



## **KEBIJAKAN RESTRUKTURISASI ORGANISASI PEMERINTAH DAERAH (STUDI PADA SEKRETARIAT DAERAH KOTA TIDORE KEPULAUAN)**

**Abjan Kasim**

**Dosen Universitas Muhammadiyah Maluku Utara**

**(Naskah diterima: 1 Januari 2019, disetujui: 30 Januari 2019)**

### *Abstract*

*Policy of local government organization Restructuring as part of effort of reform administration have been done by local government of Tidore city Archipelago specifying By Law of Number 20 in 2006 about Change for By Law of Number 5 in 2005 About Organization and Administration at Secretariat of Tidore city Archipelago and Secretariat of parliament of Tidore city Archipelago. The Method used in this research is descriptive method qualitative as a mean to study, analyzing and giving meaning to policy of organization restructuring of local government in Secretariat Area of Tidore City Archipelago. The theory of Policy public used relate at view of Carl Friedrich and James E. Anderson. While theory of organization restructuring relate at view Mintzberg. Base on the result of research expression that local Government Tidore city Archipelago in practice the government management interpret organization restructuring is equal to addition of organization chart which there have. The mentioned happened because organization restructuring of Secretariat Area of Tidore City Archipelago do not only have base to requirement to reach organizational mission and vision, however is oftentimes happened by the existence intervene various importance from all perpetrator and also stakeholders of area institute, bearing organization peripheral of more area have the character of compromises, so that the organization become less be effective and efficient if is it evaluated from organization principles.*

**Keywords :** Public Policy, Organization Restructuring of Local Government.

### **Abstrak**

Kebijakan restrukturisasi organisasi pemerintah daerah sebagai bagian dari upaya reformasi administrasi telah dilakukan oleh pemerintah Daerah Kota Tidore Kepulauan dengan menetapkan Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2005 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan dan Sekretariat DPRD Kota Tidore Kepulauan. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif dengan tujuan untuk mengkaji, menganalisis dan memberi makna terhadap kebijakan restrukturisasi organisasi pemerintah daerah di Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan. Teori kebijakan publik yang digunakan mengacu pada pandangan Carl Friedrich dan James E. Anderson. Sedangkan teori restrukturisasi organisasi mengacu pada pandangan Mentzberg. Berdasarkan hasil penelitian terungkap bahwa Pemerintah Kota Tidore Kepulauan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan mengartikan restrukturisasi organisasi sama dengan penambahan struktur organisasi yang telah ada. Hal tersebut terjadi karena restrukturisasi organisasi Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan tidak hanya

berlandaskan pada kebutuhan untuk mencapai visi dan misi organisasi, akan tetapi seringkali terjadi adanya intervensi berbagai kepentingan dari para pelaku maupun stakeholders kelembagaan daerah, yang melahirkan organisasi perangkat daerah yang lebih bersifat kompromistik, sehingga organisasi menjadi kurang efisien dan efektif jika ditinjau dari prinsip-prinsip organisasi.

**Kata Kunci :** Kebijakan Publik, Restrukrasasi Organisasi Pemerintah Daerah.

## I. PENDAHULUAN

**D**alam rangka membangun organisasi perangkat daerah yang efektif, efisien dan rasional, pemerintah pusat telah memberikan kewenangan kepada daerah untuk menata organisasi perangkat daerahnya sendiri. Pemberian kewenangan tersebut sebagai wujud dari implementasi kebijakan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang tersebut telah memberikan arah yang jelas kepada daerah dalam menata organisasi yang efisien, efektif dan rasional dengan mempertimbangkan kewenangan, karakteristik, potensi dan sesuai dengan kebutuhan, kemampuan keuangan, ketersediaan sumber daya aparatur daerah serta pengembangan pola kerja sama antar daerah dan atau dengan pihak ketiga sebagai upaya pemberdayaan perangkat daerah otonom sehingga daerah dapat lebih meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.

Sebagai tindak lanjut dari kebijakan otonomi daerah, Pemerintah Kota Tidore Ke-pu-

lauan yang terbentuk melalui Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2003, telah mengu-payakan penataan organisasi perangkat daerah dengan menetapkan empat Peraturan Daerah (PERDA), salah satunya adalah PERDA Nomor 2 Tahun 2005. Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan Dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Tidore Kepulauan, yang mulai berlaku pada tanggal 23 Pebruari 2005.

Seiring dengan perkembangan dinamika daerah dan peraturan pendukung yang ada, Pemerintah Kota Tidore Kepulauan merasa bahwa organisasi dan tata kerja sekretariat daerah berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2005, dipandang tidak sesuai lagi dengan kebutuhan dan tuntutan perkembangan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan, untuk itu peraturan daerah tersebut perlu dirubah.

Sejalan dengan pemikiran tersebut, maka Pemerintah Daerah Kota Tidore Kepulauan bersama DPRD setempat pada tanggal 20 Juli 2006 menetapkan Peraturan Daerah Kota Tidore Kepulauan Nomor 20 Tahun 2006 Ten-

tang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2005 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan Dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Tidore Kepulauan. Adapun sasaran penetapan peraturan daerah tersebut adalah dalam rangka penataan struktur (restrukturisasi) organisasi perangkat daerah di Kota Tidore Kepulauan untuk men-ciptakan organisasi yang efektif dan efisien yang sesuai dengan kebutuhan daerah.

Pembengakkan organisasi juga berdampak pada melebarnya rentang kendali (*span of control*) dan menimbulkan masalah “*inkoherenSI institusional*” karena fungsi yang seharusnya ditangani dalam satu kesatuan unit harus diderivasi ke beberapa unit organisasi sehingga mengarah pada proliferasi birokrasi.

Kebijakan tersebut di atas menunjukan bahwa Pemerintah Daerah Kota Tidore Kepulauan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan mengartikan penataan kelembagaan (restrukturisasi organisasi) sama dengan pengembangan atau penambahan struktur organisasi yang telah ada. Anggapan seperti ini tampaknya perlu dikaji kembali, karena penataan kelembagaan tidaklah selalu identik dengan penambahan unit-unit baru.

Selain itu penataan kelembagaan harus melakukan sejumlah tindakan efisiensi berupa penghematan struktur organisasi (sekaligus penghematan biaya), peningkatan profesionalisme aparatur dan peningkatan kualitas pelayanan masyarakat (termasuk di dalamnya deregulasi) yang menuju pada sasaran tertentu dan pasti, sehingga efektifitas dan efisiensi organisasi dapat tercapai.

Persoalannya sekarang adalah apakah kebijakan restrukturisasi organisasi Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan (PERDA Nomor 20 Tahun 2006) sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah?, pertanyaan inilah yang harus ditinjau, mengingat struktur organisasi yang dibentuk belum sepenuhnya memperhatikan faktor efisiensi dan efektifitas.

Pertanyaan lain dalam hubungannya dengan kebijakan restrukturisasi organisasi pada sekretariat daerah adalah apakah ada niat baik (*political will*) dari pelaksana kebijakan untuk menata organisasi Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan, guna mewujudkan struktur organisasi yang efektif, efisien dan sesuai dengan kebutuhan daerah?. Pertanyaan ini harus benar-benar mendapat perhatian, sebab jika *political will* para perancang cukup baik, maka akan berdampak pada kinerja dan

pelayanan kepada masyarakat (*public service*) akan meningkat, dan dengan sendirinya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kota Tidore Kepulauan. Modal *political will* tentunya belum cukup dan harus dibarengi dengan kemampuan sumber daya manusia yang profesional di bidangnya sehingga mampu mengoptimalkan kinerja organisasi serta kemampuan keuangan (*financial*) yang dimiliki daerah.

## **II. KAJIAN TEORI**

Kebijakan restrukturisasi organisasi di Sekretariat Daerah merupakan salah satu kebijakan publik yang dihasilkan oleh Pemerintah Daerah Kota Tidore Kepulauan. Kebijakan restrukturisasi organisasi pemerintah daerah sebagai bagian dari upaya reformasi publik, seharusnya mengarah pada upaya penyederhanaan birokrasi pemerintah (*rightsizing*) yang difokuskan untuk mengembangkan organisasi yang lebih proporsional berdasarkan pada kebutuhan nyata daerah, datar (flat), transparan, hierarki, yang pendek dan terdesentralisasi kewenangannya. Namun hal tersebut tidak sepenuhnya terkandung dalam kebijakan restrukturisasi organisasi di Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan yang dapat dibuktikan dengan uraian berikut: Pada PERDA Nomor 2 Tahun 2005 Sekretaris

Daerah hanya dibantu oleh dua asisten (Asisten Tata Praja dan Asisten Administrasi) sedangkan menurut PERDA Nomor 20 Tahun 2006 Sekretaris Daerah dibantu oleh tiga asisten (Asisten Tata Praja, Asisten Ekonomi dan kesejahteraan rakyat dan Asisten Administrasi). Jika dilihat dari tugas pokok tiap-tiap asisten SETDA memimpin, mengkoordinasikan, mengendalikan dan merumuskan kebijakan administrasi di bidang yang dipimpinnya dan memiliki fungsi memimpin, mengatur, membina, mengendalikan dan mengkoordinasikan kegiatan penyelenggaraan di bidang yang dipimpinnya, maka dapat dipimpin oleh dua Asisten dengan masing-masing membawahi 4 (empat) dan 5 (lima) bagian, tanpa harus membentuk satu asisten baru yang hanya menambah biaya dan membuat struktur menjadi besar. Selanjutnya pada PERDA Nomor 2 Tahun 2005 hanya terdapat dua asisten masing-masing membawahi empat kepala bagian sedangkan menurut PERDA Nomor 20 Tahun 2006 terjadi pengembangan menjadi tiga asisten masing-masing membawahi 3 Kepala Bagian. Pada PERDA Nomor 2 Tahun 2005 Bagian Kegawaiian, Bagian Informasi dan komunikasi masih berada dalam lingkup kerja Sekretariat Daerah. Sedangkan menurut PERDA Nomor

20 Tahun 2006 Bagian Kepegawaian telah dibentuk menjadi Badan Kepegawaian Daerah sedangkan Bagian Informasi dan komunikasi telah dibentuk dan bergabung dengan Dinas Perhubungan.

Dari uraian di atas menunjukan bahwa Pemerintah Daerah Kota Tidore Kepulauan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan mengartikan restrukturisasi organisasi sama dengan penambahan atau pengembangan struktur organisasi yang telah ada, dengan melakukan tindakan inefisiensi berupa penambahan struktur organisasi (sekaligus pemborosan biaya). Hal tersebut berbeda dengan apa yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2003 tentang Pemerintahan Daerah yang tertuang dalam Penjelasan Umum. Hal ini memberi penjelasan bahwa organisasi pemerintah daerah seperti Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan tidak harus dipaksakan untuk diperbanyak struktur organisasinya, namun harus sesuai dengan apa yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2003 tersebut. Dari hasil penelitian juga ditemukan bahwa keberadaan Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2006 tidak terlepas dari keinginan dan strategi politik dari Walikota Tidore Kepulauan terpilih dalam rangka melaks-

nakan konsekuensi politik dari hutang budi kepada orang-orang yang telah memperjuangkananya menjadi walikota. Hal inilah sehingga memunculkan kecenderungan sikap walikota untuk membagi-bagi jabatan kepada para pendukungnya, dengan sendirinya penambahan jabatan ini jelas akan menambah struktur organisasi yang ada. Kebijakan tersebut juga dilakukan dengan bersandarkan pada dasar Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah yang sampai saat ini belum sepenuhnya diakui untuk dijadikan dasar hukum pengembangan organisasi pemerintah daerah, namun dalam menetapkan kebijakan restrukturisasi organisasi pemerintah daerah, masih mengacu pada Peraturan Pemerintah tersebut.

Alasan ditetapkannya kebijakan restrukturisasi organisasi di Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan adalah: pertama, untuk terwujudnya suatu organisasi yang baik, efesien serta sesuai dengan kebutuhan daerah. Alasan tersebut belum sepenuhnya dapat diterima, karena jika dilihat dari struktur organisasi yang terbentuk tidak sepenuhnya melihat pada efisiensi organisasi. Berdasarkan hasil penelitian menunjukkan bahwa kecenderungan pemerintah daerah untuk membentuk organisasi sekretariat daerah terlalu besar dan

kurang didasarkan pada kebutuhan nyata di Kota Tidore Kepulauan. Contoh kasus adalah dipisahkannya bagian umum dan perlengkapan yang memiliki tugas pokok dan fungsi yang hampir sama, begitu pula dengan penambahan asisten dari dua asisten menjadi tiga asisten, padahal jika dilihat, tanpa penambahan pun dua asisten yang sudah ada cukup efektif untuk dapat melaksanakan tugas pokok dan fungsi, hal ini dapat dilihat pada PERDA sebelumnya yakni PERDA nomor 2 Tahun 2006 dengan hanya dua asisten. Alasan di atas, tidak mendukung pendapat yang disampaikan oleh Caiden. Caiden dalam Lumingkewas (2006) menjelaskan bahwa setiap perubahan dalam institusi birokrasi termasuk dalam hal restrukturisasi harus dilakukan yang sesuai dengan isi agenda reformasi sebagai berikut: Memperbaiki keadaan dan menghapuskan lembaga-lembaga yang tidak berfungsi, Mendownsizing lembaga-lembaga yang memiliki kinerja yang buruk, mengurangi *overlapping*, mengecilkan hierarki dengan memotong sebagian besar *middle management*, menarik dan mempertahankan pegawai yang berkinerja tinggi, berekspresi dengan partisipasi langsung dengan masyarakat, mengontrol pembiayaan-pembiayaan dan proses kemitraan.

Alasan kedua adalah untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat berdasarkan standar minimal. Alasan ini sering dipakai oleh Pemerintah Daerah Kota Tidore Kepulauan untuk menjawab setiap permasalahan yang ditanyakan berkaitan dengan restrukturisasi organisasi. Alasan ini juga yang membuat Pemerintah Kota Tidore Kepulauan cenderung meningkatkan struktur organisasi. Padahal sesungguhnya efektifitas, produktivitas dan kualitas kinerja pelayanan masyarakat tidak harus selalu didasarkan pada struktur organisasi yang besar. Hal ini menunjukan bahwa kecenderungan penataan struktur organisasi sering diterjemahkan dengan penambahan/pembengkakkan organisasi. Memang diakui bahwa sifat dasar organisasi modern yang merupakan sistem terbuka, sering berubah sesuai dengan kondisi dan situasi, tetapi perubahan organisasi tidak selamanya harus dengan cara mengembangkan dan meningkatkan strukturnya. Menurut Mintzberg (Sedarmayanti, 2003) menjelaskan tentang restrukturisasi adalah dalam hal struktur organisasi, restrukturisasi berarti menekan tombol yang mempengaruhi pembagian kerja dan mekanisme koordinasi, sehingga berpengaruh terhadap bagaimana fungsi-fungsi organisasi, bagaimana proses

material, otoritas, informasi dan keputusan berjalan sesuai dengan struktur yang ada, tidak harus selalu dengan peningkatan struktur organisasi.

**Elemen-elemen yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan restrukturisasi organisasi Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan (PERDA Nomor 20 Tahun 2006).**

Elemen-elemen yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan restrukturisasi organisasi Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan adalah pertama: Badan Legislatif (Seluruh Anggota DPRD Kota Tidore Kepulauan). Badan ini berdasarkan peran, wewenang serta tugas pokok dan fungsinya bersama-sama dengan pemerintah daerah (eksekutif), terlibat secara langsung dalam proses kebijakan restrukturisasi organisasi Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan. Keterlibatan elemen DPRD ini sangat penting dalam penetapan kebijakan restrukturisasi, hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut; Pada saat Draft rancangan PERDA tentang kebijakan tersebut diusulkan oleh pemerintah daerah dengan nota pengantar dari Walikota Tidore Kepulauan kepada DPRD. Draft rancangan PERDA dan nota walikota tersebut kemudian dipelajari oleh fraksi-fraksi DPRD, selanjut-

nya di adakan rapat paripurna pertama yang diikuti oleh seluruh fraksi dari DPRD dengan Pemerintah Daerah, pada rapat tersebut disampaikan pandangan umum fraksi-fraksi DPRD tentang draft rancangan PERDA yang usulkan oleh pemerintah daerah. Selanjutnya diadakan rapat paripurna tahap kedua, rapat ini dilakukan untuk mendengarkan jawaban walikota terhadap pandangan umum dari fraksi tentang draft rancangan PERDA yang telah disampaikan oleh walikota. Setelah mendengar jawaban dari walikota, kemudian diadakan rapat paripurna tahap ketiga, rapat ini berisi pandangan akhir DPRD atas rancangan PERDA yang telah disampaikan oleh walikota. Hasil dari rapat tersebut akhirnya disetujui oleh DPRD. Rancangan PERDA tersebut untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2006. Hal ini telah sesuai dengan pasal 136 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu “Perda ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD”.

**Kondisi yang ditimbulkan oleh kebijakan restrukturisasi organisasi pemerintah daerah di Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan**

Kondisi positif yang timbul ketika ditetapkannya kebijakan restrukturisasi organisasi Sekretariat Daerah Kota Tidore

Kepulauan ialah: Kondisi pertama; peningkatan tugas pokok dan fungsi di masing-masing bagian, hal ini dilaksanakan dengan ditetapkannya Peraturan Walikota Nomor 13 Tahun 2006 tentang uraian tugas Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan, dalam rangka meningkatkan tugas pokok dan fungsi di masing-masing bagian. Kondisi ini dianggap positif karena dengan adanya peningkatan struktur organisasi, akan semakin memperjelas uraian tugas pokok dan fungsi yang selama pemerintahan sebelumnya belum direalisasikan. Kondisi positif kedua adalah efektifitas pelayanan publik akan lebih dapat ditingkatkan, dengan adanya spesifikasi tugas, karena bagian-bagian yang dibentuk telah diatur secara lebih terfokus dalam menangani bidang kerjanya masing-masing. Dengan adanya pembagian tugas yang telah diatur dalam uraian tugas berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 13 Tahun 2006 akan berdampak pada efektifitas pelayanan publik, hal ini disebabkan oleh tugas-tugas yang akan dikerjakan oleh bagian, masing-masing telah diatur berdasarkan pada tugas dan fungsinya.

Kondisi yang ketiga adalah adanya garis koordinasi yang jelas antara Sekretariat Daerah dengan instansi terkait lainnya, karena secara teknis telah diatur dalam Peraturan

Walikota Nomor 2.6 Tentang Garis Koordinasi Organisasi Pemerintah Daerah Kota Tidore Kepulauan. Garis koordinasi yang dibuat tersebut membuat semakin jelas hubungan koordinasi antara satu bagian dengan bagian yang lain dengan kata lain, arah pelayanan, baik pelayanan organisasi maupun pelayanan publik sudah dapat diketahui. Keempat adalah adanya pemetaan kompetensi untuk jabatan struktural dan fungsional di lingkungan Kota Tidore Kepulauan dengan ditetapkannya Peraturan Walikota Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Standar Kompetensi Jabatan Struktural Dan Fungsional. Sebagai tindak lanjut dari kebijakan restrukturisasi organisasi pemerintah daerah salah satu kondisi positif yang akan terasa adalah tentang standar kompetensi, dengan standar kompetensi ini, maka hanya pegawai yang memiliki kompetensilah yang dapat diangkat untuk ditempatkan pada jabatan-jabatan tertentu, hal ini sesuai dengan prinsip "*the right man and the right place*". Kondisi positif selanjutnya adalah adanya peningkatan kapasitas kelembagaan dan kualitas aparatur pemerintahan, dalam hal ini kelembagaan tersebut bisa berjalan sesuai dengan rencana jika adanya itikad baik dari pemerintah untuk melaksanakan kebijakan

tersebut. Kondisi positif berikutnya adalah efektifitas pelaksanaan kewenangan daerah dapat ditingkatkan, dengan telah ditetapkannya Peraturan Walikota Nomor 9 tentang pelaksanaan kewenangan daerah. Kewenangan daerah yang diberikan akan dapat ditingkatkan karena telah adanya pembagian tugas pokok dan fungsi secara jelas.

Selain kondisi yang bersifat positif tersebut di atas, ada pula kondisi negatifnya, yang pertama yaitu struktur organisasi di Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan yang terbentuk semakin besar, maka berdampak pada faktor finansial/keuangan yang tidak efisien. Pemerintah Kota Tidore Kepulauan dalam penataan organisasi seringkali cenderung lebih bernuansa politis daripada pertimbangan rasional obyektif, efisiensi dan efektivitas. Kecenderungan tersebut telah membawa implikasi pada pembengkakan organisasi perangkat daerah secara sangat signifikaan. Hal ini tentu sangat berpengaruh besar pada ineffisiensi alokasi anggaran yang tersedia. Dana alokasi umum yang seharusnya selain digunakan untuk belanja pegawai juga diperuntukkan bagi pembangunan dan pemeliharaan sarana dan prasarana untuk kepentingan pelayanan publik. Sebagian besar tersedot untuk pembiayaan birokrasi pemerin-

tah daerah. Pembengkakan organisasi juga berdampak pada melebarnya rentang kendali (*span of control*) dan menimbulkan masalah “*inkohesensi institusional*” karena fungsi yang seharusnya dalam satu kesatuan unit harus direvisi ke beberapa unit organisasi sehingga pada akhirnya mengarah pada *plorifikasi birokrasi*. Kondisi tersebut lebih jauh berpotensi menimbulkan disharmoni atau bahkan friksi antar unit organisasi sebagai akibat tarik menarik kewenangan. Dengan demikian kondisi kelembagaan pemerintah daerah masih belum sesuai dengan makna, maksud dan tujuan otonomi daerah. Sesungguhnya yang ingin dicapai dengan adanya restrukturisasi organisasi perangkat daerah adalah terwujudnya postur organisasi pemerintah daerah yang proporsional, efisien dan efektif yang disusun berdasarkan prinsip-prinsip organisasi secara rasional dan obyektif. Kondisi negatif yang kedua adalah menyangkut pegawai yang ada di Pemerintah Kota Tidore Kepulauan, khususnya yang ditempatkan di Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan masih memiliki kemampuan sumber daya manusia masih minim, sehingga belum sepenuhnya dapat menyelesaikan tugas dan fungsinya berdasarkan jabatan yang diberi, hal ini dapat dilihat

pada tingkat pendidikan dan pengalaman kerja para pegawai yang masih didominasi oleh pegawai yang berijazah SLTA dan S1 yang belum lama diangkat menjadi PNS. Kondisi negatif selanjutnya adalah sarana prasarana pemerintahan berupa kantor dan bangunan pendukung lainnya belum memadai, hal ini ditunjukkan dengan masih dipakainya bangunan kantor yang bersifat sementara, seperti bangunan yang ditempati oleh Bagian Hukum dan HAM, Organisasi, Tata Pemerintahan, Bina Kesejahteraan Rakyat dan Bagian Per lengkapan. Bagian-bagian tersebut masih menempati bangunan milik Pemerintah Kabupaten Halmahera Tengah.

### **III. METODE PENELITIAN**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif kualitatif. Penggunaan metode ini dengan alasan karena metode ini: Mudah disesuaikan dengan kenyataan di lapangan, menyajikan secara langsung hakekat hubungan peneliti dan informan, dan mudah dan dapat menyesuaikan diri dengan situasi penelitian.

Dalam penelitian ini dengan menggunakan teknik sebagai berikut: Wawancara mendalam (*indepth interview*), Wawancara ini dilakukan secara terstruktur dan tidak terstruktur berdasarkan pedoman wawancara, yang

dikembangkan berdasarkan informasi /data yang diberikan oleh para informan. Wawancara ini dilakukan dengan menggunakan *tape record* dengan berpedoman pada pedoman wawancara yang telah disusun sebelumnya sebagai acuan. Wawancara selain dilakukan terhadap PNS di Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan yang menjadi sasaran penelitian juga dilakukan terhadap Walikota dan Anggota DPRD Kota Tidore Kepulauan sebagai informan dengan pertimbangan tugas pokok dan fungsi informan, pengalaman informan dan faktor-faktor lain yang berpengaruh dalam upaya mendapatkan data yang dapat dipercaya atau kredibel (*credibility*). Observasi, dilakukan dengan pengamatan langsung di lapangan penelitian. Lapangan penelitian yang dimaksud adalah Kantor Walikota Tidore Kepulauan sedangkan sasaran utama pengamatan adalah struktur organisasi serta orang yang berinteraksi dalam organisasi Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan berdasarkan PERDA Nomor 20 Tahun 2006. Dokumentasi, Dokumen yang digunakan dalam penelitian ini adalah dokumen resmi yang dibagi dalam dua bagian yaitu dokumen internal dan eksternal. Dokumen internal berupa peraturan-peraturan yang berhubungan dengan implementasi kebijakan yaitu Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun

2005 dan Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2006. Sedangkan dokumen eksternal yaitu berupa Foto, pernyataan serta rekaman wawancara.

Dalam penelitian ini adalah analisis dengan menggunakan model interaktif menurut Miles dan Hubermann (Rohadi dan Mulyarto, 1992). Dalam model ini terdapat 3 komponen analisis, yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Reduksi data, Data yang diperoleh di lapangan penelitian dituangkan dalam uraian atau laporan yang lengkap dan terinci. Kemudian laporan tersebut direduksi dan memilih data-data kemudian dipilih data yang relevan untuk dikaji berdasarkan fokus dalam penelitian. Dalam mereduksi data penelitian ini dilakukan dari awal hingga akhir penelitian. Kegiatan yang dilakukan adalah dengan membuat ringkasan hasil wawancara, memberi kode data yang relevan dengan penelitian, menelusuri tema yang berkaitan dengan penelitian dan data yang tidak perlu tidak lagi dikaji. Selanjutnya disusunlah hasil memorandum teoritis penelitian dalam bentuk temuan/hasil penelitian. Penyajian data, Data yang disajikan dalam bentuk uraian naratif yang disesuaikan dengan data di lapangan dan informasi yang diperoleh melalui informan. Data tersebut

berupa hasil wawancara dengan pegawai di Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan, Walikota Tidore Kepulauan dan Anggota DPRD Kota Tidore Kepulauan serta pegawai di Badan Kepegawaian Daerah Kota Tidore Kepulauan. Laporan hasil penelitian yang disajikan benar-benar kredibel dan dapat dipertanggungjawabkan dengan tidak melakukan interpretasi. Verifikasi/menarik kesimpulan, penarikan kesimpulan dilakukan sejak awal penelitian berlangsung hingga penelitian berakhir. Pada awal memasuki Kantor Walikota Tidore Kepulauan sebagai lapangan penelitian dan wawancara dengan para pejabat pembuat keputusan dan selama proses pengumpulan data, peneliti selalu berusaha menganalisis serta mencari makna dari data yang dikumpulkan. Dari hasil verifikasi tersebut kemudian dilanjutkan untuk mencari kembali data yang berkaitan dengan hasil kesimpulan yang bersifat tentatif hingga verifikasi tersebut mengalami kejemuhan (keajegan). Penarikan kesimpulan ini dilakukan dengan mencari pola dan hubungan data yang relevan kemudian dituangkan dalam kesimpulan yang masih bersifat tentatif hingga pada kesimpulan akhir.

#### **IV. HASIL PENELITIAN**

Berdasarkan data hasil penelitian adalah:  
*Pertama*, kebijakan restrukturisasi organisasi

pemerintah daerah di Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan. Saat kebijakan restrukturisasi organisasi pemerintah daerah di Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan (Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2006) ditetapkan, secara langsung terjadi perubahan yang mendasar pada struktur organisasi Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan, jika dibandingkan dengan PERDA sebelumnya yakni PERDA Nomor 2 tahun 2005. Hal ini terlihat pada semakin besarnya (gemuk) struktur organisasi Sekretariat Daerah yang dapat terlihat pada uraian berikut: Pada PERDA Nomor 2 Tahun 2005 Sekretaris Daerah hanya dibantu oleh dua Asisten, yakni Asisten Tata Praja dan Asisten Administrasi, sedangkan menurut PERDA Nomor 20 Tahun 2006 Sekretaris Daerah dibantu oleh tiga asisten (asisten tata praja, asisten ekonomi dan kesejahteraan rakyat dan asisten administrasi). Pada PERDA Nomor 2 Tahun 2005 hanya terdapat dua asisten masing-masing membawahi empat kepala bagian sedangkan menurut PERDA Nomor 20 Tahun 2006 terjadi pengembangan menjadi tiga asisten masing-masing membawahi 3 kepala bagian. Pada PERDA Nomor 2 Tahun 2005 Bagian Kepegawaian, Bagian Informasi dan Komunikasi masih berada dalam lingkup kerja Sekretariat Daer-

ah. Sedangkan menurut PERDA Nomor 20 Tahun 2006 bagian kepegawaian telah dibentuk menjadi Badan Kepegawaian Daerah sedangkan Bagian Informasi dan Komunikasi telah dibentuk dan bergabung dengan Dinas Perhubungan. Pemerintah Kota Tidore Kepulauan dalam menetapkan kebijakan restrukturisasi organisasi pemerintah daerah, masih mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

*Kedua,* Alasan diadakan kebijakan restrukturisasi organisasi di Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan. Dengan mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang pedoman organisasi perangkat daerah, maka pemerintah daerah Kota Tidore Kepulauan menetapkan Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2005 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan dan Sekretariat Dewan Perwakilan Daerah Kota Tidore Kepulauan sebagai suatu kebijakan penataan organisasi (restrukturisasi) di Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan dengan alasan sebagai berikut: Untuk terwujudnya suatu organisasi yang baik, efektif, efisien serta sesuai dengan kebutuhan daerah dan

berdasarkan pada prinsip-prinsip *good governance*. Untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat berdasarkan standar minimal. Untuk menata fungsi-fungsi kelembagaan pemerintahan daerah sehingga berfungsi efektif, proporsional dan responsif. Penyempurnaan struktur jabatan pada organisasi sekretariat daerah. Penyempurnaan sistem administrasi pemerintahan dan pelayanan publik di Sekretariat Daerah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

*Ketiga*, Elemen-elemen yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan restrukturisasi organisasi Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan. Proses munculnya sebuah kebijakan publik tidak akan terlepas dari peran aktor-aktor (elemen-elemen) yang ikut terlibat, baik secara langsung maupun tidak langsung, hal tersebut juga terjadi pada proses kebijakan restrukturisasi organisasi Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan mulai dari perumusan hingga penetapan kebijakan. Adapun elemen-elemen yang terlibat dalam proses kebijakan restrukturisasi organisasi Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan adalah sebagai berikut: *Pertama*, Badan Legislatif (Seluruh Anggota DPRD Kota Tidore Kepulauan). Badan ini berdasarkan peran, wewenang serta tugas pokok dan fungsinya bersama-sama den-

gan Pemerintah Daerah (eksekutif), terlibat secara langsung dalam proses kebijakan restrukturisasi organisasi Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan. *Kedua*, Badan Eksekutif (Walikota dan jajarannya) Badan ini berdasarkan fungsi dan tugas pokoknya merumuskan, menetapkan serta melaksanakan kebijakan restrukturisasi organisasi Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan. *Ketiga*, Instansi administratif, Lembaga Administrasi Negara (LAN) Regional Makassar dan Akademisi dari Universitas Pattimura-Malu-ku. Keterlibatan elemen ini, baik secara langsung maupun tidak langsung namun dianggap penting atau dominan dalam situasi yang berlainan, walau pada dasarnya mereka tidak memiliki wewenang yang sah untuk membuat kebijakan restrukturisasi organisasi Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan.

*Keempat*, Kondisi yang ditimbulkan oleh kebijakan restrukturisasi organisasi Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan. Sebagaimana sebuah kebijakan publik, ketika ditetapkan pasti memiliki Kondisi baru, baik kondisi yang bersifat positif maupun negatif, hal ini juga terjadi pada saat ditetapkannya kebijakan restrukturisasi organisasi Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan, kondisi yang ditimbulkan sebagai berikut: Kondisi yang

bersifat positif yang timbul ketika ditetapkannya kebijakan restrukturisasi organisasi Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan sebagai berikut: Uraian tugas Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan semakin jelas. Efektifitas pelayanan publik akan lebih dapat ditingkatkan, dengan adanya spesifikasi tugas, karena bagian-bagian yang dibentuk telah diatur secara lebih terfokus dalam menangani bidang kerjanya masing-masing. Adanya garis koordinasi yang jelas antara Sekretariat Daerah dengan instansi lainnya. Adanya pemetaan kompetensi untuk jabatan struktural dan fungsional. Efektifitas pelaksanaan kewenangan daerah dapat ditingkatkan. Selanjutnya kondisi negatif yang timbul ketika ditetapkan-nya kebijakan restrukturisasi organisasi di sekretariat daerah Kota Tidore Kepulauan adalah: Struktur organisasi di Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan yang terbentuk semakin besar, maka berdampak pada faktor finansial /keuangan yang tidak efisien, karena semakin besar struktur organisasi yang terbentuk maka semakin besar pula biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk membiayai belanja daerah, seperti belanja aparatur dan belanja publik. Pegawai yang ada di Pemerintah Kota Tidore Kepulauan khususnya yang ditempatkan di Sekretariat Da-

rah Kota Tidore Kepulauan masih memiliki kemampuan sumber daya manusia masih minim, sehingga belum sepenuhnya dapat menyelesaikan tugas dan fungsinya berdasarkan jabatan yang diberi, hal ini dapat dilihat pada tingkat pendidikan dan pengalaman kerja para pegawai yang masih didominasi oleh pegawai yang berijazah SLTA dan S1 yang belum lama diangkat menjadi PNS. Sarana prasarana pemerintahan berupa kantor dan bangunan pendukung lainnya belum memadai, hal ini ditunjukkan dengan masih dipakainya bangunan kantor yang bersifat sementara, seperti bangunan yang ditempati oleh Bagian Hukum dan HAM, Organisasi, Tata Pemerintahan, Bina Kesejahteraan Rakyat dan Bagian Perlengkapan. Bagian-bagian tersebut masih menempati bangunan milik Pemerintah Kabupaten Hal-mahera Tengah.

## **V. KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil penelitian dan observasi, maka diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Kebijakan restrukturisasi organisasi di Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan dalam hal ini Peraturan Daerah No. 20 Tahun 2006 Tentang perubahan atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2005 tentang organisasi dan Tata Kerja

- Sekretariat daerah Kota Tidore Kepulauan dan sekretariat Dewan perwakilan Rakyat daerah Kota Tidore Kepulauan. (a) Kebijakan ini tidak memperhatikan faktor efisiensi dan rasionalitas dalam menata organisasi sekretariat daerah yang ditunjukkan dengan struktur organisasi yang besar (gemuk). (b) Dalam penetapan kebijakan publik (PERDA Nomor 20 Tahun 2006) pemerintah daerah Kota Tidore Kepulauan sebagai pembuat kebijakan masih mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi perangkat daerah, padahal PP tersebut tidak berlaku lagi. (c) Efektifitas implementasi Kebijakan restrukturisasi organisasi dalam hal ini Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2006 belum maksimal di Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan. Hal ini dikarenakan baru 6 (enam) bulan Peraturan Daerah ini ditetapkan.
2. Alasan diadakannya kebijakan restrukturisasi organisasi di Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan (PERDA Nomor 20 Tahun 2006) ialah: (a) Untuk terwujudnya suatu organisasi yang baik, efektif, efisien serta sesuai dengan kebutuhan, kemampuan dan kondisi daerah, (b) Untuk
- meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat berdasarkan standar minimal, (c) Untuk menata fungsi-fungsi kelembagaan pemerintahan daerah sehingga berfungsi efektif, proporsional dan responsif. (d) Penyempurnaan struktur jabatan pada organisasi sekretariat daerah, (e) Penyempurnaan sistem administrasi pemerintahan dan pelayanan publik di sekretariat daerah Kota Tidore Kepulauan.
3. Elemen-elemen yang terlibat dalam proses pembuatan kebijakan restrukturisasi organisasi di Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan, yaitu: (a) Badan Legislatif (Seluruh Anggota DPRD Kota Tidore Kepulauan), (b) Badan Eksekutif (Walikota, Wakil Walikota dan Sekretaris Daerah serta Kepala-Kepala Bagian), (c) Instansi administratif, Lembaga Administrasi Negara (LAN) Regional Makassar dan Akademisi dari Universitas Pattimura-Maluku.
4. Kondisi yang ditimbulkan oleh adanya penetapan kebijakan restrukturisasi organisasi di Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan yaitu: (a) Kondisi positif yang timbul ketika ditetapkannya kebijakan restrukturisasi organisasi Dekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan sebagai

berikut: (1) Sebagai tindak lanjut dari kebijakan restrukturisasi organisasi di sekretariat daerah, dalam hal ini PERDA Nomor 20 Tahun 2006, maka Walikota Tidore Kepulauan membuat Peraturan Walikota Nomor 13 Tahun 2006 tentang uraian tugas sekretariat daerah Kota Tidore Kepulauan, dalam rangka meningkatkan tugas pokok dan fungsi di masing-masing bagian. (2) Efektifitas pelayanan publik akan lebih dapat ditingkatkan, dengan adanya spesifikasi tugas, karena bagian-bagian yang dibentuk telah diatur secara lebih terfokus dalam menangani bidang kerjanya masing-masing. (3) Adanya garis koordinasi yang jelas antara sekretariat daerah dengan instansi terkait lainnya, karena secara teknis telah diatur dalam Peraturan Walikota Nomor 2.6 Tahun 2007 tentang garis koordinasi organisasi pemerintah daerah Kota Tidore Kepulauan. (4) Adanya pemetaan kompetensi untuk jabatan struktural dan fungsional di lingkungan Kota Tidore Kepulauan dengan ditetapkannya Peraturan Walikota Nomor 6 Tahun 2006 tentang standar kompetensi jabatan struktural dan fungsional, sebagai tindak lanjut dari Kebijakan restrukturisasi

Organisasi pemerintah Daerah. (5) Peningkatan kapasitas kelembagaan dan kualitas aparatur pemerintahan. (6) Efektifitas pelaksanaan kewenangan daerah dapat ditingkatkan, dengan telah ditetapkannya Peraturan Walikota Nomor 9 Tahun 2006 tentang pelaksanaan kewenangan daerah.

(b) Kondisi negatif yang timbul ketika ditetapkannya kebijakan restrukturisasi organisasi di Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan adalah: (1) Struktur organisasi di Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan yang terbentuk semakin besar, maka berdampak pada faktor finansial/keuangan yang tidak efisien, karena semakin besar struktur organisasi yang terbentuk maka semakin besar pula biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk membiayai belanja daerah, seperti belanja aparatur dan belanja publik. (2) Sumber daya manusia di Pemerintah Kota Tidore Kepulauan belum seluruhnya memiliki kemampuan sumber daya manusia yang memadai untuk ditempatkan pada bagian-bagian yang baru dibentuk, sehingga ketika diberikan jabatan belum sepenuhnya mampu untuk melakukan berdasar-

kan tugas pokok dan fungsinya. (3) Belum memadainya sarana prasarana pemerintahan berupa kantor dan bangunan pendukung lainnya, sehingga efektifitas pelaksanaan kebijakan ini belum sepenuhnya berjalan dengan baik.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

Agustino, Leo. 2006 . *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung. Alfabeta.

Agustino, Leo. 2005. *Politik Dan Otonomi Daerah*. Serang. Untirta Press.

Alo Liliweri. 1996. *Sosiologi Organisasi*. Bandung. Citra Aditya Bakti.

Arikunto, Suharsimi. 1998. *Prosedur Penelitian*. Bandung. Rineka Cipta.

Dunn, William.N. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua. Yogyakarta. Gadjah Mada Press.

Islamy, M.Irfan. 1988. *Kebijakan Publik*. Jakarta. Universitas Terbuka.

Islamy, M.Irfan. 2001. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*, Jakarta. Bina Aksara.

Kaho, Josef Riwu. 1991. *Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia*. Jakarta. Rajawali.

Lumingkewas, Lexi. A. 2006. *Reformasi Birokrasi dalam Perspektif Otonomi Daerah*. Program Pascasarjana Universitas Manado.

Moleong. Lexi .J. 2006. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung. Remaja Rosdakarya.

Osbrn. David Dan Peter Plastrik. 2000. *Memangkas Birokrasi, Lima Strateg Menuju Pemerintahan Wirausaha*. Jakarta. Ppm.

Peraturan Daerah Kota Tidore Kepulauan Nomor 2 Tahun 2005 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan dan Sekretariat DPRD Kota Tidore Kepulauan.

Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2005 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kota Tidore Kepulauan dan Sekretariat DPRD Kota Tidore Kepulauan.