera Tengah selain dipengaruhi oleh struktur organisasi yang bersifat makro bergantung pula pada perilaku organisasi yang terdiri dari perilaku individu, perilaku kelompok, dan perilaku antar kelompok.

Setiap kelembagaan pemerintah memiliki tugas pokok pelayanan publik, yaitu pelayanan yang diberikan kepada masyarakat umum yang menjadi warga

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

negara atau yang secara sah menjadi penduduk yang bersangkutan. Pelayanan yang dikelola oleh setiap organisasi pemerintah, adalah pelayanan yang sesuai dengan tugas pokok dan fungsi.

Faktor mental birokrasi akan menimbulkan persoalan menyangkut implementasi kebijakan, rendahnya kualitas pelayanan birokrasi yang lamban cenderung tidak efisien akibat dari rendahnya motivasi birokrasi maupun rendahnya birokrasi yang terlatih. Pelayanan bukannya terletak pada kurangnya jumlah staf yang menangani pelayanan publik, tetapi lebih pada kuranganya mental, pola pikir dan rendahnya motivasi para pegawai. Para pelaksana harus memiliki ketrampilan-ketrampilan yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan. Kurangnya personil yang terlatih dengan baik akan dapat menghambat pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang menjangkau banyak pembaruan.

4. Faktor Struktur Organisasi

Perangkat organisasi di Kabupaten Halmahera Tengah sesuai dengan peraturan daerah nomor 15 Tahun 2008 tentang pembentukan organisasi dan tata kerja dinas-dinas daerah dirasakan terlalu besar bila di kaitan dengan ketersediaan potensi daerah, Sumberdaya Manusia (SDM) yang tersedia maupun faktor-faktor lainnya. Dalam upaya mencapai tujuan organisasi selain perlu memiliki struktur dan kultur organisasi termasuk memiliki sumberdaya. Sumberdaya apa saja yang harus dimiliki dan bagaimana besarnya tergantung pada tujuan yang ingin dicapai. Organisasi pemerintah daerah termasuk kedalam tipe organisasi publik yang mempunyai tujuan dan bersifat tidak mengejar keuntungan.

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

(*consistency*) olehkarena itu, dimensi komunikasi mencakup transfromasi kebijakan, kejelasan dan konsistensi, agar suatu kebijakan yang di transmisikan kepada pelaksana, target group, dan pihak lain yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat diterima dengan jelas sehingga di antara mereka mengetahui apa yang menjadi maksud, tujuan, dan sasaran serta substansi dari kebijakan publik.

3. *Resources* dengan ukuran sebagai berikut : *resources* berkenaan dengan ketersediaan sumberdaya pendukung, khususnya sumberdaya manusia. Hal ini berkenaan dengan kecakapan pelaksanaan kebijakan publik untuk *carry out* kebijakan secara efektif, sebaliknya jika bagaimanapun jelasnya ketentuan dan aturan serta bagaiumanapun akuratnya penyampaian, bila pelaksana kebijakan tidak didukung dengan sumber-sumber daya untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tidak efektif.

Sumber daya sebagaimana tersebut tersebut meliputi :

a. Sumberdaya Manusia

Sumberdaya manusia merupakan salah satu variabel yang memngaruhi keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kebijakan. Sumberdaya manusia pelaku kebijakan juga harus mengetahui orang-orang lain yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan. Disamping itu, sumberdaya manusia pelaku kebijakan juga harus memiliki kewenangan yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan. Olehkarena itu, sumberdaya manusia harus ada ketepatan dan kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan memiliki sesuai dengan tugas pekerjaan yang ditanganinya.

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

b. Sumberdaya Anggaran.

Terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan pada publik yang harus diberikan kepada masyarakat juga terbatas, dapat diasumsikan bahwa terbatasnya sumberdaya keuangan (anggaran), akan mempengaruhi keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Disamping program tidak dapat dilaksanakan dengan optimal, terbatasnya anggaran menyebabkan disposisi para pelaku kebijakan rendah, bahkan akan menimbulkan *goal displacement* yang dilakukan oleh pelaku kebijakan terhadap pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan yang telah ditetapkan.

c. Sumberdaya Peralatan

Sumberdaya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah, dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan.

d. Sumberdaya Informasi dan Kewenangan

Sumberdaya informasi juga menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan. Terutama informasi yang relevan dan cukup tentang berkaitan dengan bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan. Selain itu informasi tentang kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, informasi ini juga menyadarkan pelaksana kebijakan yang terlibat dalam implementasi agar diantara mereka mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya.

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Selain informasi, kewenangan juga merupakan sumber daya lain yang memengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan. Kewenangan sangat diperlukan, terutama untuk menjamin dan meyakinkan bahwa kebijakan yang akan dilaksanakan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki.

4. *Disposition* dengan ukuran sebagai berikut : *disposition* berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk *carry out* kebijakan publik tersebut. Kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan. Disposisi merupakan kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat diwujudkan tepat waktu tepar sasaran.
5. Struktur birokrasi dengan ukuran sebagai berikut.

   Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan cukup dan para pelaksana mengetahui apa dan bagaimana untuk melakukannya, akan tetapi implementasi kebijakan kemungkinan belum optimal karena adanya struktur birokrasi yang tidak sesuai dengan obyek dan lingkup tugas pokok, fungi dan kewenangan.

   Birokrasi berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangannya adalah bagaimana agar tidak terjadi *bureaucratic fragmentation* karena struktur ini menjadikan proses implementasi menjadi jauh dari efektif. Edward III dalam Nugroho (2008:512).

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

III. METODE PENELITIAN

A. Desain Penelitian

Dalam desain penelitian ini adalah peneliti melakukan rancangan penelitian untuk mengungkapkan bagaimana implementasi perangkat organisasi daerah di Kabupaten Halmahera Tengah di Kota Weda yang berlangsung selama kurang lebih 2 bulan dari akhir juni sampai awal Agustus Tahun 2009. Faktor-faktor yang berpengaruh dalam kebijakan terhadap implementasi Perda Nomor 15 Tahun 2008 tentang pembentukan organisasi dan tata kerja dinas-dinas daerah di Kabupaten Halmahera Tengah, menurut Irawan (2006:4.12) bahwa desain penelitian atau rancangan penelitian adalah rancangan (rencana) penelitian yang akan dilakukan oleh seorang peneliti.

Penelitian ini adalah menggunakan metode kualitatif, yang dicirikan oleh tujuan yang berupaya guna memahami gejala-gejala yang sedemikian rupa tidak memerlukan kuantifikasi, atau gejala-gejala tersebut tidak memungkinkan diukur secara tepat (Garda,1999).

Selain itu, Metode kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data diskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Metode kualitatif pada umunya menggunakan pendekatan induktif yaitu data dikumpulkan, dianalisis, diabstraksikan dan muncul teori-teori sebagai penemuan kualitatif.

Berdasarkan definisi dari berbagai sumber yang digambarkan tersebut dapat dipahami bahwa metodologi penelitian benar-benar diperlukan dan memiliki peran yang amat penting dalam keberhasilan suatu penelitian untuk

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Kabupaten Halmahera Tengah, yang rata-rata hampir semua desa berada di daerah pantai kurang lebih 80% dan sisnya 20% lainnya berada di daerah pegunungan.

Kabupaten Halmahera Tengah merupakan wilayah kepulauan dengan jumlah pulau kurang lebih 37 buah pulau besar dan kecil, selain pulau utama (Halmahera) diantaranya pulau besar adalah gugusan pulau gebe (Pulau Gebe dan Pulau Yoi) yang didiami penduduk, sedangkan yang lain adalah pulau-pulau kecil/pulau karang. Gugusan pulau Gebe memiliki jarak yang relatif jauh dari pulau utama (Halmahera), dimana daerah ini termasuk lingkungan kontinen Melanesia yang bergerak dari gugusan yang melalui pulau Irian bagian Utara berciri vulkanis. Wilayah ini memiliki karakteristik fisik, geografis dan ekologis yang unik serta memiliki sumberdaya alam yang besar dan beraneka ragam yang belum dimanfaatkan secara optimal. (Lihat Peta terlampir)

2. Keadaan Pemerintahan

Sejarah perjalanan Kabupaten Halmahera Tengah terbentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 6 Tahun 1990 dan diresmikan pada tanggal 31 Oktober 1991 dengan soasio sebagai Ibukotanya, (Kota Tidore Kepulauan), saat diberlakukannya Undang-undang Nomor. 1 Tahun 2003 tanggal 25 Februari 2003 tentang pemekaran wilayah di Propinsi Maluku Utara, Kabupaten Halmahera Tengah terbagi dalam tiga wilayah administratif yaitu Kota Tidore Kepulauan, (Ibukota Soasio) Kabupaten Halmahera Timur (Ibukota Maba) dan Kabupaten Halmahera Tengah sebagai Kabupaten induk dengan Ibukotanya Weda.

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

pusat ibukota dari Soasio ke Weda yang terdiri dari 6 (enam) kecamatan dan di tambah dengan 2 (dua) Kecamatan saat penelitian tinggal menunggu pengesahan.

Sebelum Kemerdekaan, Kabupaten Halmahera Tengah telah memiliki struktur Pemerintahan Kecamatan Kesultanan Nuku yaitu Sangaji Poton dan Sangaji Were yang bertindak sebagai pemimpin di wilayah Kecamatan. Setelah masa kerajaan berakhir pada masa kemerdekaan, pada saat pemberlakuan otonomi daerah, masyarakat di daerah Kabupaten Halmahera Tengah melalui Bupati terpilih hasil pemilihan langsung pertama Tahun 2007 oleh rakyat M.AL YASIN ALI, dikeluarkan kebijakan yang sangat populis. Kebijakan tersebut adalah instruksi kepada seluruh pegawai Kabupaten Halmahera Tengah untuk melakukan pelayanan masyarakat dan pembangunan di ibukota Weda pada tanggal 15 Januari 2008. Selanjutnya dalam melaksanakan urusan pemerintahan di Kabupaten Halmahera Tengah. Jumlah PNSD 1.047 orang Pegawai Negeri Sipil Daerah yang berada di lingkungan Kabupaten Halmahera Tengah. Jumlah PNSD ini masih di dukung jumlah guru dan pegawai kecamatan sebanyak 1431 orang maka total jumlah pegawai di Kabupaten Halmahera Tengah menjadi 2.478 Untuk lebih jelas dapat dilihat rincian pada tabel berikut. (lihat struktur organisasi pada tabel 4.3.).

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Tabel 4.1.
Jumlah Pegawai Negeri Sipil Menurut Instansi dan Golongan Kepangkatan Dalam Lingkup Pemerintah Daerah Kabupaten Halmahera Tengah.

No	Institusi	Gol I	Gol II	Gol III	Gol IV	Jumlah
1	Sekretariat Daerah	2	94	71	11	178
2	Sekretariat DPRD	-	25	14	2	41
3	Sekertariat KPUD	-	4	6	1	15
4	Sekretariat Korpri	-	4	5	1	10
5	Dinas Perhubunga dan telkom	-	25	8	3	36
6	Dinas Pend. Pemuda dan OR	2	21	21	6	50
7	Dinas Kesehatan	1	21	34	5	61
8	Dinas Perkebunan	-	18	14	5	37
9	Dinas Pekerjaan Umum	-	31	25	1	57
10	Dinas Pertambangan	-	7	18	1	26
11	Dinas Nakertrans	-	14	21	5	40
12	Dinas Perindag UKM	-	14	14	5	33
13	Dinas Pertanian & Peternakan	-	15	32	3	60
14	Dinas Perikanan & Kelautan	-	13	16	3	32
15	Dispenda	1	17	17	6	41
16	Dinas Sosial	-	7	17	5	21
17	Dinas Kehutanan	-	21	25	3	49
18	Dinas Pengendalian Ligk Hidup	-	8	12	3	26
19	Bappeda	-	8	19	6	33
20	Inspektorat Daerah	1	9	13	6	29
21	BPMD	-	6	10	4	20
22	Dinas Capil & Kependudukan	-	10	13	4	27
23	Badan Kepegawaian Daerah	-	14	11	1	27
24	Kesbang Linmas	-	22	24	2	48
25	Badan Ketahanan Pangan	-	6	6	1	13
26	Kantor Perpustakaan & PDE	-	11	4	1	16
27	Kantor Polisi Pamong Praja	5	23	3	-	31
	Jumlah Total (Prosentasi)	11 (1,05 %)	453 (43,27 %)	465 (44,41 %)	94 (8,98%)	1.047 (100%)

Sumber: Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Halmahera Tengah Tahun 2009

Berdasar jumlah pegawai tersebut bila dilihat dari tingkat pendidikan dapat dirinci sebagai berikut : SD 9 orang, SMP 21 orang, SMA 464 orang, D1/D2 481 orang dan D3 sebanyak 201 0rang. Selanjutnya S1 1.265 serta S2 37 orang.

Dilihat dari jumlah PNSD tersebut menimbulkan kendala tersendiri terutama PNS yang berijasah SMA sekitar 50%, menimbulkan persoalan

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Tabel .4.3.
Organisasi Dinas-dinas Daerah Kabupaten Halmahera Tengah Sesuai Perda Nomor 15 Tahun 2008.

No	Nama Dinas	Keterangan
1	Pendidikan Pemuda dan Olahraga	Membawahi 4 bidang dan 1 sekretaris 3 subag
2	Kesehatan	Membawahi 4 bidang dan 1 sekretaris 3 subag
3	Perhubungan Komunikasi dan informatika	Membawahi 4 bidang dan 1 sekretaris 3 subag
4	Perkebunan	Membawahi 4 bidang dan 1 sekretaris 3 subag
5	Pekerjaan Umum	Membawahi 4 bidang dan 1 sekretaris 3 subag
6	Pertambangan dan Energi	Membawahi 4 bidang dan 1 sekretaris 3 subag
7	Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Membawahi 4 bidang dan 1 sekretaris 3 subag
8	Perindagkop UKM	Membawahi 3 bidang dan 1 sekretaris 3 subag
9	Pertanian dan Peternakan	Membawahi 4 bidang dan 1 sekretaris 3 subag
10	Perikanan dan Kelautan	Membawahi 4 bidang dan 1 sekretaris 3 subag
11	Kebudayaan dan Pariwisata	Membawahi 3 bidang dan 1 sekretaris 3 subag
12	Kependudukan dan Catatan sipil	Membawahi 3 bidang dan 1 sekretaris 3 subag
13	Sosial	Membawahi 3 bidang dan 1 sekretaris 3 subag
14	Kehutanan	Membawahi 4 bidang dan 1 sekretaris 3 subag
15	Pendapatan Daerah	Membawahi 4 bidang dan 1 sekretaris 3 subag

Sumber : Bagian Ortala Setda Halteng

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

B. Potensi Daerah Kabupaten Halmahera Tengah

Potensi Kabupaten Halmahera Tengah sebagai daerah yang memiliki letak geografis yang cukup strategis, berada di bagian tengah Pulau Halmahera bagian selatan dan berhubungan langsung dengan lautan pasifik merupakan faktor pendukung yang cukup signikan dan bernilai tinggi sebagai keunggulan daerah dalam mendorong perekonomian melalu perdagangan dan jasa, antar kabupaten dan propinsi. Daerah ini banyak menyimpan potensi yang belum di kelolah, sehingga memerlukan perhatian yang serius agar potensi beraneka ragam tersebut baik potensi bahan tambang maupun potensi perikanan, tersebut dapat dikelola dan dimanfaatkan secara maksimal bagi kelangsung pembangunan daerah. (dapat dilihat pada tabel 4.6 hal 73)

1. Potensi Hasil Alam

Kabupaten Halmahera Tengah memiliki kondisi geografis daratan pegunungan dan potensi hasil laut yang cukup memadai, kondisi geografis Kabupaten Halmahera Tengah memiliki potensi hasil alam dari pertanian dan pertambangan serta hasil laut. Potensi Sumberdaya dibidang ini bila di kelola dengan baik dan professional akan memberikan kontribusi yang berarti bagi kelangsungan pembangunan. Akan tetapi hal tersebut tidak terlaksana secara optimal akibat dari kekurangan dari SDM yang memiliki keahlian dibidang tersebut, untuk ditempatkan sesuai dengan kualifikasinya.

Kabupaten Halmahera Tengah termasuk daerah yang kaya akan hasil tambang, sejauh ini hasil tambang yang sudah di eksploitasi oleh PT. Aneka Tambang dan PT Weda Bay Nikel serta beberapa investor swasta pertambangan lainnya belum maksimal, akibat dari peraturan dan perundangan dibidang ini

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

belum sepenuhnya diatur oleh pemerintah daerah kabupaten, bahkan melibatkan sejumlah departemen sehingga butuh waktu dan biaya yang cukup besar untuk kegiatan eksploitasi.(dapat dilihat pada tabel 4.6 hal 73)

2. Kependudukan / Demografi

Penduduk merupakan sumber daya yang potensial dalam proses pembangunan suatu bangsa. Jumlah penduduk yang relatif kecil dapat dikembangkan sebagai tenaga kerja yang produktif sehingga berfungsi sebagai pengelola sumber daya alam. Namun jumlah penduduk yang relatif kecil yang tidak mempunyai keahlian juga dapat menimbulkan permasalahan sosial dalam proses pembangunan itu sendiri akibat kebijakan yang tidak sesuai dengan karakteristik masyarakat sehingga menimbulkan masalah tersendiri.

Permasalahan sosial lainnya yang muncul seperti pengangguran, kemiskinan dan sebagainya, sementara lahan pertanian yang relatif kecil dan subur sangat potensial untuk dikembangkan, didukung dengan mata pencaharian penduduk sebagaian besar adalah petani, bila potensi penduduk itu sendiri tidak mendapat perhatian dan penanganan yang serius.

Selanjutnya bila dilihat dari penyebaran penduduk di tiap kecamatan, maka kecamatan Patani Utara merupakan yang paling banyak penduduknya dengan jumlah penduduk sebanyak 8.759 jiwa atau 22.84% dan kecamatan berpenduduk paling sedikit adalah Kecamatan Weda Selatan dengan jumlah penduduk sebanyak 4.303 jiwa atau 11.22%. Bila dilihat dari kepadatan penduduk maka Kecamatan Patani Utara adalah yang terpadat dengan jumlah 165 jiwa per km^2, menyusul Pulau Gebe dengan 74 jiwa per km^2, sedangkan kecamatan

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

yang paling jarang penduduknya adalah Kecamatan Weda Utara dengan 6 jiwa perkm^2.

Tabel. 4.4.
Jumlah Penduduk, Luas dan Kepadatan/Km

No	Kecamatan	Luas Wil	JLH KK	Laki-laki	Perempuan	Jumlah Penduduk
1	Weda	534,47	2.096	4.237	4.098	8.335
2	Weda Selatan	348,25	1.227	2.994	2.683	5.677
3	Weda Utara	817,56	1.306	3.139	2.718	5.857
4	Pulau Gebe	73,56	1.086	2.196	2.074	4.272
5	Patani	123,75	1.606	3.896	3.989	7.885
6	Patani Utara	53,15	1.896	4.358	4.130	8.488
	J u m l a h	1.950,74	9.215	20.822	19.692	**40.514**

Sumber : Halteng dalam angka 2008

3. Keadaan Pendidikan

Pendidikan pada hakekatnya merupakan usaha sadar manusia untuk mengembangkan kepribadian dan meningkatkan kemampuan di dalam dan diluar sekolah yang berlangsung seumur hidup. Sehubungan dengan itu dalam upaya untuk meningkatkan sarana dan prasarana pendidikan di seluruh jenjang pendidikan pendidikan di daerah adalah dalam rangka mewujudkan cita-cita bangsa sebagaimana amanat Undang-undang Dasar 1945.

Jumlah jenjang pendidikan dari semua tingkatan dilihat dari perkembangannya cukup membaik sesuai dengan tuntutan dan kabutuhan masyarakat untuk mendapatkan pelayanan pendidikan melalui akses pelayanan pendidikan, perkembangan tersebut dilihat dari jumlah fasilitas pendidikan maupun daya serap dan jumlah siswa.

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Tabel 4.5.
Jumlah Sekolah dan Murid

No	Kecamatan	TK/RA	SD/MI	SMP/MTs	SMA/MA	SMK
1	Weda	3	14	6	2	1
2	Weda Selatan	6	7	3	1	2
3	Weda Utara	3	7	4	1	-
4	Pulau Gebe	5	8	4	1	1
5	Patani	6	11	6	2	1
6	Patani Utara	8	12	6	2	2
Jumlah		**29**	**59**	**29**	**9**	**7**
Jumlah Siswa		**1135**	**7342**	**2632**	**1350**	**503**
Jumlah Total Siswa		**12962**				

Sumber : Dinas Dikpora Kab. Halmahera Tengah 2008

4. Keadaan Kesehatan

Pembangunan kesehatan sebagai bagian integral dari pembangunan nasional bertujuan untuk mencapai kemampuan hidup sehat bagi penduduk agar dapat mewujudkan derajat kesehatan masyarakat yang optimal. Upaya penyediaan sarana dan prasarana kesehatan merupakan kebutuhan mendasar dalam peningkatan taraf kesehatan masyarakat.

Jumlah fasilitas kesehatan di Kabupaten Halmahera Tengah sebanyak 34 buah terdiri dari 1 unit Rumah Sakit yang berlokasi di Ibukota Kabupaten, Puskesmas 6 unit, dan Puskesmas pembantu sebanyak 27 unit sedangkan jumlah dokter dan tenaga medis lainnya sebanyak 109 orang terdiri dari 8 dokter 36 orang bidan, 65 orang perawat.

a. Kondisi Sosial Budaya

Selain hasil alam dan penduduk, sosial budaya juga merupakan potensi daerah yang juga dimanfaatkan secara maksimal. Kehidupan sosial budaya juga menyangkut kehidupan beragama.Kehidupan beragama dan hubungan antar umat beragama di Kabupaten Halmahera Tengah berjalan baik, dan penuh kerukunan.

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Sampai saat ini secara keseluruhan jumlah fasilitas sarana peribadatan yang ada di Kabupaten Halmahera Tengah sebanyak 74 unit yang terdiri dari mesjid sebanyak 30 unit, mushollah 28 unit dan Gereja 16 unit.

Kabupaten Halmahera Tengah sejak dahulu didiami oleh suku bangsa Poton dan Were/Saway dan suku bangsa ini sebagai nama atau simbol di Kabupaten Halmahera Tengah. Kelestarian kebudayaan Fogogoru senantiasa dijaga, dikembangkan dan di bina oleh pemerintah maupun masyarakat melalu lembaga pemerintahan dan adat, adapun kesenian di daerah ini adalah, Tarian lala, cokaiba dalam memperingati kelahiran Nabi Muhammad SAW.

b. Kondisi Perekonomian dan Mata Pencaharian Penduduknya

Perekonomian sebagai faktor utama dalam menunjang kemajuan suatu daerah, tentunya juga harus mendapatkan perhatian untuk dikembangkan dan dimanfaatkan sebagai daya dorong kemajuan suatu derah guna menuju masyarakat yang makmur adil dan merata. Yang perlu mendapat perhatian serius adalah pengolahan bidang pertanian dimana hampir sebagaian besar masyarkat memiliki mata pencaharian dibidang ini.

Keadaan perekonomian dan pendapatan masyarakat di Kabupaten Halmahera Tengah sebagian besar dari sektor pertanian, perkebunan, peternakan dan kehutanan yaitu sebesar 62,50 %, diikuti oleh sektor pertambangan dan penggalian sebesar 8,15 %, sektor perdagangan sebesar 8,05 %, sektor jasa kemasayarakatan, sosial dan perorangan sebesar 7,40 %, sektor industri pengolahan sebesar 5,40 %, sektor konstruksi 4,50 %, sektor transportasi dan komunikasi sebesar 3,50 %, serta dua sektor lainnya yaitu sektor listik/gas dan air bersih masing-masing 0,30 % dan 0,20 %.

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Penyerapan tenaga kerja dapat dilihat bahwa jenis industri pengolahan ikan merupakan jenis industri yang menyerap tenaga kerja terbesar yaitu sebanyak 78 orang. Ketersediaan potensi daerah yang tersedia dibidang pertanian dan perikanan yang cukup besar ini, bila dikembangkan secara sungguh-sungguh melalui insdustri kerakyatan atau bentuk apasaja akan memberikan dukungan yang cukup berarti dalam kelangsungan pembangunan.

Pembangunan kelistrikan di Kabupaten Halmahera Tengah sampai dengan akhir Tahun 2005 sebanyak 2 buah sub ranting yaitu Weda dan Patani dengan jumlah mesin masiing-masing 5 dan 4 unit. Adapun kapasitas terpasang 1.007 kw dan 1.000kw, dengan total produksi sebesar 106.296 kwh.

e. Perdagangan Koperasi dan Perbankan

Jumlah seluruh pelaku usaha di Kabupaten Halmahera Tengah sampai dengan akhir Tahun 2005 sebanyak 377 pedagang yang terdiri dari 234 usaha makro, 132 usaha kecil dan 11 usaha menengah. Sementara untuk Koperasi di Kabupaten Halmahera Tengah memiliki potensi berupa Koperasi Unit Desa (KUD) sebanyak 71 buah dengan jumlah anggota KUD sebanyak 6.162 orang.

Potensi di bidang ini sangat berpengaruh bila di kembangkan secara profesianal, karena didukung oleh karakteristik masyarakat dibidang perdagangan dan koperasi cukup siginifikan, sehingga jika aparatur daerah memiliki motivasi dan inovasi yang baik untuk menggerakkanya akan turut memberikan kontribusi yang besar terhadap pembangunan daerah dibidang ini.

Untuk sub sektor perbankan, saat ini di Kabupaten Halmahera Tengah terdapat 2 (dua) unit bank milik pemerintah maupun bank milik swasta, bank

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

milik pemerintah yaitu BRI dan milik swasta yaitu Bank Pembangunan Daerah Maluku (BPDM).

f. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)

PDRB merupakan salah satu indikator dalam mengukur apakah pembangunan (khususnya pembangunan ekonomi) regional telah mencapai sebagaimana rencana atau belum. Hasil perhitungan PDRB juga dapat menjadi informasi untuk menjadi perencanaan dalam pengambilan kebijaksanaan serta dalam pengevaluasian hasil pembangunan yang telah dilaksanakan, oleh karena itu PDRB dapat diketahui pada sektor dan sub sektor mana yang sangat berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat di daerah.

Tabel.4.6.
Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Halmahera Tengah

No	Lapangan Usaha	Tahun 2006	Tahun 2007
1	Pertanian	98.001,88	119.202,42
2	Pertamb dan Penggalian	51.146,36	38.113,91
3	Industri Pengolahan	13.170,14	15.974,34
4	Liastrik gas dan air minum	307,62	364,59
5	Bangunan/Konstruksi	4.035,41	4.967,98
6	Perdagangan/Hotel dan Restoran	31.120,77	38.614,06
7	Angkutan/Komunikasi	5.992,87	7.137,68
8	Keuangan/Jasa	1.988,44	2.253,73
9	Jasa-Jasa	16.716	18.969,37
10	PDRB	222.480,05	245.598,10
11	PDRB Tanpa Pertambangan	173.351,90	210.076,82

Sumber: Halteng dalam angka 2008

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

g. Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)

No Urut	Uraian	Jumlah/Tahun Anggaran		
		2007	2008	2009
1	Pendapatan Daerah	5,026,711,000	8,696,450,000	18.233.227.000
2	Dana Perimbangan	259,513,000,000	288,692,000,000	340,423,280,000
3	Lain-lain Pendapatan Yang Sah	6,545,500,000	4,850,000,000	850,000,000
	Jumlah Pendapatan	**271,085,211,000**	**302,238,450,000**	**359,506,507,000**
4	Belanja tidak langsung	87,565,169,000	88,213,048,000	114,021,118,000
5	Belanja pegawai	71,024,056,000	72,386,763,000	90,171,118,000
6	Belanja Langsung	213,760,194,000	286,841,871,000	322,491,549,000
7	Jumlah Penerimaan Pembiayaan	32,635,152,000	74,291,469,000	78,106,160,000
8	Jumlah pengeluaran pembiayaan	2,395,000,000	1,475,000,000	1,100,000,000
9	Pembiayan Netto	30,240,152,000	72,816,469,000	77,006,160,000
10	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun Anggaran Sebelumnya	32,635,152,000	74,291,469,000	78,106,160,000

Sumber : Bagian Kuangan Setda Halteng

B. Pembahasan

Pada bagian ini akan di sajikan hasil analisis yang merupakan jawaban empiris dari pertanyaan hasil wawancara sesuai dengan kutipan dan taranskrip wawancara yang dilampirkan, di dukung kajian berbagai dokumen dan konsep implementasi kebijakan.

Bahwa implementasi dari sebuah perda seperti perangkat organisasi daerah di pandang dari sudut administrasi adalah merupakan kebijakan publik, karena perda tersebut adalah bagian dari alat kelengkapan untuk mencapai kesejahteraan yang memiliki berbagai dimensi ketika akan di implementasikan. Implementasi perda tersebut perlu dimulai dengan berbagai proses, proses itu sendiri sesuai

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Fenomena lain yang menjadi penghambat seperti kultur masyarakat yang semestinya hal ini menjadi pendukung keberhasilan pembangunan, seperti jiwa membangun, ketersediaan lahan, dan potensi lainnya, akan tetapi dalam implementasinya tidak tepat dan mengarah pada karakteristik masyarakat terutama dalam bidang pertanian dan perekonomian rakyat.

Kondisi tersebut diakui oleh informan 4 bahwa : "Meskipun dinas-dinas yang dibentuk saat ini telah memenuhi variabel dan kriteria isyarat PP 41/2007 akan tetapi perlu di evaluasi kembali agar dinas-dinas tersebut dapat memberikan kontribusi terhadap pendapatan bagi kelangsungan dan percepatan pembangunan"

Untuk mewujudkan tujuan otonomi, struktur organisasi Dinas-dinas disusun sesuai dengan kebutuhan daerah, meskipun dalam pelaksanaan tugas pokok di setiap dinas mengarah kepada renstra, akan tetapi belum adanya renstra dari setiap dinas yang dirumuskan secara jelas tegas dan komprehensif, maka dalam pelaksanaan tugas fungsi hanya berpijak kepada kegiatan sedangkan program sedangkan program seringkali tidak tepat sasaran.

Hasil wawancara dengan kedua narasumber tersebut maka struktur organisasi Dinas-dinas daerah perlu direvisi kembali disesuaikan dengan kondisi obyektif dari berbagai aspek seperti lingkungan strategis, obyek tugas, kondisi sosial masyrakat yang berpengaruh terhadap implementasi kebijakan Pemerintah Daerah untuk mencapai tujuan otonomi daerah.

Menurut informan 3 bahwa, "Dapat dilihat bahwa sampai saat ini organisasi perangkat daerah yang dibentuk dapat berjalan dengan baik, bahkan tidak ada masalah karena sangat didukung dengan faktor ketersediaan aparaturnya, biaya, dan peralatan sekalipun masih terdapat kekurangan, tapi secara umum dapat dikatakan organisasi perangkat daerah yang telah dibentuk dapat berjalan dengan baik".

Pelaksanaan tugas pokok dan fungsi organisasi telah berjalan, karena telah didukung oleh aspek sumberdaya seperti aparatur, biaya dan peralatan, sehingga

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

dalam setiap dinas daerah perlu sekali menjadikan aspek tersebut sebagai faktor yang menentukan pencapaian tujuan organisasi, jika tidak akan menimbulkan sejumlah masalah, diakui bahwa meskipun dari ketersedian aparatur memadai dari segi kuantitas namun masih adanya kelemahan dalam hal kualitas atau kompetensi aparatur, yang mengakibatkan sejumlah jabatan teknis yang membutuhkan aparatur belum terisi.

Komentar informan 3 tersebut berbeda dengan informan 4 bahwa:
"Belum, karena dilihat dari sejumlah aparatur yang melaksanakan tugas teknis dalam upaya mewujudkan visi daerah masih belum normal, tidak terarah, dan lamban akibat dari kurangnya mental aparatur birokrasi sendiri.

Organisasi dan Tata Kerja Dinas-dinas Daerah perlu di evaluasi untuk di revisi kembali karena sampai saat ini sebagiaan dinas belum memberikan kontribusi yang jelas terhadap kelangsungan dan percepatan pembangunan, hampir sebagian aparatur belum memiliki kompetensi yang sesuai dengan formasi jabatan yang tersedia dibarengi dengan kurangnya komitmen dan proaktif maupun perilaku dan adaptasi aparatur dalam rangka memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat.

Pembangunan ekonomi dapat dirasakan kelambanan pertumbuhannya akibat dari dinas-dinas yang diharapkan membuat kebijakan yang dapat memberikan nilai tambah dalam kelangsungan pembangunan tidak mencapai hasil yang signifikan sebagaimana hasil wawancara dengan informan 5 bahwa:

"Potensi yang dapat dikembangkan di Kabupetan Halmahera Tengah berkaitan dengan potensi pendapatan asli daerah adalah : (1) Sektor jasa, Retribusi pasar, terminal, dan retribusi penjualan produksi daerah, pajak hotel, pajak restoran, retribusi ijin trayek dsb.(2). Sumbangan atas pengelolaan sumberdaya alam sektor pertambanagan. (3). Sumber pendapatan dari sumber pertanian dan perikanan.

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Hasil kajian dokumen menunjukkan bahwa ternyata masih banyak potensi daerah lainnya yang belum di kelolah bagi kepentingan daerah, sejumlah potensi pendapatan daerah di Kabupaten Halmahera Tengah yang belum sempat digali seperti sektor jasa, sumberdaya alam, perikanan, pertanian serta peternakan di akibatkan oleh keterserdiaan aparatur yang memiliki keahlian dibidang ini masih dirasakan kurang diakui oleh informan 7, utamanya jabatan pada esalon III/b dan IV/a maka perlu dikembangkan program pengembangan karier pegawai melalui diklat teknis atau sejenisnya.

Akbat lain yang menghambat pencapaian tujuan menurut informan 7 bahwa : "faktor struktur yang terlalu luas dan lemahnya mental budaya termasuk kondisi limngkungan, letak geografis dan potensi daerah maupun aparatur yang tidak di analisis dengan baik sehingga mempengaruhi pencapaian implementasi renstra dinas untuk mencapai tujuan otonomi".

meskipun pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas-dinas Daerah sudah berpedoman pada PP 41/2007 dan telah memenuhi kriteria besaran organisasi, tetapi budaya kerja birokrasi di daerah ini belum mencapai hasil yang maksimal, termasuk besaran organisasi utamanya pada bidang dan seksi yang belum disesuaikan dengan PP 38 Tahun 2007. Sehingga diperlukan kajian lebih lanjut untuk mendapatkan sebuah struktur perangkat daerah yang memberikan pengaruh positif dari segi struktur maupun segi aparatur.

Faktor lain yang berpengaruh terhadap perlunya perampingan organisasi sesuai Perda Nomor 15 Tahun 2008 tersebut bahwa dalam penempatan jabatan struktural tidak dilakukan analisis untuk menempatkan pejabat yang memiliki kompetensi dalam menjabarkan tugas dan menimbulkan kinerja yang baik, termasuk faktor komunikasi dan disposisi yang cenderung diabaikan sehingga mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut.

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

1. Bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset.

Pengelompkan beban tugas tersebut diwadahi dalam sebuah bila akan diterapkan sebaiknya dikaji berdasarkan konsep penentu implementasi kebijakan yang disarankan oleh para pakar kebijakan,

Amanat Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 serta isyarat Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 untuk mencapai tujuan otonomi daerah maka Pemerintah Kabupaten Halmahera Tengah melalui pembentukan organisasi dan tata kerja dinas-dinas daerah yang dibentuk dalam setiap dinas melalui Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2008, dalam rangka peningkatan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kemasyarakatan maka struktur organisasi dinas-dinas daerah, sumberdaya aparatur, mental aparatur tidak bisa diabaikan.

Realita ini menunjukkan bahwa saat ini di Kabupaten Halmahera Tengah terdapat 15 Dinas, besaran organisasi dinas-dinas daerah berpedoman pada pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 yang berdasarkan kriteria jumlah penduduk, luas wilayah dan Jumlah APBD menempatkan Kabupaten Halmahera Tengah berada pada posisi besaran Organisasi Perangkat Daerah dengan nilai 40 (empat puluh) sampai dengan 70 (tujuh puluh), menjadi 15 dinas, tabel 4.3 hal 65.

Berdasarkan hasil kajian dokumen, bahwa organisasi dan tata kerja dinas-dinas daerah yang terbentuk saat ini diarahkan pada organisasi dengan arah pertanggungjawaban yang jelas, organisasi yang mencerminkan potensi daerah yang menjamin terciptanya hubungan kerja yang harmonis dengan mengedepankan tugas dan fungsi sesuai dengan kompetensi antara unit dan bidang-bidang, yang mengedepankan prinsip koordinasi dan sinkronisasi program

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

pemilihan Bupati dan wakil Bupati secara langsung oleh rakyat pertama Bupati terpilih, yang selama ini Kabupaten Halmahera Tengah sejak diresmikan sebagai Kabupaten, pusat pelayanannya berada di Soasio/Tidore, atas hasil pemekaran pada Tahun 2003 juga Ibukota Kabupaten Halmahera Tengah tetap di soasio, sampai dengan Tahun 2007 atas hasil pemilihan tersebut, maka Bupati M.Al Yasin mengeluarkan perintah agar seluruh pegawai negeri Kabupaten Halmahera Tengah melaksanakan pelayanan di Weda sebagai Ibukota Kabupaten Halmahera Tengah.

Proses analisis stuktur organisasi dan tata kerja dinas-dinas daerah diarahkan dalam upaya memajukan kinerja pemerintahan, dimana Kabupaten Halmahera Tengah yang sedang memulai sebuah sejarah baru dan akan berkembang yang memiliki tingkat kepadatan penduduk sedikit, serta wilayah yang relatif kecil sementara potensi kekayaan hasil tambang dan laut yang melimpah akan cepat berkembang, bilamana struktur dan aparaturnya sesuai dengan kebutuhan.

Penguatan otonomi daerah melalui Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 maka struktur organisasi dan tata kerja dinas ditetapkan melalui Peraturan Daerah nomor 15 Tahun 2008 terdiri dari 15 dinas, 15 sekretaris dinas dan 45 sub bagian, serta 56 kepala bidang dengan rincian jabatan sebagaimana dapat dilihat pada tabel 4.3. Fakta tersebut memberi kesan bahwa ternyata Perda NO.15/2008 sebagai suatu kebijakan belum mengikuti konsep kebijakan publik dan implementasinya, sehingga faktor=faktor terpenting telah terabaikan.

Bila dilihat dari struktur organisasi dan tata kerja dinas-dinas daerah saat ini, sebagaimana amanat PP 38/2007 berdasarkan pembagian urusan

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, sebagai dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi, yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan, namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan daerah harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri, termasuk indikator penetapan kriteria untuk menentukan jumlah besaran organisasi dengan variabel jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah APBD.

Hasil kajian dokumen, faktor penghambat lainnya yang terjadi saat ini adalah posisi jabatan esalon III dan IV tidak sesuai dengan spesifikasi dan kompetensi dalam bidangnya masing-masing, bahkan dalam penentuan besaran dan jumlah jabatan struktural esalon III dan IV pada setiap dinas belum dilakukan analisis jabatan, analisis beban kerja yang mengacu kepada Permendagri Nomor 4 Tahun 2004, tentang pedoman analisis jabatan dilingkungan Depdagri dan Pemerintah Daerah. Oleh karena dari hasil analisis ini akan melahirkan informasi jabatan yang terdiri dari esalonisasi dan strukturisasi.

Perangkat organisasi daerah merupakan konsekuensi dari proses kebijakan publik berupa perumusan Peraturan daerah tentang Organisasi dan tata kerja dinas-dinas daerah yang "belum" mengarah pada visi dan misi renstra pemerintah daerah yang akan dicapai, hal ini juga diakibatkan oleh tidak konsistennya proses kebijakan publik yang belum mempertimbangkan faktor-faktor penentu implementasi kebijakan pada suatu kebijakan yang dapat memberikan manfaat kepada semua pihak.

Selanjutnya dapat dianalisis bahwa ada kemungkinan besar dalam proses implementasi kebijakan Perda, para implementors belum memahami dengan

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Akibat lain yang berpengaruh terhadap tidak maksimalnya implementasi sejumlah kebijakan seperti peningkatan pendapatan masyarakat, dalam bidang perkebunan, kehutanan, perikanan, pertanaian dan peternakan maupun badan penyuluhan dan ketahanan pangan adalah sejumlah dinas memiliki yang kesamaan program, sementara jumlah bidang dan seksi yang cukup banyak dan hampir sama bidang tugas sehingga dalam pelaksanaannya tidak terkontrol dan dievaluasi dengan baik serta tidak di dukung dengan koordinasi dan sinkronisasi yang maksimal dan konsisten.

Hal tersebut diakui oleh informan 2 bahwa:

"struktur organisasi dinas-dinas daerah saat ini belum menganut model ramping struktur, kaya fungsi karena dapat dilihat bahwa struktur organisasi dinas-dinas masih memiliki struktur yang cukup besar akibat dari penentuan jabatan-jabatan struktural tidak dilakukan analisis jabatan dan analisis beban kerja sehingga tidak dapat diketahui informasi jabatan, volume jabatan maupun kegaiatan-kegiatan apa saja yang menjadi beban jabatan sehingga perlu diadakan evaluasi yang diikuti dengan analisis".

Lebih lanjut Menurut asisiten 3 sebagai informan 2 dari hasil wawancara yang dikutip, bahwa:

"dalam mewujudkan pembangunan daerah sesuai dengan visi misi daerah, dinas-dinas daerah sebagai perangkat operasional meskipun telah melaksanakan tugas dan fungsinya, namun ada sebagian dinas dalam melaksanakan tugasnya belum merumuskan visi dan misi secara jelas tegas dan komprehensif, yang berakibat pada implementasi kebijakan yang tidak tepat saran".

Bila ditinjau dari faktor penentu kebijakan maka para aparatur pada posisi esalon III dan IV belum memahami tujuan organisasi yang akan dicapai, karena dalam penyusunan visi dan misi organisasi tidak dilibatkan sumberdaya yang ada di dinas itu sendiri. Pelaksanaan kegiatan pada dinas-dinas tersebut hanya berpijak pada target kegiatan, sedangkan programnya seringkali tidak tepat sasaran, diantaranya Dinas Perikanan, Dinas Perkebunan, Dinas Pertanian dan Peternakan, Dinas Perindagkop, Dinas Kehutanan serta Dinas Pendapatan daerah

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

kesepakatan bersama. padahal dalam pendekatan organisasional adanya pelaksanaan tugas teknis kepala dinas dilaksanakan oleh sekretaris/kepala bidang, dan selanjutnya tugas tersebut dilaksanakan oleh seksi/subseksi, kondisi ini belum di pahami dengan baik untuk mendukung implementasi kebijakan.

Selanjutnya menurut informan 7 bahwa:

"sebagian dinas belum menajamkan visi dan misi bupati yang dijabarkan kedalam strategi dinas melalui rencana strategi dinas, padahal dinas adalah pelaksana otonomi daerah yang berada dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah. Ketersedian aparatur dan kaulifikasinya, maupun dari segi ketersediaan sumberdaya yang ada, termasuk dari penajaman lingkup tugas dan fungsi menjadi hambatan dalam mempercepat pembangunan daerah".

Dari hasil kajian dokumen dan wawancara ternyata ada sejumlah dinas yang telah memiliki Renstra, tetapi tidak berjalan akibat dari penyusunannya tidak mengikuti siklus kebijakan, akibat dari segi mental dan kualitas aparatur, sehingga tujuan organisasi tidak tercapai, dilain sisi ada juga dinas yang tidak memiliki renstra akibat dari penerapan komunikasi yang tidak maksimal.

Menurut informan 5, bahwa: "hal lain yang berpengaruh adalah mental pegawai yang lemah, terutama sikap para aparatur yang masih jauh dari harapan saat ini. Dibutuhkan pembinaan yang tepat dari atasan, untuk membangkitkan hubungan yang harmonis dan komunikasi yang efektif agar mencapai tujuan organisasi, maka perlu ada program pengembangan sumberdaya manusia yang terintegrasi dan berkelanjutan".

Ketersedian aparatur di Kabupaten Halmahera Tengah belum sepenuhnya mendukung pencapain tujuan organisasi, perlu dilakukan pengembangan aparatur yang mengarah pada spesealisasi, sehingga pengisian jabatan tidak mengarah pada *the right man on the right place* dan terkesan *like on this like*. Bahkan dalam pengisian jabatan-jabatan esalon III kebawah terkesan menggunakan pendekatan titipan pejabat, kedekatan kekeluargaan, kenalan dan sahabat serta alasan-alasan

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Kenyataan selama ini di Kabupaten Halmahera Tengah banyak hambatan-hambatan yang menghalangi transmisi komunikasi-komunikasi pelaksanaan kebijakan akibat dari aparatur daerah sebagai pelaksana kebijakan belum memahami apa yang harus dikerjakan, akibat dari kurangnya kejelasan informasi, sebagai akibat dari perumusan perumsuan renstra dinas tidak melibatkan aparatur, meskipun dalam perumusan renstra dinas aparatur dilibatkan sehingga aparatur memahami, tapi tidak memiliki kemampuan dan rasa tanggungjawab yang tinggi.

Kondisi tersebut akibat dari perumusan kebijakan maupun analisisnya belum dilakukan bersama, untuk menjadi keputusan bersama sebagai komitmen bersama dalam mencapai tujuan organisasi yang berhubungan dengan tugas dan fungsi sesuai amanat peraturan daerah nomor 15 Tahun 2008. Aparatur seringkali juga tidak dilibatkan dalam perumusan renstra dinas, sehingga minumbulkan keengganan dalam melaksanakannya, bahkan kebijakan sering menjadi keputusan yang sifatnya perintah, akhirnya menimbulkan salah penafsiran dan menghalangi kemampuan aparatur dalam berkreasi, berinovasi berakibat pencapain tujuan otonomi yang tidak optimal.

UNIVERSITAS TERBUKA

Hambatan yang sangat dominan dalam implementasi kebijakan di daerah menurut informan 2 bahwa:

"Faktor komunikasi dan pola pikir aparatur. belum adanya komunikasi yang baik antar pimpinan dan bawahan maupun anatar sesama aparatur sehingga tidak ada kesadaran dan komitmen dalam merumuskan kebijakan teknis sesuai dengan kebutuhan, hamabatan lainnya adalah soal mental aparatur yang belum mencerminkan birokrasi yang profesional".

Idealnya ketika suatu kebijakan akan di implementasikan perlu di sosialisasikan terlebih dahulu bersama aparatur sebagai pelaksana dan lingkungan

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

dibutuhkan untuk memenuhi jabatan-jabatan teknis, seringkali implementasi kebijakan organisasi dinas-dinas daerah belum diikuti dengan analisis terhadap aparatur yang dibutuhkan baik kualitas wawasan maupun skill seperti tenaga-tenaga pada Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Dinas Perikanan, Dinas Pertanian dan Perkebunan, Pertambangan, akuntansi, dan lingkungan.

Pendapat yang sama disampaikan oleh informan 4 ketika diwawancarai bagaimana komitmen/kemauan aparatur dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi, bahwa:

"Belum, karena dilihat dari sejumlah aparatur yang melaksanakan tugas teknis dalam upaya mewujudkan visi daerah masih belum normal, tidak terarah, dan lamban akibat dari kurangnya mental aparatur birokrasi sendiri".

Pandangan ini dapat dimaknai bahwa yang menimbulkan kaburnya komunikasi kebijakan, tujuan dan arah organisasi yang di jabarkan dalam renstra dinas akibat dari lemahnya kualitas aparatur, konsensus bersama tentang arah dan kebijakan organisasi, bagaimana memulai dan kapan selesainya, lemahnya pertanggungjawaban kebijakan dalam pencapaian suatu kebijakan untuk di evaluasi dan mencari penyelesaian dan perbaikan lebih lanjut.

Hasil kajian dokumen menghasilkan analisis bahwa ketika suatu kebijakan tidak melibatkan staf mulai dari awal akan menimbulkan pengabaian pada saat implementasi, maka perumusan tujuan yang akan dicapai oleh organisasi perlu adanya pembentukan team work dalam merumuskan kebijakan, agar dapat menjadi konsensus bersama, tanggungjawab bersama, pesan moral bersama. Terlibatnya staf akan menumbuhkan rasa memiliki dari staf sebagai *implementor*

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

akan berakibat munculnya komunikasi yang harmonis pada pelaksanaan suatu kebijakan.

Kondisi sosial yang muncul di Kabupaten Halmahera Tengah adalah pelayanan masyarakat dan berupa kebijakan sistem pembagian modal kepada koperasi usaha kecil dan menengah, dimana hampir setiap masyarakat yang datang untuk mendapatkan pelayanan sering mengeluh akibat dari lambannya pelayanan, sementara saat ini telah muncul paradigma pelayanan yang cepat tepat dan murah, akibat dari sistem pelayanan yang masih belum dapat dilaksanakan sebagaimana harapan, karena belum di dukung oleh komunikasi dan sumber peralatan yang memadai, diperburuk lagi dengan kurang pemahaman tugas dan tanggungjawab para aparatur.

Pelaksanaan kebijakan dalam lingkup dinas koperasi dan KUKM menyangkut dengan pemberian modal usaha, yang tujuan dalam rangka mendorong pendapatan ekonomi kerakyatan maupun pada pelayanan KTP pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, juga belum di laksanakan dengan baik akibat dari kurangnya komunikasi yang optimal tentang kebijakan dimaksud, dimana pelayannya masih berpusat di ibukota sementara biaya untuk menjangkaunya dari setiap desa membutuhkan biaya yang tinggi.

Segi pelayanan dibidang ini membutuhkan suatu struktur yang berada pada lini terdepan khsusunya ditingkat kecamatan yang berfungsi sebagai unit pelaksana teknis dinas, jika hal ini tidak menjadi pertimbangan akan menimbulkan pemahaman ketidakpercayaan masyarakat terhadap birokrasi.

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

b. Faktor Sumberdaya

Untuk mecapai tujuan organisasi yang tertuang dalam renstra dinas dirasakan belum mencapai harapan yang diinginkan, meskipun dalam perumusannya telah cermat, jelas dan konsisiten, tetapi ada kendala di tingkat aparatur pelaksana yang tidak memiliki sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan.

Realita menunjukkan bahwa masih adanya kekurangan sumber-sumber dalam mendukung pelaksanaan kebijakan di Pemerintahan Daerah Kabupaten Halmahera Tengah, yang menjadi penghambat suatu kebijakan di tingkat masyarakat, sumber-sumber penting meliputi aparatur yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas dan fungsi, meskipun adanya kejelasan tugas dan wewenang untuk menjabarkan program-program dinas.

Faktor sumberdaya Menurut informan 3 bahwa:

"Sumberdaya aparatur yang ada di Kabupaten Halmahera Tengah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah menurut pendapat saya secara kuantitatif sudah cukup namun dari segi kualitatif perlu ditingkatkan lagi baik berupa pengiriman mengikuti pendidikan S1, S2 maupun pendidikan teknis baik dibidang pemerintahan, pertanian dan peternakan, perkebunan perikanan, perindustrian".

Selanjutnya menurut informan 2 ketika diwawancarai soal dinas dan aparatur seperti apakah yang harus mendapat perhatian untuk dikaji, bahwa:

"Dinas yang memiliki ruang lingkup tugas yang mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat termasuk pelayanan kemasayatakatn lainnya seperti obyek pertanian, perkebunan, kehutanan, dan peternakan maupun perikanan serta pariwisata, dan catatan sipil. Aparatur yang memiliki tingkat pendidikan yang berkualitas dan ketrampilan yang memadai".

Hasil pengamatan dan wawancara dengan beberapa pejabat di Kabupaten Halmahera Tengah menunjukkan bahwa sejumlah pelaksanaan kebijakan dan

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

program pemerintah daerah, belum berjalan dengan lancar dan mencapai hasil yang maksimal akibat dari kurangnya tenaga fungsional di lapangan, aparatur yang yang diberikan tanggungjawab dalam melaksanakan kebijakan tidak profesioanl serta lemahnya motivasi..

Salah satu penyebab dari terhambatnya kebijakan ditingkat implementasi oleh aparatur diakibatkan oleh sumberdaya aparatur yang masih rendah. Tingkat pendidikan aparatur saja belum cukup untuk menjamin tugas dapat terlaksana dengan baik, sehingga diperlukan pula kecakapan dan ketrampilan sesuai dengan kebutuhan jabatan, (sesuai data pegawai tabel pegawai 4.1 hal 60).

Pengamatan bahwa, pemerintah daerah telah menerapkan sejumlah aturan main pelaksanaan kebijakan seperti pelayanan kepada masyarakat yang telah ditransformasikan dengan tepat namun dari sisi kualitas (keahlian) pelaksana kebijakan (aparatur) daerah masih kurang sehingga tidak optimalnya pelayanan dimaksud. Jumlah ketersedian aparatur yang dimiliki oleh dinas saat ini tidak menjamin dan belum dapat diandalkan sehingga seringkali terjadi hambatan implementasi kebijakan dari dinas-dinas tertentu, keahlian aparatur juga sangat menentukan keberhasilan implementasi kebijakan, disisi lain kekurangan staf juga berakibat buruk terhadap keberhasilan kebijakan.

Permasalahan yang muncul sebagaimana penjelasan pada bab-bab sebelumnya penyebabnya bukan pada soal kekurangan jumlah aparatur yang berpengaruh pada pelayanan birokrasi di Halmahera Tengah yanga seringkali lamban dan cenderung tidak efisien, tapi rendahnya kualitas sumberdaya manusia dan rendahnya motivasi aparatur yang menjadi penyebab rendahnya kualitas pelayanan.

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Konteks rendahnya kualitas sumberdaya manusia dan ketrampilan-ketrampilan teknis yang dimiliki oleh aparatur di Halmahera Tengah saat ini adalah masalah yang sangat besar yang dihadapi, akibat dari lemahnya data base, dan sistem perekrutan Pegawai yang tidak melalui suatu analisis kebutuhan sesuai dengan arah dan kebijakan yang akan dicapai oleh pemerintah daerah terutama oleh dinas-dinas teknis. Kondisi ini mengisayaratkan agar perlu adanya penataan kepegawaian, mulai dari sistem penerimaan, pendistribusian serta pola peningkatan karir melalui pelatihan-pelatihan teknis yang dibutuhkan.

Sumberdaya lainnya yang turut berpengaruh adalah sumberdaya anggaran, rendahnya penerimaan pendapatan daerah mengakibatkan anggaran pembangunan yang minim, sehingga berakibat pada pembiayan pembangunan yang lamban, sebagai akibat dinas-dinas teknis yang mengelola potensi daerah belum maksimal untuk mendatangkan pendapatan bagi kelangsungan pembangunan daerah.

Menurut informan 2 bahwa: "Dinas-dinas daerah seringkali melaksanakan tugas belum merumuskan renstra secara jelas tegas dan komprehensif, jika ada dalam pelaksanaannya tersendat kegiatan hanya berpijak pada target kegiatan sedangkan programnya seringkali tidak tepat sasaran. Contoh dinas perikanan, dinas perkebunan, dinas koperasi, dinas pertanian dan koperasi yang secara riil, harus mampu dan memberikan kontribusi yang besar bagi peningkatan ekonomi masyarakat".

Potensi yang dimiliki daerah saat ini sesuai dengan kajian dokumen cukup tersedia untuk dapat dikelola bagi kepentingan pembangunan sebagai sumberdaya anggaran, akan ketersediaan aparatur yang memiliki kompetensi khusus pada bidang-bidang yang mengelola potensi daerah tersebut sangat minim.

Faktor lain yang cukup berpengaruh pada implementasi Perda adalah letak geografis dan kondisi sosial budaya masyarakat yang tidak menjadi pertimbangan

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Pemerintah daerah dalam upaya untuk memberikan pelayanan yang optimal serta mempercepat laju pembangunan daerah bagi kejehateraan masyarakat, masih diperhadapkan dengan ketersediaan infrastruktur pelayanan berupa perkantoran dan fasilitas lainnya, sehingga pembiayan diperhadapkan pada sejumlah kebutuhan, jika kemampuan pengelolaan potensi dilakukan dengan baik hal ini dapat diatasi.

Kondisi sosial yang muncul dibeberapa dinas, seperti Dinas Perikanan, Kehutanan, Perindag, Pertanian dan Peternakan maupun Perkebunan adanya keengganan dan rasa apatisme terhadap kondisi lingkungan maka hendaknya organisasi disusun untuk memaksimumkan kontrol, partisipasi, dan komitmen individu di semua tingkatan jabatan struktural maupun aparatur yang paling rendah untuk menumbuhkan rasa memimiliki dan bertanggung jawab.

Bentuk lain yang perlu dikembangkan dibeberapa dinas di Kabupaten Halmahera Tengah adalah pengambilan keputusan yang efektif dalam setiap institusi dinas bergantung pada kreasi dari bidang-bidang sebagai pelaksanaan operasional. Disisi lain ditingkatnya kualitas hubungan interpersonal (antar pribadi) dalam dinas-dinas tertentu, yang dicirikan oleh kesepakatan bersama mengenai tujuan organisasi, termasuk juga menumbuhkan kepercayaan dan dukungan yang saling menunjang yang didukung oleh ketrampilan-ketrampilan (*skills*) aparatur daerah.

Menurut informan 4 bahwa: "Meskipun dinas-dinas yang dibentuk saat ini telah memenuhi variabel dan kriteria isyarat PP 41/2007 akan tetapi perlu di evaluasi kembali agar dinas-dinas tersebut dapat memberikan kontribusi terhadap pendapatan bagi kelangsungan dan percepatan pembangunan".

Kajian peneliti menunjukkan bahwa keberhasilan dalam melaksanakan kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kualitas dan skill oleh aparatur, dilihat dari

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

data pegawai yang ada di Kabupaten Halmahera Tengah dapat dianalisis bahwa soal kualitas dan ketrampilan juga telah dimiliki oleh sejumlah aparatur sebagai pelkasana kebijakan, akan tetapi kurangnya pelimpahan kewenangan yang nyata, kemaun serta moral dari para aparatur dalam melaksanakan kebijakan.

d. Faktor Struktur Organisasi

Struktur organisasi daerah sebagaimana telah dibahas sebelumnya dalam bab ini bahwa struktur birokrasi dalam era otonomi ini merupakan alat dalam mencapai kefektifan kebijakan kaitannya dengan persoalan publik, artinya bahwa struktur organisasi yang ideal sesuai dengan potensi daerah akan lebih cepat mencapai kemajuan pembangunan daerah. Struktur birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam pelaksanaan kebijakan, meskipun ruang lingkup tugasnya berbeda-beda, dimana organisasi dinas-dinas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah (Bupati) dibantu oleh perangkat daerah yang terdiri dari unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam dinas daerah, tetapi struktur birokrasi yang terlalu luas akan berpengaruh terhadap sumberdaya manusia (aparatur) maupun sumber anggaran.

Sebagaimana hasil wawancara dengan informan 1 ketika diwawancarai soal fromat kelembagaan daerah saat ini di dahulu dengan analisis, bahwa :

"dalam penyusunan format kelembagaan dinas-dinas dilakukan pengkajian terlebih dahulu sebagaimana amanat PP 41/2007, meskipun adanya peluang untuk membentuk 15 dinas saat ini, tetapi dalam perjalanan selama ini perlu di evaluasi kembali karena terkesan terjadi pemborosan pembiayaan dari segi aparatur. Akibat lain dari lemahnya tugas pelayanan masyarakat yang kurang optimal, dan pembangunan".

diperoleh gambaran bahwa evaluasi organisasi dinas-dinas daerah yang telah berjalan ini akan dievaluasi kembali untuk direvisi, menggunakan prinsip

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

dasar tata organisasi agar struktur birokrasi organisasi dinas-dinas Daerah Halmahera Tengah menganut dasar :

1. Organisasi disusun berdasarkan Visi Misi, dan stratgei yang jelas.
2. Fungsi-fungsi Organisasi (Staf, Lini, Support)
3. Kewenangan yang jelas
4. Pembagian tugas habis
5. Organisasi flat atau datar
6. Organisasi ramping dan rentang kendali
7. Organisasi yang kontuinitas.
8. Organisasi bersifat jejaring (*networking*) dan koordinasi
9. Organisasi bersifat fleksibal dan adaptif
10. Organisasi yang berorientasi hasil
11. Organisasi yang diisi jabatan-jabatan fungsional
12. Organisasi proporsionalitas
13. Organisasi menerapkan strategi "*Learning Organization*".

Faktor lain yang berpengaruh terhadap tidak efektifnya tujuan yang ingin di capai dalam kebijakan organisasi di Halmahera Tengah saat ini, akibat dari budaya kerja birokrasi daerah belum mencapai hasil yang maksimal disebabkan oleh berbagai persoalan yaitu (1) Terbatasnya ketrampilan teknis aparatur, (2) Keterbatasnya wawasan sehingga kurangannya pemahaman tentang visi dan misi organisasi, (3) Kurangnya motivasi kerja dan (4) Pengaruh budaya malas, apatis, tidak bersemangat maupun tidak disiplin.

Sebenarnya dari sejumlah kendala yang berpengaruh tersebut telah diupayakan melalui dukungan sumber peralatan berupa fasilitas rumah, kendaraan

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

5. Luas wilayah kerja dan
6. Kondisi geografis
7. Jumlah dan kepadatan penduduk
8. Potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan di tangani
9. Sarana dan prasarana penunjang tugas.

Melalui pertimbaangn jumlah penduduk yang kecil serta letak geografis wilayah tidak terlalu luas dengan kondisi geografis yang menguntungkan dan potensi daerah yang melimpah memungkinkan bentuk dan struktur organisasi perangkat daerah yang ideal sesuai kondisi. Pemerintah daerah dalam upaya untuk memberikan pelayanan yang optimal serta mempercepat laju pembangunan daerah bagi kejehateraan masyarakat, maka organisasi dinas-dinas daerah yang adaptif, responsif akomodatif harus menjadi pilihan, didukung oleh partisipasi masyarakat dalam kebijakan akan berpengaruh terhadap pelaksana kebijakan hendaknya berfungsi untuk memenuhi kebutuhan pembangunan daerah yang menjadi prioritas sebagai tujuan otonomi.

Selain hal-hal tersebut sebagai pertimbangan, dalam kajian dokumen belum adanya *standard operating procedure*, yang jelas baik menyangkut mekanisme, sistem dan prosedur penanganan kebijakan, pembagian tugas pokok, fungsi kewenangan, dan tanggungjawab di antara aparatur, termasuk kurangnya koordinasi, harmonisasi hubungan diantara intern organisasi dinas, maupun antar organisasi dinas-dinas, untuk menyatukan berbagai keboijakan dan program sehingga banyak kebijakan yang dilaksanakan mengalami banyak hambatan, dan cenderung menghambat program kebijakan.

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

"Bahwa sampai saat ini, ketersediaan aparatur untuk dapat memenuhi klasifikasi jabatan yang terbentuk sebagian besar telah terpenuhi masih sedikit yang belum terpenuhi karena diperhadapkan dengan persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi, namun secara bertahap menjadi perhatian untuk diselesaikan. Dukungan dana untuk ini sangat tersedia karena itu sampai dengan saat ini semuanya dapat berjalan dengan lancar".

Persoalan kualitas pegawai diupayakan untuk ditingkatkan pada waktu-waktu yang akan datang terutama yang berijasah SMA sederajat. Hasil analisis menggambarkan bahwa jumlah aparatur di Halmahera Tengah tidak sesuai potensi kekhasan yang dimiliki di Kabupaten Halmahera Tengah yang akan dikembangkan, seperti Pertambangan, Pertanian dan Perkebunan maupun Peternakan serta Perikanan. (dapat dilihat pada tabel 4. 6 hal 73)

Kajian dokumen dapat di analisis bahwa khususnya peraturan daerah Nomor : 15 Tahun 2008 tentang organisasi dan tata kerja dinas-dinas, cenderung cukup luas di lihat dari jumlah-jumlah bidang-bidang, seksi dan sub bagian dinas daerah saat ini, yang melebihi tingkat ideal organisasi yang pada akhirnya terdapat jabatan yang belum terisi akibat dari ketersediaan aparatur yang ada tidak memiliki kualitas/keahlian dalam jabatan dimaksud, penyebab lainnya adalah perumusan tugas, fungsi dan kewajiban yang tumpang tindih. akibat saat perumusan kebijakan tidak dimulai dengan indentifikasi maupun analisis faktor-faktor yang akan berpengaruh terhadap kebijakan, faktor tersebut antara lain lingkungan, sumber daya dan sasaran yang akan dicapai.

Pandangan-pandangan tersebut di lanjutkan dengan hasil kajian menunjukkan bahwa jabatan-jabatan pada sekretaris/bidang, seksi/sub bagian yang ada dalam tiap organisasi dinas terkesan menjadi pemenuhan administrasi, hanya datang dan menunggu jam pulang selanjutnya menunggu tanggal

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

pembagian gaji, yang pada akhirnya menguras anggaran daerah, akibat dari kualitas yang dimiliki tidak sesuai dengan jabatan yang diisi. Kondisi ini akibat dari tidak dilakukan analisis jabatan, analisis beban tugas dan fungsi.

Keadaan ini ternyata berbeda dengan format organisasi perangkat daerah yang ideal, menurut hasil analisis yang menempatkan 15 Dinas di Kabupaten Halmahera Tengah, jumlah bidang dan seksi dari setiap dinas rata 1 sekretaris 3 sub bagian, 4 bidang dengan masing-masing bidang terdapat 2 seksi yang diharapkan akan dapat berjalan efektif dan efisien, namun akibat dari terlalu banyaknya bidang dan seksi sehingga tidak sesuai dengan ketersediaan aparatur yang memiliki kualifikasi dan kompetensi dalam bidangnya bahkan dalam penempatan posisi jabatan struktural tersebut terkesan mengabaikan pola pengembangan karier pegawai.

Menurut informan 1 bahwa: "Struktur yang ideal untuk Kabupaten Halmahera Tengah belum sepenuhnya mendasari potensi yang dimiliki bahwa dari sejumlah dinas yang memiliki kesamaan lingkup tugas serta bidang teknis yang saling terkait, maupun dinas yang potensinya tidak signikan perlu digabungkan agar benar-benar melaksanakan tugas pokok secara optimal".

Sehubungan dengan itu sebagai kesimpulan sementara dari peneliti menilai bahwa dalam rangka mencapai tujuan otonomi ke depan tidak menutupi kemungkinan diperlukan evaluasi untuk direvisi kembali struktur organisasi dinas-dinas daerah, dengan menggunakan pendekatan teori kebijakan publik maupun implementasinya, serta mempertimbangkan potensi daerah yang menjadi faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan perda 15/2008. Revisi struktur tersebut meskipun memerlukan energi tapi merupakan suatu hal yang mutlak untuk dilaksanakan untuk mempercepat tujuan otonomi daerah.

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

40500.pdf



UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

struktur organisasi. Belum mendukung sepenuhnya implementasi Perda dengan baik akibat dari kesalahan formulasi kebijakannya. Faktor-faktor tersebut belum mendukung dan berpengaruh terhadap pencapaian tujuan yang ingin dicapai. Variabel lain yang juga cukup berpengaruh sebagai pengambat, diantaranya lingkungan, letak geografis, kultur masyarakat setempat dan potensi sumberdaya alam yang tersedia. Faktor-faktor dan sejumlah variabel yang sebagai penghambat tersebut, ada juga faktor lainnya sebagai pendukung yaitu otonomi, letak geografi, sumberdaya alam daerah, masyarakat/penduduk relatif kecil dan memiliki semangat membangun yang tinggi. Sesuai kesimpulan ini maka struktur organisasi dinas-dinas daerah saat ini perlu dilakukan evaluasi untuk di revisi kembali perangkat organisasi daerah sesuai Perda No.15/2008 baik jumlah dinas maupun jabatan struktural esalon III dan IV untuk diperkecil atau digabungkan, hasil kajian ini memberikan gambaran bahwa ternyata struktur organisasi dinas-dinas daerah yang dibentuk belum mencerminkan visi misi dan arah kebijakan pembangunan daerah dalam rencana strategi pencapaian pembangunan daerah sebagai prioritas untuk di capai

UNIVERSITAS TERBUKA

B. Saran

Sebagaimana hasil analisis yang telah disimpulkan di atas maka dapat disarankan hal-hal sebagai berikut.

1. Agar implementasi Perda 15/2008 tentang pembentukan organisasi dinas-dinas daerah Kabupaten Halmahera Tengah sebagai suatu perda perangkat daerah yang bernilai dan bermakna semestinya kebijakan tersebut mengikuti teori kebijakan publik, isu kebijakan, perumusan kebijakan, evaluasi sampai pada

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

40500.pdf



UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

40500.pdf



UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

karena dilihat dari struktur maupun perilaku aparatur belum dapat beradaptasi dengan perubahan lingkungan.

V. Kepala Dinas Pendapatan Daerah

Waktu : Kamis 30 Juli 2009 jam 09.00 Wit Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Halmahera Tengah

Tanya : Bagaimana pendapat Bapak tentang pembentukan organisasi dan tata kerja dinas-dinas daerah saat ini?

Jawab : Dinas-dinas dibentuk sesuai perda 15/2008 sebanyak 15 dinas sejak terbentuk sampai saat ini sudah 1 Tahun lebih dan sesuai PP 41/2007 tentang perangkat daerah dapat di evaluasi kembali untuk digabungkan terutama yang berkaitan dengan kewenangan pilihan seperti perkebunan, kehutanan, pertambangan, perikanan, pertanian dan peternakan, pariwisata.

Tanya : Menurut bapak potensi apakah yang dapat dikembangkan di Kabupaten Halmahera Tengah?

Jawab : Potensi yang dapat dikembangkan di Kabupetan Halmahera Tengah berkaitan dengan potensi pendapatan asli daerah adalah :

1. Sektor jasa (Retribusi pasar, terminal, dan retribusi penjualan produksi daerah, pajak hotel,pajak restoran,retribusi ijin trayek dsb.
2. Sumbangan atas pengelolaan sumberdaya alam sektor pertambanagan.
3. Sumber pendapatan dari sumber pertanian dan perikanan.

Tanya : Bagaimana komentar bapak tentang hubungan antar ketersediaan aparatur dalam implementasi perda nomor 15 Tahun 2008 saat ini?

Jawab : Ketersediaan aparatur yang memenuhi syarat untuk menduduki jabatan esalon IV masih kurang, akibat dari tingkat spesifikasi pendidikan dan kompetensi yang dimiliki aparatur masih minim, sehingga masih terdapat lowongan jabatan pada esalon tersebut di setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah.

Tanya : Apa penyebab kekurangan aparatur untuk esalonisasi dalam bidang serta seksi saat ini?

Jawab : Berkaitan dengan esalonisasi pada setiap bidang Esalon III/b dan esalonisasi pada esalon IV/a sesuai PP 41 Tahun 2007 sudah menggambarkan pola karier pegawai secara berjenjang yang berpedoman pada kualitas SDM setiap pegawai, akan tetapi pada saat penerimaan CPNS tidak didukung dengan data analisis kebutuhan yang memadai. Sementara setiap dinas struktur saat ini terdiri dari 6-9 seksi dan 4 bidang. Untuk menduduki jabatan seksi pangkat tertinggi III/c atau satu tingkat dibawahnya (III/b) sedangkan untuk kepala bidang pangkat tertinggi III/d dan atau 1 tingkat dibawahnya atau III/c. Pada jenjang karier seperti ini berarti terdapat 6-9 orang yang memperebutkan 4 jabatan kepala bidang dan tentu saja kualitas yang menjadi pertimbangan apabila lebih dari beberapa orang.

VI. Kepala Bagian Organisasi

Waktu : Rabu 5 Agustus 2009 jam 09.30 Wit Ruang Bagian Organisasi Wit Kantor Bupati Halmahera Tengah

Tanya : Dalam hal pembentukan organisasi dan tata kerja dinas-dinas daerah saat ini berpedoman pada Peraturan Nomor 41 Tahun 2007, menurut bapak apakah perda nomor 15 Tahun 2008 sudah sesuai dengan klasifikasi besaran dinas di Kabupaten Halmahera Tengah? Apa alasannya?

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Jawab : Sudah, berdasarkan hasil analisis variabel besaran organisasi Halmahera Tengah mempunyai nilai score 40-70 dengan jumlah dinas maksimal 15. Meskipun demikian perlu dievaluasi kembali sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan saat ini.

Tanya : Untuk mencapai tujuan otonomi melalui pembentukan organisasi dan tata kerja dinas-dinas daerah saat ini berpedoman pada Peraturan Nomor 41 Tahun 2007, menurut bapak apakah mental budaya birokrasi daerah saat ini sudah sesuai dengan kebutuhan tersebut di Kabupaten Halmahera Tengah? Apa alasannya?

Jawab : Budaya kerja birokrasi dinas Daerah Kabupaten Halmahera Tengah belum mencapai hasil maksimal, hal ini disebabkan antara lain :

1. Terbatasnya Ketrampilan Teknis
2. Keterbatasan wawasan sehingga kurangnya pemahaman Visi organisasi.
3. Kurangnya Motivasi.
4. Pengaruh Budaya Masyarakat yaitu malas, tidak bersemangat, tidak disiplin, dll.

Tanya : Menurut Bapak dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat, apakah besaran setiap organisasi dinas saat ini utamanya bidang/seksi teknis telah sesuai dengan tugas pokok dan fungsi dan kondisi daerah?

Jawab : Belum, masih ada beberapa jabatan bidang dan seksi pada dinas tertentu perlu dilakukan penyesuaian sesuai dengan urusan pemerintahan daerah dan PP 38 Tahun 2007 dimana obyek tugasnya tumpang tindih, bahkan obyek tugasnya tidak signifikan, dinas-dinas tersebut antara lain Dinas Pertanian, perkebunan, pertanian dan peternakan, Dinas Sosial, Dinas Nakertrans, Dinas Pendidikan Pemuda dan OR, Dinas PU dan Dinas Kebudayaan dan Pariwisata.

Tanya : Langkah apakah yang akan dilakukan untuk menjawab tantangan besarnya perangkat daerah dalam mewujudkan kebijakan pembangunan daerah?

Jawab : Saat ini hampir setiap dinas belum merumuskan renstra secara baik dan komprehensif, bahkan ada dinas tertentu yang sama sekali tidak memiliki renstra. sehingga aparatur tidak memahami arah organisasi. Pada saat yang sama di Kabupaten Halmahera Tengah, belum memiliki data potensi yang akurat untuk disesuaikan dengan kebutuhan tenaga aparatur apa saja yang harus di penuhi untuk untuk mengisi tugas-tugas pemerintahan, hal ini harus dilakukan analisis untuk merevisi perangkat daerah jadi intinya aparatur dan beban kerja yang dibutuhkan di Halmahera Tengah setidaknya harus memiliki kualitas wawasan dan skill yang berbanding lurus.

VII. Kepala Badan Penyuluhan dan Ketahanan Pangan

Waktu : Senin 10 Agustus 2009 jam 11.00 Wit Kantor Badan Penyuluhan dan Ketahanan Pangan Kabupaten Halmahera Tengah

Tanya : Bagaimana menurut bapak apakah implementasi perda 15/2008 telah mempertimbangkan faktor-faktor seperti komunikasi, sumberdaya, disposisi yang berpengaruh terhadap kebijakan?

Jawab : Yang pertama soal sumberdaya aparatur, terutama dalam penempatan jabatan struktur, hal ini perlu dianalisis jabatan untuk ditempatkan pejabat yang memiliki kualifikasi tertentu sehingga pejabat tersebut dapat memahami tugas dan fungsinya agar tidak melemahkan kinerja organisasi.

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

Kemudian pengaruh faktor komunikasi terhadap implementasi perda 15/2008 bahwa kebijakan yang akan dilaksanakan tidak dikomunikasikan dengan baik pada organisasi maupun kepada masyarakat oleh aparatur yang lemah sehingga dimensi komunikasi seperti konsisitensi terabaikan dan berpengaruh pada implementasinya.

Tanya : Bagaimana pengaruh implementasi renstra dinas dengan faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat ?

Jawab : Dengan faktor struktur yang terlalu luas dan lemahnya mental budaya termasuk kondisi limngkungan, letak geografis dan potensi daerah maupun aparatur yang tidak di analisis dengan baik sehingga mempengaruhi pencapaian implementasi renstra dinas untuk mencapai tujuan otonomi.

Tanya : Bagaimana komentar bapak soal pelayanan kepada masyarakat kaitannya dengan tugas-tugas teknis yang dinilai belum maksimal?

Jawab : Akibat dari saat perumusan kebijakan tidak mempertimbangkan faktor pendukung dan penghambat sehingga berpengaruh terhadap implementasi perda seperti luasnya struktur organisasi, dan lemahnya kualitas aparatur menimbulkan pelayanan yang tidak maksimal dirasakan oleh masyarakat saat ini.

Tanya : Apakah Bapak setuju jika dilakukan perampingan struktur organisasi terutama pada posisi kepala bidang dan kepala seksi?

Jawab : Sangat setuju Struktur dinas saat ini perlu di rampingkan dengan mempertimbangkan faktor potensi, kultur masyarakat dan letak geografis untuk mendapatkan struktur yang ramping dan kaya fungsi, dengan struktur organisasi seperti itu akan dapat mendukung pencapaian tujuan organisasi sesuai dengan rencana yang ditetapkannya.

UNIVERSITAS TERBUKA

Tabel 6:

Organisasi Dinas-dinas Daerah Kabupaten Halmahera Tengah Yang Ideal

No	Nama Dinas	Keterangan
1	Pendidikan Pemuda dan Olahraga	Membawahi 3 bidang dan 1 sekretaris 2 subag
2	Kesehatan	Membawahi 3 bidang dan 1 sekretaris 2 subag
3	Perhubungan Komunikasi dan informatika	Membawahi 3 bidang dan 1 sekretaris 2 subag
4	Kehutanan dan Perkebunan	Membawahi 3 bidang dan 1 sekretaris 2 subag
5	Pekerjaan Umum	Membawahi 3 bidang dan 1 sekretaris 2 subag
6	Pertambangan dan Energi	Membawahi 3bidang dan 1 sekretaris 2 subag
7	Sosial Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Membawahi 3 bidang dan 1 sekretaris 2 subag
8	Perindagkop Investasi/UKM	Membawahi 3 bidang dan 1 sekretaris 2 subag
9	Pertanian dan Peternakan	Membawahi 3 bidang dan 1 sekretaris 2 subag
10	Perikanan dan Kelautan	Membawahi 3 bidang dan 1 sekretaris 2 subag
11	Kependudukan dan Catatan sipil	Membawahi 3 bidang dan 1 sekretaris 2 subag
12	BPKD	Membawahi 3 bidang dan 1 sekretaris 2 subag

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

40500.pdf

DAFTAR LAMPIRAN INFORMAN

1, Sekretaris Daerah Kabupaten Halmahera Tengah informan 1.

2. Asisten III Bidang Pemerintahan Informan 2.

3. Kepala Badan Kepegawaian Daerah informan 3.

4. Kepala Dinas Pertanian dan Peternakan Informan 4

5. Kepala Dinas Pendapatan Daerah informan 5.

6. Kepala Badan Ketahanan Pangan informan 6.

7. Kepala Bagian Organisasi Setda Halmahera Tengah informan 7

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

DEPARTEMEN PENDIDIKAN NASIONAL
Universitas Terbuka
UNIT PROGRAM BELAJAR JARAK JAUH (UPBJJ) TERNATE

Eks. Kantor Gapensi, Kelurahan Makasar Timur,
KotaTernate Selatan, Maluku Utara
Telepon , Fax : (0921) 3110402
Home Page : http://www.ut.ac.id
E-mail : ut-ternate@upbjj.ut.ac.id

40500.pdf

No. : 201/H31.58/LL/2009. 18 Juni 2009.
Lampiran : -
Perihal : Surat Permohonan Ijin Pengambilan Data Penelitian Tesis Pascasarjana.

Kepada Yth.
1. Bupati Halmahera Tengah
2. Sekretaris Daerah Halmahera Tengah

Dengan Hormat

Bersama ini , Kami UPBJJ-UT Ternate Menerangkan bahwa yang bersangkutan :

Nama : Salim Kamaludin
NIM : 014707522
Program Studi : Magister Administrasi Publik (MAP).
Program : Pascasarjana UT

Telah memasuki Tahap Akhir Program di masa studinya dengan kegiatan penelitian lapangan yang berkaitan dengan tema Thesis yang diusulkannya. Untuk itu yang bersangkutan bermaksud untuk mengambil data penelitiannya di instansi yang Bapak/Ibu pimpin.

Berkaitan dengan perihal tersebut, kami pihak UPBJJ-UT Ternate, dengan segala hormat kepada Bapak/Ibu untuk dapat memberikan ijin mahasiswa kami dalam hal dimaksud.

Besar harapan kami kiranya Bapak/Ibu berkenaan memfasilitasi keperluan dari yang bersangkutan.

Atas perhatian dan kerjasama yang baik kami ucapkan terima kasih.

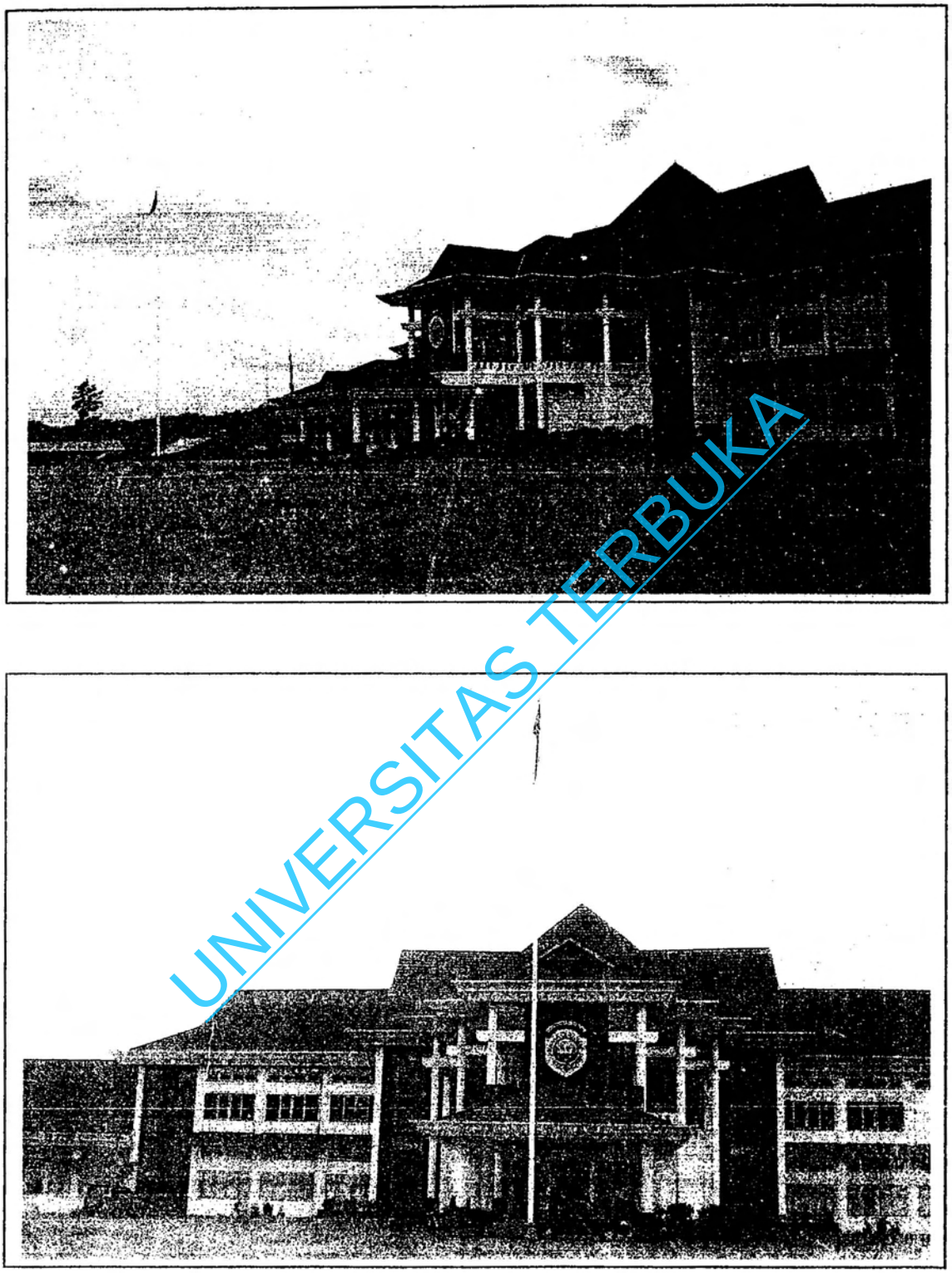
UNIVERSITAS TERBUKA

Kepala,

Dr. Mulyadi, M.Si
NIP. 19690108 199803 1 001

Tembusan Yth :
1. Direktur Pascasarjana UT
2. Kadiv Program Studi MAP.

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka



Gambar. KANTOR BUPATI HALMAHERA TENGAH

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

40500.pdf

KABUPATEN HALMAHERA TENGAH

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka

40500.pdf

BUPATI HALMAHERA TENGAH

M. AL. YASIN ALI

BADAN KEPEGAWAIAN DAERAH
BADAN PEMBR. MASYARAKAT & PEMERINTAH DESA
BADAN KETAHANAN DAN PENYULUHAN
BADAN KESATUAN BANGSA, POLITIK DAN LINMAS
KANTOR PERPUSTAKAAN, ARSIP & DOKUMENTASI
KANTOR PEMBERDAYAAN PEMERMPUAN & KB
KANTOR PENANAMAN MODAL DAERAH
KANTOR PELAYANAN AIR MINUM
KANTOR POLISI PAMONG PRAJA
RUMAH SAKIT DAERAH

KECAMATAN
KELURAHAN DAN DESA

DINAS PEKERJAAN UMUM
DINAS PERTAMBANGAN DAN ENERGI
DINAS TENAGA KERJA DAN TRANSMIGRASI
DINAS PERINDAGKOP DAN UKM
DINAS PERTANIAN DAN PETERNAKAN
DINAS PERIKANAN DAN KELAUTAN
DINAS KEBUDAYAAN DAN PARIWISATA
DINAS KEPENDUDUKAN CATATAN SIPIL
DINAS SOSIAL
DINAS KEHUTANAN
DINAS PENDAPATAN DAERAH

KETERANGAN
GARIS PERTANGGUNG JAWABAN
GARIS KOORDINASI

UNIVERSITAS TERBUKA

Koleksi Perpustakaan Universitas Terbuka