BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Masa Orde Baru birokratisme pada pemerintah di daerah sesungguhnya dapat dikatakan sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat. Pemerintah daerah tidak memiliki otonomi karena tidak bisa berbuat banyak dalam melayani kepentingan dan kebutuhan publik. Sistem manajemen pemerintahan yang dirancang dan diimplementasikan lebih banyak didasarkan pada kebijaksanaan dan instruksi dari pemerintah pusat.

Gerakan reformasi di Indonesia merupakan ekspresi dan sikap masyarakat terhadap fenomena birokrasi pemerintahan yang korup di bawah kendali Orde Baru. Puncaknya, pada Mei 1998 rakyat menyatakan sikap berontak terhadap sistem pemerintahan yang tidak adil melalui demo nasional. Sejak bergulirnya reformasi tersebut, sejumlah perubahan signifikan muncul sebagai manuver *civil society* yang didasari konsep demokrasi pancasila dalam berkebangsaan.

Kecenderungan akan perubahan-perubahan peran birokrasi telah memberi nuansa baru, namun demokrasi Indonesia yang telah berusia 20 tahun ini belum berjalan secara maksimal dan efektif dalam upaya menata dan mewujudkan pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Fenomena pembaharuan dan penyempurnaan birokrasi masih menjadi monopoli elit pemerintah yang haus kekuasaan dan para pemodal yang takut kehilangan

pasar. Hal ini masih terbukti dengan belum tuntasnya penyelesaian kasus-kasus korupsi yang sangat merugikan negara. Bahkan dalam perkembangan selanjutnya di tengah kemiskinan yang makin meluas, Korupsi berkembang menjadi cara berfikir dan cara hidup masyarakat untuk memperoleh kekayaan dan menjadi jalan pintas untuk memperkaya diri atau golongan secara cepat. Terjadinyapenyelewengan birokrasi dalam pelaksanaan acapkali menimbulkan *stereotype* negatif masyarakat terhadap pemerintah di mana negara tidak dapat menjadi aktor *public services* yang netral dan adil.

Rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia selama ini mendapat sorotan yang sangat tajam berbagai kalangan. Berdasarkan laporan dari *The World Competitiveness Yearbook* tahun 1999, Indonesia termasuk kategori paling rendah diantara 100 negara paling kompetitif di dunia.¹ lantaran birokrasi pemerintah masih mencerminkan tatanan pemerintahan yang menekankan pada kewenangan dan didukung oleh seperangkat pegawai yang tidak profesional serta kompetensi yang dimiliki tidak sesuai dengan bidang fungsinya.

Birokrasi yang selama ini dikenal dengan konotasi negatif karena lamban, prosedur yang berbelit, kolusif, korupsi dan sebagainya, tampaknya sudah sangat mendesak untuk melakukan perubahan, penyempurnaan dan perubahan yang mendasar dalam rangka meningkatkan vitalitas birokrasi

¹Dwiyanto, Agus,(2006),*Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta: UGM Press.

dalam pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan, pelayanan dan pengayoman kepada masyarakat.²

Upaya di Indonesia untuk memperbaiki pelayanan sebenarnya juga telah sejak lama dilaksanakan oleh pemerintah, antara lain melalui Inpres No. 5 Tahun 1984 tentang Pedoman Penyederhanaan dan Pengendalian Perijinan di Bidang Usaha. Upaya ini dilanjutkan dengan Surat Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara No. 81 Tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum. Bahkan untuk lebih mendorong komitmen aparatur pemerintah terhadap peningkatan mutu pelayanan, telah diterbitkan pula Inpres No. 1 Tahun 1995 tentang Perbaikan dan Peningkatan Mutu Pelayanan Aparatur Pemerintah Kepada Masyarakat dan Keputusan Menpan No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Pada perkembangan terakhir telah diterbitkan pula Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang di dalamnya mengatur pembentukan organisasi perangkat daerah guna memberikan pedoman menyeluruh bagi penyusunan dan pengendalian organisasi perangkat daerah yang menangani seluruh urusan pemerintahan.

Urgensi reformasi birokrasi di Indonesia setidaknya di dorong oleh sejumlah catatan penting. **Pertama**, meningkatnya belanja aparatur disebabkan oleh bertambahnya rekrutmen pegawai tanpa pengendalian yang jelas membuat pemerintah pusat maupun daerah mengalami defisit anggaran

²Dahniar, Ati, (2016), *Dinamika Birokrasi dan Pelayanan Publik, (Pengayaan Materi Administrasi Perkantoran Modern dalam Diklat Perkantoran dan PIM IV)*

layaknya *gali-lubang, tutup-lubang*. Peningkatan belanja aparatur dapat dilihat dari hasil evaluasi Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) tahun 2011, dimana 124 pemerintah daerah cenderung memperlihatkan gejala kebangkrutan. Kabupaten Lumajang menjadi contoh nyata dimana belanja aparatur membengkak hingga mencapai 83% dari total APBD. Ini berarti, lebih kurang 2% pegawai kemungkinan menikmati belanja aparatur, sisanya sebesar 17% diperebutkan oleh 98% masyarakat dalam bentuk alokasi belanja modal/pembangunan. **Kedua**, membengkaknya ongkos demokrasi (PILKADA) mengakibatkan beban kas pemerintah daerah khususnya mengalami peningkatan signifikan. Ironisnya, perhelatan tersebut tak jelas melahirkan kepemimpinan pemerintahan yang handal. Dampak yang ditimbulkan dari proses tersebut mengakibatkan pemerintah kelimpungan dalam menutup defisit anggaran. Lebih dari itu birokrasi mengalami dilema loyalitas akibat terpecahnya konsentrasi pada setiap pesta Pilkada. **Ketiga**, tingginya gairah penggemukan organisasi birokrasi pemerintahan tanpa perencanaan dan analisis yang jelas memicu pembiayaan dan rekrutmen pegawai dalam jumlah tak sedikit. Akibatnya, birokrasi di daerah mengalami *overload*, atau bahkan kekurangan, khususnya daerah di luar pulau Jawa. Disisi lain rendahnya pendapatan asli daerah menciptakan ketergantungan pada pemerintah pusat, sementara belanja pemerintah daerah jauh dari efisiensi, bahkan tak terkontrol akibat tingginya beban organisasi. **Keempat**, meluasnya perilaku koruptif mendorong birokrasi kehilangan kepercayaan sebagai pelayan masyarakat. **Kelima**, lemahnya

pengawasan mengakibatkan pemerintah cenderung bertindak konsumtif, boros, sewenang-wenang dan tak transparan. Keseluruhan catatan negatif tersebut di dukung pula oleh perilaku buruk birokrasi dalam pelayanan masyarakat seperti sikap yang lamban dan reaktif, arogan, nepotisme, berbelit-belit, bekerja secara naluriah (*insting*), monoton, serta kurang berorientasi pada kepentingan masyarakat. Masalahnya, bagaimanakah sebaiknya reformasi birokrasi dilakukan, apakah tantangan yang dihadapi, serta bagaimanakah desain reformasi birokrasi yang mesti dilakukan dalam meminimalisasi meluasnya masalah yang dihadapi.

Fenomena di atas merupakan cerminan kelam perjalanan bangsa ini. Oleh sebab itu, negara harus melakukan manuver untuk merubah pola-pola demokrasi yang terkesan liberal itu dengan melakukan penataan kelembagaan atau birokrasi secara masif dan komprehensif. Dengan demikian, agenda reformasi birokrasi tampaknya merupakan jawaban atas semakin meningkatnya tuntutan masyarakat serta banyak didorong oleh konsep-konsep perubahan yang datang dari luar Indonesia seperti *entrepreneurial bureaucracy*, *reinventing government*, *Good Governance* dan sebagainya. Reformasi birokrasi merupakan upaya penataan mendasar yang diharapkan dapat berdampak pada perubahan sistem dan struktur atau elemen secara totalitas yang saling terkait dan mempengaruhi. Perubahan struktur mencakup mekanisme dan prosedur, sumber daya manusia, sarana dan prasarana, organisasi dan lingkungannya dalam kerangka pencapaian tujuan efisiensi penyelenggaraan birokrasi pemerintahan.

Upaya membangun pemerintahan yang baik melalui reformasi birokrasi juga telah dirintis oleh pemerintah daerah Kabupaten Wonosobo dengan membuat Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Wonosobo Nomor 3 Tahun 2014 tentang Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Pemerintah Kabupaten Wonosobo sebagai kebijakan strategis sekaligus terobosan baru dalam upaya menata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*) guna mewujudkan birokrasi pemerintah daerah yang lebih fungsional dalam penyelenggaraan tugas pelayanan publik. Penataan di semua aspek manajemen birokrasi (reformasi birokrasi), antara lain perlu didukung oleh struktur kelembagaan organisasi perangkat daerah yang tepat fungsi dan tepat ukuran (*right sizing*).

Namun demikian, pelaksanaan Perda No. 3 Tahun 2014 tentang OPD sempat mengalami penundaan selama satu tahun sejak ditetapkan pada 30 Januari 2014 dan diundangkan di Wonosobo pada tanggal 10 April 2014 kemudian baru dilaksanakan pada 17 April 2015. Ada dua faktor penyebab penundaan pelaksanaan Perda tersebut yakni faktor teknis menyangkut penempatan jabatan pada OPD yang baru setelah mengalami perampingan maupun demosi jabatan dan faktor non-teknis yang berkaitan dengan “kebijakan politis” pemerintah tentang siapa yang akan menempati jabatan pada masing-masing jenjang jabatan pada OPD baru.

Selain itu, konsekuensi mendasar atas dilaksanakannya Perda No. 3 Tahun 2014 tentang OPD adalah mensyaratkan sistem merit dengan struktur organisasi pemerintahan yang ramping (*slim governance*) sehingga gemuknya

organisasi pemerintahan di beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah harus mengalami penghapusan, perumpunan/ penggabungan dari dua dinas menjadi satu dinas atau dinas berubah menjadi kantor-kantor atau bagian, sehingga pada awal pelaksanaannya, Perda tersebut juga menimbulkan pro dan kontra terutama kalangan pejabat Eselon II. Persoalan awal muncul ketika 261 jabatan struktural dihapus dan 268 pejabat struktural di domesi. Bahkan *judicial review* dilakukan beberapa pejabat meskipun pada akhirnya ditolak Mahkamah Agung.

Perda yang telah dirumuskan sejak 2010 tersebut disisi lain merupakan langkah menuju *directing service* berupa pelayanan secara inklusif, terbuka dan objektif dan terpadu mengingat masyarakat membutuhkan pelayanan yang jelas, sehingga target pemenuhan kerja oleh perangkat daerah dan pemenuhan hak bagi masyarakat dapat terwujud dan seimbang (*balance*) di manamelalui Perda No. 3 Tahun 2014, seluruh pejabat birokrasi akan tetap menjadi pegawai fungsional meskipun beberapa pejabat akan mengalami demosi dan pergeseran. Selain itu, komitmen menjalankan Perda No. 3 Tahun 2014 tentang OPDPemerintah Kabupaten Wonosobo merupakan upaya besar untuk menjalankan agenda reformasi birokrasi, yang tidak hanya memberikan pelayanan publik yang efektif, efisien dan akuntabel saja, akan tetapi memberikan catatan yang aktual dalam mengapresiasi kewenangan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab pada satu sisi dan terwujudnya perilaku kerja yang profesional di dalam

memberikan pelayanan kepada publik oleh aparatur Negara pada sisi yang lain.

Berdasarkan paparan di atas, penelitian ini bermaksud mengamati sejauh mana pelaksanaan dan mengidentifikasi permasalahan-permasalahan serta menghambat pelaksanaan Perda No. 3 Tahun 2014 tentang Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Wonosobo dengan maksud untuk mendorong kinerja pemerintah daerah agar dapat mengimplementasikan agenda reformasi birokrasi sesuai ketentuan Perda tersebut guna mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

B. Rumusan Masalah

Berpijak dari latar belakang diatas, rumusan masalah yang akan dikaji yakni :

1. Apakah efisiensi dan efektivitas penataan birokrasi dapat mendorong terwujudnya *Good Governance*?
2. Apakah Penataan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Wonosobo berdasarkan Peraturan Daerah No. 3 tahun 2014 dapat menciptakan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah di Kabupaten Wonosobo?
3. Apa hambatan dan solusi agar melaksanakan peraturan daerah nomor 3 tahun 2014 dapat mewujudkan *Good Governance* di Kabupaten Wonosobo?

C. Tujuan Penelitian

Berangkat dari permasalahan di atas, maka di harapkan karya ilmiah ini memiliki Tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis efisiensi dan efektivitas penataan birokrasi dapat mendorong terwujudnya *Good Governance*.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis penataan organisasi perangkat daerah kabupaten Wonosobo berdasarkan Peraturan Daerah nomor 3 tahun 2014 dapat menciptakan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah di Kabupaten Wonosobo
3. Untuk mengetahui dan menganalisis hambatan dan solusi agar melaksanakan peraturan daerah nomor 3 tahun 2014 dapat mewujudkan *Good Governance* di Kabupaten Wonosobo

D. Manfaat Penelitian

Dari tujuan penelitian ini, maka di harapkan karya ilmiah ini memiliki manfaat-manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Menambah khazanah pengetahuan dan keilmuan tentang tata kelola pemerintahan yang baik pada organisasi perangkat daerah sekaligus menjadi alat konfirmasi bagi penelitian-penelitian lain yang relevan.

2. Manfaat Praktis

- a. Menjadi bahan koreksi dan evaluasi sekaligus merumuskan langkah-langkah strategis bagi pemerintah daerah Kabupaten

Wonosobo dalam upaya mewujudkan tata pemerintahan yang lebih baik dalam kerangka reformasi birokrasi.

- b. Mengefektifkan pengawasan DPRD (lembaga legislatif) terhadap kinerja pemerintah daerah Kabupaten Wonosobo (eksekutif).

E. Kerangka Konseptual

1. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan persetujuan bersama Kepala Daerah (gubernur atau bupati/ wali kota).

2. Organisasi Perangkat Daerah.

a. Pengertian Organisasi Perangkat Daerah

Kamus Bahasa Indonesia mendefinisikan organisasi sebagai susunan atau kesatuan dari berbagai bagian sehingga merupakan kesatuan yang teratur. Organisasi juga di artikan sebagai suatu sistem yang terdiri dari pola aktivitas kerjasama yang di lakukan secara teratur dan berulang-ulang oleh sekelompok orang untuk mencapai suatu tujuan.³

Berdasarkan pengertian tersebut, maka dapat di artikan bahwa organisasi adalah tempat sekumpulan orang untuk bertukar pikiran, bekerjasama, terkendali dan dipimpin untuk tujuan tertentu. Organisasi biasanya memanfaatkan suatu sumber daya tertentu misalnya lingkungan, cara atau metode, material, mesin, uang, dan

³Kamus Besar Bahasa Indonesia online diakses <https://kbbi.web.id/organisasi> pada tanggal 18 agustus 2018 pukul 10.30

beberapa sumberdaya lain dalam rangka mencapai tujuan organisasi tersebut. Orang-orang yang terkumpul dalam sebuah organisasi sepakat untuk mencapai tujuan tertentu melalui sumber daya secara sistematis dan rasional yang terkendali dan adanya pemimpin.

Organisasi perangkat daerah merupakan perwujudan dari konsep reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi di bidang organisasi perangkat daerah diarahkan untuk terciptanya organisasi perangkat daerah yang sesuai dengan visi, misi, kebutuhan dan kemampuan daerah serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah.

b. Dasar Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah

Adapun peraturan perundang-undangan inti yang secara langsung mengatur mengenai organisasi perangkat daerah terdiri atas, undang-undang nomor 23 tahun 2014, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota (PP No. 38 Tahun 2007), Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah.

Dalam Pasal 1 ayat 10 Perda Kabupaten Wonosobo No. 3 Tahun 2014 tentang OPD disebutkan bahwa perangkat daerah yang dimaksud adalah unsur pembantu dalam penyelenggaraan pemerintahan

daerah yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Dinas Daerah, Badan, Kantor, Rumah Sakit, Satuan Polisi Pamong Praja, Kecamatan dan Kelurahan, serta Badan Penanggulangan Bencana Daerah dan Pemadam Kebakaran dan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

3. *Good Governance*

Good Governance adalah suatu peyelegaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun secara administratif menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan *politican frame work* bagi tumbuhnya aktifitas usaha.⁴

Good governance pada dasarnya adalah suatu konsep yang mengacu kepada proses pencapaian keputusan dan pelaksanaannya yang dapat dipertanggungjawabkan secara bersama. Sebagai suatu konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga negara, dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan.⁵

F. Kerangka Teoritis

1. Birokrasi

⁴<http://celotehlestarius.blogspot.co.id/2015/03/pengertian-dan-konsep-good-governance.html>, pada tanggal 19 Agustus 2018 pukul 11.10

⁵ *Ibid*

Birokrasi artinya sistem pemerintahan yang di jalankan oleh pegawai bayaran yang tidak dipilih oleh rakyat.⁶ Secara bahasa, istilah birokrasi berasal dari bahasa Prancis *bureau* yang berarti kantor atau meja tulis, dan kata Yunani *kratein* yang berarti mengatur.⁷ Menurut Max Weber seperti yang dikutip M. Mas'ud Said,⁸ birokrasi adalah sistem administrasi rutin yang di lakukan dengan keseragaman, di selenggarakan dengan cara-cara tertentu didasarkan aturan tertulis oleh orang-orang yang berkompeten dibidangnya.

Pfiffner dan Presthus seperti yang dikutip M. Mas'ud Said⁹ mendefinisikan birokrasi adalah suatu sistem kewenangan, kepegawaian, jabatan, dan metoda yang dipergunakan pemerintah untuk melaksanakan program-programnya. Sedangkan menurut Rourke seperti yang dikutip M. Mas'ud Said, birokrasi adalah sistem administrasi dan pelaksanaan tugas keseharian yang terstruktur dalam sistem hirarki yang jelas di lakukan dengan aturan tertulis pada bagian yang terpisah dengan bagian lainnya oleh orang-orang yang dipilih karena kemampuan dan keahlian di bidangnya.

Birokrasi bukanlah suatu fenomena yang baru karena sebenarnya telah ada dalam bentuknya yang sederhana sejak ribuan tahun lalu. Namun demikian kecenderungan mengenai konsep dan praktek birokrasi

⁶Dendy Sugono, 2008, *Kamus Bahasa Indonesia*, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Jakarta, h. 207

⁷M. Mas'ud Said, 2007, *Birokrasi dinegara Birokratis, Masalah, Makna dan Dekonstruksi Birokrasi Indonesia* “,UMM Press, Malang, h. 1

⁸Ibid., h. 2

⁹Ibid., h. 4

telah mengalami perubahan sejak seratus tahun terakhir ini. Pada Masyarakat yang modern, birokrasi menjadi suatu organisasi atau institusi yang penting. Pada masa sebelumnya ukuran negara pada umumnya sangat kecil, namun pada masa kini negara-negara modern memiliki luas wilayah, ruang lingkup organisasi, dan administrasi yang cukup besar dengan berjuta-juta penduduk.

2. Organisasi Publik

Organisasi publik adalah organisasi yang didirikan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan jasa publik dan layanan civil.¹⁰ organisasi publik adalah organisasi yang terbesar yang mewadahi seluruh lapisan masyarakat dengan ruang lingkup Negara dan mempunyai kewenangan yang absah (terlegitimasi) di bidang politik, administrasi pemerintahan, dan hukum secara terlembaga sehingga mempunyai kewajiban melindungi warga negaranya, dan melayani keperluannya, sebaliknya berhak pula memungut pajak untuk pendanaan, serta menjatuhkan hukuman sebagai sanksi penegakan peraturan.

3. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana

¹⁰ Ndraha, Taliziduhu, 2005, *Teori Budaya Organisasi*, Rineka Cipta, Jakarta, h. 2

dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹¹, yang didalamnya terdapat dua hal yaitu :

a. Desentralisasi

Merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desentralisasi adalah pendelegasian wewenang dalam membuat keputusan dan kebijakan kepada manajer atau orang-orang yang berada pada level bawah dalam suatu struktur organisasi. Pada saat sekarang ini banyak perusahaan atau organisasi yang memilih serta menerapkan sistem desentralisasi karena dapat memperbaiki serta meningkatkan efektivitas dan produktifitas suatu organisasi.

Pada sistem pemerintahan yang terbaru tidak lagi banyak menerapkan sistem sentralisasi, melainkan sistem otonomi daerah atau otda yang memberikan sebagian wewenang yang tadinya harus diputuskan pada pemerintah pusat kini dapat di putuskan di tingkat pemerintah daerah atau pemda. Kelebihan sistem ini adalah sebagian besar keputusan dan kebijakan yang berada di daerah dapat diputuskan di daerah tanpa adanya campur tangan dari pemerintahan di pusat. Namun kekurangan dari sistem desentralisasi pada otonomi khusus untuk daerah adalah euforia yang berlebihan di mana wewenang tersebut hanya mementingkan kepentingan golongan dan kelompok serta digunakan untuk mengeruk keuntungan

¹¹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 ayat (2)

pribadi atau oknum. Hal tersebut terjadi karena sulit untuk dikontrol oleh pemerintah di tingkat pusat.¹²

b. Otonomi Daerah

adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. daerah otonom diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan

pengertian desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya mempunyai tempatnya masing-masing. istilah otonomi lebih cenderung pada *political aspect*, sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect*. namun jika dilihat dari konteks *sharing of power*, dalam prakteknya kedua istilah tersebut sulit atau bahkan tidak dapat dipisahkan. artinya; jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu akan menyangkut pertanyaan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan telah diberikan sebagai wewenang rumahtangga daerah. demikian pula sebaliknya. besaran penyerahan kewenangan ini telah masuk ke dalam ranah politik.¹³

4. *Good Governance*

¹² <http://www.organisasi.org/1970/01/definisi-pengertian-sentralisasi-dan-desentralisasi-ilmu-ekonomi-manajemen.html>, pada tanggal 19 Agustus 2018 pukul 11.00

¹³ b.yudoyono : 2001 ;4

Good Governance adalah suatu peyelegaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun secara administratif menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan *politican framework* bagi tumbuhnya aktifitas usaha.

Good Governance pada dasarnya adalah suatu konsep yang mengacu kepada proses pencapaian keputusan dan pelaksanaannya yang dapat dipertanggungjawabkan secara bersama. Sebagai suatu konsensus yang dicapai oleh pemerintah, warga negara, dan sektor swasta bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara.

Kunci utama memahami *Good Governance* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya. Bertolak dari prinsip-prinsip ini akan didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan. Baik-buruknya pemerintahan bisa dinilai bila ia telah bersinggungan dengan semua unsur prinsip-prinsip *Good Governance* yaitu Partisi Masyarakat (*Participation*), Tegaknya supremasi Hukum (*Rule Of Law*), Transparansi (*Transparency*), peduli pada Stakeholder/ Dunia Usaha, berorientasi pada Konsensus (*Concensus*), Kesetaraan (*Equity*), Efektivitas dan Efisiensi, Akuntabilitas dan Visi Strategis.¹⁴

¹⁴ Drs. Made Supartawan, MM, *Pengertian, Prinsip dan Penerapan Good Governance di Indonesia*, diakses dari <https://humassetda.bulelengkab.go.id/artikel/pengertian-prinsip-dan-penerapan-good-governance-di-indonesia-99>, pada tanggal 5 Januari 2018 pukul 11:20

Indikator-indikator sebagai alat tolak ukur tercapainya *Good Governance* dalam penelitian ini, peneliti memilih menggunakan salah satu dari unsur prinsip-prinsip *Good Governance* yakni efektivitas dan efisiensi, karena unsur efektif dan efisien akan menemukan, menggambarkan serta bisa menjelaskan kualitas atas pelaksanaan peraturan daerah nomor 3 tahun 2014 Kabupaten Wonosobo tentang Organisasi Perangkat Daerah untuk mewujudkan *Good Governance*.

Salah satu dari unsur prinsip-prinsip *Good Governance* diatas adalah Efektivitas dan Efisiensi (*Effectiveness and Efficiency*), pemerintahan yang baik dan bersih juga harus memenuhi kriteria efektif dan efisien yakni berdaya guna dan berhasil-guna. Kriteria efektif biasanya di ukur dengan parameter produk yang dapat menjangkau sebesar-besarnya kepentingan masyarakat dari berbagai kelompok dan lapisan sosial. Agar pemerintahan itu efektif dan efisien, maka para pejabat pemerintahan harus mampu menyusun perencanaan-perencanaan yang sesuai dengan kebutuhan nyata masyarakat, dan disusun secara rasional dan terukur. Dengan perencanaan yang rasional tersebut, maka harapan partisipasi masyarakat akan dapat digerakkan dengan mudah, karena program-program itu menjadi bagian dari kebutuhan mereka. Proses-proses pemerintahan dan lembaga-lembaga membuahkan hasil

sesuai kebutuhan warga masyarakat dan dengan menggunakan sumber-sumber daya yang ada seoptimal mungkin.¹⁵

Pengertian Efektif bisa dikatakan dengan “dapat mencapai tujuan maksimal seperti yang diharapkan”. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah efektif berarti memiliki efek (pengaruh, akibat, kesan), mujarab atau manjur (obat), membawa hasil atau berhasil (usaha, tindakan) dan mulai berlaku (peraturan, undang-undang).¹⁶ Jadi pengertian efektif dapat dijabarkan sebagai suatu pekerjaan yang bisa diselesaikan dengan tepat waktu dan sesuai seperti rencana yang sebelumnya telah ditetapkan. Sedangkan efisien bisa diartikan secara singkat dengan “hemat biaya, waktu dan tenaga serta memperoleh hasil yang maksimal tanpa harus mengeluarkan banyak”. dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata efisien diartikan sebagai sesuai atau tepat untuk menghasilkan sesuatu tanpa membuang biaya, waktu dan tenaga, dapat menjalankan tugas secara cermat dan tepat, bertepatan guna, berdaya guna.¹⁷

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian kualitatif merupakan penelitian deskriptif analisis yang di gunakan untuk menemukan, menggambarkan, dan menjelaskan kualitas atau

¹⁵ Drs. Made Supartawan, MM, *Pengertian, Prinsip dan Penerapan Good Governance di Indonesia*, diakses dari <https://humassetda.bulelengkab.go.id/artikel/pengertian-prinsip-dan-penerapan-good-governance-di-indonesia-99>, pada tanggal 5 Januari 2018 pukul 11:23

¹⁶ Kamus Besar Bahasa Indonesia online diakses di <https://www.kbbi.web.id/efektif>, pada tanggal 5 Januari 2018 pukul 11:30

¹⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia online diakses di <https://www.kbbi.web.id/efisien>, pada tanggal 5 Januari 2018 pukul 11:31

keistimewaan dari pengaruh sosial yang tidak dapat di jelaskan, diukur atau digambarkan melalui pendekatan kuantitatif. Penelitian ini menggunakan metoda kualitatif sebab. *Pertama* lebih mudah mengadakan penyesuaian dengan kenyataan yang berdimensi ganda. *Kedua* lebih mudah dalam menyajikan secara langsung hakekat hubungan antara peneliti dan subyek yang di teliti. *Ketiga* memiliki kepekaan dan daya penyesuaian diri dengan banyak pengaruh yang timbul dari pola-pola nilai yang dihadapi.

2. Metode Pendekatan

Metode Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan Yuridis Sosiologis, yakni dimana didalam menghadapi permasalahan-permasalahan yang dibahas berdasarkan peraturan -peraturan yang berlaku kemudian dihubungkan dengan kenyataan-kenyataan yang terjadi dalam lapangan.

3. Jenis dan Sumber Data

1. Data Primer

Sumber data primer merupakan sumber utama yang secara langsung memberikan data kepada peneliti. Sumber data primer yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Wonosobo.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah referensi berupa buku-buku yang dapat mendukung dan membantu memecahkan permasalahan pokok yang dibahas di dalam penelitian ini namun tidak secara langsung memberikan

data terhadap penelitian. Data tersebut dapat diperoleh melalui orang lain atau lewat data-data dokumentasi.

a. Bahan Hukum Primer

Undang-undang Republik Indonesia tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 Tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025, Peraturan Daerah Kabupaten Wonosobo Nomor 2 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Daerah Kabupaten Wonosobo dan Peraturan Kabupaten Wonosobo Nomor 3 Tahun 2014 tentang Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Wonosobo.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder diartikan sebagai bahan hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan mengenai bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari suatu bidang tertentu secara khusus yang akan memberikan petunjuk kemana peneliti akan mengarah. Yang dimaksud dengan bahan sekunder disini oleh penulis adalah doktri-doktrin yang ada dalam buku atau jurnal hukum.

Adapun yang termasuk bahan hukum sekunder yang di gunakan dalam penelitian ini adalah buku-buku yang relevan untuk dijadikan referensi diantaranya buku Karangan Agus Dwiyanto

tahun 2006 dengan judul Reformasi Birokrasi Publik di Indonesiapenerbit UGM Press Yogyakarta, buku karangan Ati Dahniar tahun 2016dengan judul Dinamika Birokrasi dan Pelayanan Publik, (*Pengayaan Materi Administrasi Perkantoran Modern dalam Diklat Perkantoran dan PIM IV*) dan dengan judul *Good Governance: Membangun Birokrasi Pemerintah yang Bersih dan Akuntabel*.

c. Bahan Hukum Tersier

bahan hukum Tersier adalah bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan memberikan pemahaman dan pengertian atas bahan hukum lainnya. Bahan hukum yang dipergunakan oleh penulis adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum. Dan juga untuk mendukung bahan hukum primer dan bahan sekunder yakni penulis menggunakan pencarian referensi bahan hukum melalui hasil dari Internet.

4. Metode Pengumpulan Data

a. Data Primer

Terdapat dua hal utama yang memengaruhi kualitas data penelitian yaitu, *kualitas instrumen penelitian* dan *metode pengumpulan data*. Ada beberapa cara untuk mengumpulkan data yaitu: interview (wawancara), dan observasi (pengamatan) atau mungkin saja ketiganya.

1. Interview

Interview adalah mengumpulkan informasi dengan cara mengajukan sejumlah pertanyaan secara lisan untuk dijawab secara lisan pula. Metode wawancara menghendaki komunikasi langsung antara peneliti dengan subyek atau responden diantaranya :

- 1) Maria Susiawati, S.Sos., M.P.A (Kepala Bagian Organisasi dan Kepegawaian Sekretariat Daerah Kabupaten Wonosobo)
- 2) H. Afif Nurhidayat, S.Ag (Ketua DPRD Kabupaten Wonosobo periode 2014-2019)
- 3) Iip Syarifudin, SH (Sekretaris DPRD Kabupaten Wonosobo)
- 4) Abdul Kholiq Arif, M.Si (Bupati Kabupaten Wonosobo Periode 2010-2015)
- 5) Suwondo Yudistiro (Ketua Komisi A DPRD Kabupaten Wonosobo periode 2014-2019)
- 6) Drs. Tri Antoro, M.Si (Kepala Bagian Pemerintahan Setda Kabupaten Wonosobo)

b. Data Sekunder

Metode pengumpulan data sekunder sering disebut metode pengumpulan bahan dokumen (studi pustaka), karena peneliti tidak secara langsung mengambil data sendiri tetapi memanfaatkan data atau dokumen yang dihasilkan oleh pihak-pihak lain.

Pada umumnya, data sekunder yang digunakan oleh pihak peneliti untuk memberikan gambaran tambahan, gambaran pelengkap, ataupun

untuk diproses lebih lanjut. Dalam metode pengumpulan data sekunder, observator tidak meneliti langsung, tetapi data didapatkan misalnya dari media massa, BPS, lembaga pemerintah maupun swasta, lembaga penelitian, data hasil penelitian lain, penelitian kepustakaan dalam hal untuk mengetahui berbagai pengetahuan dan karya yang pernah dicapai oleh para peneliti terdahulu. Dengan penelitian kepustakaan, akan melatih peneliti untuk membaca kritis segala bahan yang dijumpainya, kecermatan dan ketelitian peneliti akan sangat teruji dalam memutuskan sumber yang dipercayanya.

5. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini dengan metode analisis kualitatif yang merupakan analisis penelitian yang digunakan untuk menyelidiki, menemukan, menggambarkan, dan menjelaskan dengan menggabungkan antara data Primer dan data Sekunder dianalisis secara kualitatif dengan cara memberikan penafsiran dikaitkan dengan teori hukum dan teori yang digunakan dalam penelitian

H. Sistematika Penulisan

Untuk memahami lebih jelas laporan ini, maka materi-materi yang tertera pada rencana penulisan Tesis ini dikelompokkan menjadi beberapa sub bab dengan sistematika penyampaian sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, kerangka teoritis, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA Bab ini berisikan : A. Pemerintahan Daerah dan organisasi perangkat daerah, B. Asas-asas pemerintahan yang baik dalam perspektif hukum, C. Asas-asas pemerintahan yang baik dalam perspektif Islam.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN Bab ini akan menjelaskan deskripsi dan hasil penelitian yang didalamnya akan menjawab permasalahan pada Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2014 tentang Organisasi Perangkat daerah di Kabupaten Wonosobo diantaranya : efisiensi dan efektivitas penataan birokrasi dapat mendorong terwujudnya *Good Governance*, Penataan organisasi perangkat daerah kabupaten Wonosobo berdasarkan Peraturan Daerah No. 3 tahun 2014 dapat menciptakan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah di Kabupaten Wonosobo dan hambatan serta solusi agar melaksanakan peraturan daerah nomor 3 tahun 2014 dapat mewujudkan *Good Governance* di Kabupaten Wonosobo.

BAB IV PENUTUP Bab ini berisi simpulan dan saran
Dan Bagian Akhir yakni Daftar Pustaka dan Lampiran