



**RESTRUKTURISASI ORGANISASI PERANGKAT  
DAERAH OTONOM  
(Studi Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41  
Tahun 2007 Di Kabupaten Jember)**

*Organizational Restructuring The Autonomous Region  
(Implementation Study of Central Government Rule Number 41  
Year 2007 in Jember Regency)*

**TESIS DISERAHKAN KEPADA PROGRAM PASCA  
SARJANA UNIVERSITAS JEMBER UNTUK MEMENUHI  
SALAH SATU SYARAT MEMPEROLEH GELAR**

**MAGISTER ILMU ADMINISTRASI**

**Oleh  
NINO EKA PUTRA WAHYU RAMADHONNI, SSTP  
NIM. 060920101018**

**Pembimbing Teknis  
Prof. Dr. Hary Yuswadi, MA.  
Drs. Abdul Kholiq Azhari, M.Si**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU ADMINISTRASI  
KONSENTRASI ADMINISTRASI DAN KEBIJAKAN  
PUBLIK  
JURUSAN ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS JEMBER  
2010**

## **MOTTO**

*Orang-orang yang berhenti belajar akan menjadi pemilik masa lalu.  
Orang-orang yang masih terus belajar, akan menjadi pemilik masa depan*  
**(Mario Teguh)**

## PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : NINO EKA PUTRA W.R.,SSTP.

NIM : 060920101018

menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berjudul "Restrukturisasi Perangkat Daerah Otonom (Studi Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 di Kabupaten Jember)" adalah benar-benar karya sendiri, kecuali kutipan yang sudah saya sebutkan sumbernya, belum pernah diajukan pada institusi mana pun, dan bukan karya jiplakan. Saya bertanggungjawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata di kemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, Desember 2010  
Yang menyatakan,

Nino Eka Putra W.R.,SSTP  
NIM. 060920101018

**TESIS**

**RESTRUKTURISASI PERANGKAT DAERAH OTONOM  
(STUDI IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH  
NOMOR 41 TAHUN 2007 di KABUPATEN JEMBER)**

**Oleh**

**Nino Eka Putra W.R.,SSTP.  
NIM 060920101018**

**Pembimbing,**

**Dosen Pembimbing Utama,**

**Prof. Dr. Hary Yuswadi, MA  
Nip 19520727 198103 1 003**

**Dosen Pembimbing Anggota,**

**Drs. Abdul Kholiq Azhari, M.Si  
Nip 195607261989021001**

## PENGESAHAN

Tesis berjudul "Restrukturisasi Organisasi Perangkat Kabupaten (Studi Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 di Kabupaten Jember)" telah diuji dan disahkan pada :

Hari, Tanggal : Rabu, 15 Desember 2010

Tempat : Gedung Pascasarjana- FISIP Universitas Jember

Tim Penguji :  
Ketua

Prof. Dr. Hary Yuswadi, MA  
NIP 19520727 198103 1 003

Anggota I

Anggota II

Drs. Abdul Kholiq Azhari, M.Si  
NIP. 195607261989021001

Dr. Sasongko, M.Si  
NIP 19570407 198609 1 001

Mengetahui/Menyetujui  
Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi,

Prof. Dr. Kabul Santoso, M.S  
NIP 19430714 197008 1 001

Mengesahkan  
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember

Prof. Dr. Hary Yuswadi, MA  
NIP 19520727 198103 1 003

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT atas limpahan rahmat dan karuniaNya, sehingga penulis berhasil menyelesaikan penyusunan tesis ini dengan judul **“RESTRUKTURISASI PERANGKAT DAERAH OTONOM (Studi Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 di Kabupaten Jember)** sebagai tugas akhir dalam menempuh pendidikan pada Program Studi Magister Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Rasa hormat dan dedikasi yang setinggi-tingginya penulis berikan kepada kedua orang tua penulis atas segala pengorbanan dan rasa cintanya yang luar biasa sehingga penulis bisa menjadi seperti sekarang ini.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa begitu banyak pihak yang membantu, memfasilitasi dan mengakomodasikan, sehingga penulis mampu menyelesaikan Program ini. Untuk itu pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang tulus kepada :

1. Bapak MZA Djalal selaku Bupati Jember beserta seluruh jajaran Pejabat di Lingkup Pemerintah Kabupaten Jember khususnya Kepala Badan Kepegawaian dan Kepala Bagian Pemerintahan Umum Setkab Jember yang telah memberikan izin kepada penulis untuk menyelesaikan perkuliahan pada Program Studi Magister Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember ini.
2. Bapak Dr. Ir. Tarsicius Sutikto, M.Sc. selaku Rektor Universitas Jember beserta seluruh civitas akademika Universitas Jember atas kesempatan yang diberikan untuk mengenyam pendidikan di Universitas Jember tercinta ini.
3. Bapak-Ibu Pengelola, Dosen Pengajar serta seluruh staf dan karyawan Program Studi Magister Ilmu Administrasi (Eks Program Pasca Sarjana) dan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember yang telah memberikan bimbingan, fasilitas dan ilmu serta wawasan di Kampus Universitas Jember tercinta ini.

4. Bapak Prof. Dr. Hary Yuswadi, M.A. selaku Dosen Pembimbing Utama, atas segala arahan, masukan dan bimbingan dengan penuh kesabaran dan kesungguhan selama penulis menyusun tesis ini.
5. Bapak Drs. Abdul Kholiq Azhari, M.Si. selaku Dosen Pembimbing Akademik, atas saran dan bimbingannya yang telah banyak membantu dalam penulisan tesis ini.
6. Bapak Dr. Sasongko, M.Si selaku Penguji, atas segala masukan dan koreksinya demi penyempurnaan penyusunan tesis ini.
7. Seluruh rekan Angkatan 2006 PPS MIA-UNEJ yang telah banyak memberi spirit dan inspirasi kepada penulis.
8. Ibunda Riningsih Hidayati dan Ayahanda Suparno atas do'a, motivasi dan kesabarannya menunggu Adinda Nino menyelesaikan tesis ini.
9. Teristimewa untuk seluruh anggota keluarga, khususnya yaitu : Isteriku tercinta Sultanah Zahariah, Adik-adikku tersayang Sedy Dwi Pertiwi dan Rian Triadi Putra atas do'a, motivasi dan seluruh pengorbanan serta kasih sayangnya yang tulus sehingga Penulis dapat berhasil menyelesaikan pendidikan ini.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna. Kiranya ini merupakan cerminan bahwa penulis harus lebih banyak dan giat lagi belajar. Untuk itu segala sumbang saran dan kritik yang ditujukan demi perbaikan tesis ini akan penulis terima dengan tangan terbuka dan rasa terima kasih yang tulus.

Akhirnya semoga penulisan tesis ini mampu memberikan manfaat bagi semua kalangan yang membacanya terutama bagi komponen Pemerintah Kabupaten Jember demi terciptanya Jember Terbina. Amin.

Jember,        Desember 2010

Penulis

## ABSTRAKSI

Tesis ini berjudul “RESTRUKTURISASI ORGANISASI PERANGKAT DAERAH OTONOM (STUDI IMPLEMENTASI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 41 TAHUN 2007 DI KABUPATEN JEMBER)”, bertujuan untuk mendeskripsikan secara lebih mendalam mengenai proses restrukturisasi organisasi pemerintah di Kabupaten Jember dan untuk mengidentifikasi faktor penting yang paling berpengaruh terhadap proses restrukturisasi organisasi pemerintah di Kabupaten Jember.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu menginterpretasikan dan menggambarkan dengan pemahaman intelektual tentang keadaan objek sesuai data dan informasi yang ditemukan dilapangan. Adapun sumber datanya meliputi orang (informan) yang dipilih secara *purposive sampling*, peristiwa, dan dokumen. Data yang diperoleh selanjutnya dianalisis dengan model interaktif (*interactive of analysis*) yang terdiri dari tiga komponen analisis, yaitu : Reduksi data, Sajian Data, dan Penarik Kesimpulan.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa restrukturisasi organisasi perangkat daerah di lingkup Pemerintah Kabupaten Jember telah dilaksanakan sesuai dengan mekanisme sebagai suatu proses penyusunan kebijakan publik, dengan output berupa Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 15 tahun 2008 yang telah diimplementasikan saat ini. Meskipun demikian, proses restrukturisasi tersebut tidak menggambarkan obyektifitas, prosedur yang sistematis, logis dan komprehensif. Adapun faktor yang sangat berpengaruh dalam proses restrukturisasi organisasi pemerintah Kabupaten Jember adalah aspek kapabilitas SDM, pengenalan masalah dan diagnosa organisasional serta dukungan politis dari para *stakeholders* yang terlibat dalam proses tersebut.

Rekomendasi yang dapat disampaikan dari hasil penelitian ini, *Pertama*, perlu dilakukan evaluasi terhadap hasil restrukturisasi organisasi pemerintah (perangkat daerah) Kabupaten Jember, khususnya evaluasi terhadap kinerja organisasi. *Kedua*, disamping itu, untuk meminimalisir duplikasi fungsi organisasi, perlu diterbitkan regulasi yang mengatur tentang pelaksanaan teknis kegiatan seperti regulasi pelaksanaan perijinan dan hal teknis lainnya. *Ketiga*, Pola penempatan pejabat struktural juga disarankan agar memperhatikan aspek kualitas, kapabilitas, integritas, prestasi dan latar belakang akademik serta melalui suatu proses *Fit and Proper Test*. *Keempat*, dimasa yang akan datang, restrukturisasi organisasi perangkat daerah perlu melibatkan kalangan akademisi dan lembaga peneliti independen dalam rangka mewujudkan obyektifitas dan transparansi proses implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi.



## **ABSTRACT**

*The title of this thesis is “RESTRUCTURE OF AUTONOMOUS LOCAL GOVERNMENT ORGANIZATION (IMPLEMENTATION STUDY OF PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 41 TAHUN 2007 IN JEMBER REGENCY)”, purpose to description about restructure process of government organization in Jember Regency and to identify the most influential main factor toward it process.*

*It used descriptive-qualitative method that is to interpret and to describe, with intellectual understanding about the object condition in consistent with the data and information in field. The data resource, include informant (chosen by purposive sampling method), affairs, and documents. Then, the data was being analyzed by interactive model (interactive of analysis) that include three analysis components, i.e. : Data Reduction, Data Presentation, and Conclusion Taken.*

*This research shows that restructure of local government organization in Jember Regency have been done suitable with mechanism as a public policy process, and the output is Local Rule (Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 15 Tahun 2008 that have been implement in. However, the restructure process couldn't explain the objectivity, systematical procedure, logical and comprehensive. As for the most influences factor of restructure process in Jember Local Government are aspect of Human Resources capability, problem analysis and organizational diagnose and also political support from stakeholders that followed in process.*

*Recommendation of this research: First, need to evaluate toward the new structure of Jember local government organization, especially evaluation of organizational performance. Second, Beside it, to minimize duplication of organization function, need to create a regulation that ruling about the technical practice such as regulation for public service and another technical procedure. Third, The allocation of local government official is suggested in order to observe quality, capability, integrity, achievement, and academic background also by the Fit and Proper Test process. Fourth, in the future, restructure process of local government organizational need to be involve academic institution and research independent institution in framework to realize objectivity and transparency in implementation policy of organizational restructure process.*

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>i</b>
<b>MOTTO</b> .....	<b>ii</b>
<b>SURAT PERNYATAAN</b> .....	<b>iii</b>
<b>LEMBAR PERSETUJUAN</b> .....	<b>iv</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN</b> .....	<b>v</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>vi</b>
<b>RINGKASAN</b> .....	<b>viii</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>ix</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>x</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>xiii</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>xiv</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	<b>xv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang Masalah .....	1
1.2. Perumusan Masalah .....	14
1.3. Tujuan Penelitian .....	15
1.4. Manfaat Penelitian .....	15
<b>BAB II KERANGKA TEORI</b> .....	<b>17</b>
2.1. Organisasi .....	17
2.2. Struktur Organisasi .....	19
2.3. Desentralisasi dan Otonomi Daerah .....	25
2.4. Konsep Restrukturisasi Organisasi .....	31
2.5. Konsep Kebijakan Publik .....	41
2.6. Konsep Implementasi Kebijakan .....	45
2.7. Kerangka Pemikiran .....	56

<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>60</b>
3.1. Jenis Penelitian .....	60
3.2. Definisi Konseptual .....	60
3.3. Fokus Penelitian .....	64
3.4. Lokasi Penelitian .....	64
3.5. Subjek dan Sumber Data .....	65
3.6. Proses Pengumpulan Data .....	66
3.7. Analisa Data .....	67
3.8. Keabsahan Data .....	68
<b>BAB IV DESKRIPSI DAERAH PENELITIAN .....</b>	<b>71</b>
4.1. Sejarah Singkat Pemerintah Kabupaten Jember .....	71
4.1.1. Zaman Penjajahan Kolonial .....	71
4.1.2. Zaman Indonesia Merdeka .....	71
4.2. Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	72
4.2.1. Kondisi Geografis .....	72
4.2.2. Kondisi Demografis .....	72
4.2.3. Kondisi Sosial Ekonomi .....	75
4.2.4. Kondisi Sosial Budaya .....	76
4.2.5. Kondisi Ekonomi Masyarakat .....	77
4.2.6. Kondisi Pendidikan dan Kesehatan .....	77
4.2.7. Kondisi Sarana dan Prasarana Daerah .....	77
4.3. Gambaran Umum Administrasi Pemerintah Kabupaten Jember ...	79
4.3.1. Kondisi Tata Kelola Pemerintahan Umum .....	79
4.3.2. Visi dan Misi .....	82
4.3.3. Kondisi Aparatur Pemerintah .....	87
4.3.4. Kondisi Keuangan Daerah .....	93
<b>BAB V RESTRUKTURISASI ORGANISASI PERANGKAT DAERAH PEMERINTAH KABUPATEN JEMBER .....</b>	<b>96</b>

5.1.	Besaran Organisasi Ideal Pemerintah Kabupaten Jember berdasarkan Peraturan Pemerintah No.41 Thn. 2007 .....	97
5.2.	Tahapan Restrukturisasi Organisasi Pemerintah Kabupaten Jember .....	101
5.2.1.	Pembentukan Tim .....	101
5.2.2.	Pembahasan dan Uji Materi Draft Rancangan Struktur Organisasi dengan Seluruh Unit Kerja (Dinas/Badan/Bagian) .....	115
5.2.3.	Usulan dan Pembahasan di Tingkat DPRD Kabupaten Jember .....	121
5.2.4.	Hasil Restrukturisasi Organisasi Pemerintah Kabupaten Jember .....	126
5.3.	Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Proses Restrukturisasi Organisasi Pemerintah Kabupaten Jember .....	155
5.3.1.	Kapabilitas SDM .....	156
5.3.2.	Pengenalan Masalah dan Diagnosa Organisasional .....	157
5.3.3.	Nilai-Nilai Politik .....	159
5.4.	Kondisi Ideal Restrukturisasi Organisasi Pemerintah Daerah ..	162
5.4.1.	Penataan Organisasi bertumpu pada Pembentukan Dinas Daerah .....	162
<b>BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>		<b>169</b>
6.1.	Kesimpulan .....	169
6.2.	Implikasi Teoritik .....	170
6.3.	Saran .....	171
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>		<b>173</b>
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN .....</b>		<b>178</b>

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 : Lima Elemen Dasar Organisasi Model Henry Minzberg ....	23
Gambar 2 : Diagram Teknik Pengorganisasian Dengan Pendekatan Tujuan .....	35
Gambar 3 : Sistem Dalam Organisasi .....	36
Gambar 4 : Teknik Pengorganisasian Dengan Pendekatan Lingkungan.....	37
Gambar 5 : Langkah-Langkah Adaptasi Terhadap Perubahan .....	38
Gambar 6 : Model Proses Penyusunan Struktur Organisasi .....	38
Gambar 7 : Model Proses Implementasi Kebijakan menurut Van Meter – Van Horn .....	51
Gambar 8 : Diagram : Dampak Langsung Dan Tidak Langsung Dalam Implementasi (Model George C. Edwards) .....	55
Gambar 9 : Kerangka Pemikiran .....	59
Gambar 10 : Teknik Analisa Data Model Interaktif .....	68
Gambar 11 : Bagan Struktur Organisasi Sekretariat Kabupaten Jember .....	128
Gambar 12 : Bagan Struktur Organisasi Sekretariat DPRD Kabupaten Jember.....	131
Gambar 13 : Bagan Struktur Organisasi Dinas Daerah Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Jember .....	134
Gambar 14 : Bagan Struktur Inspektorat Kabupaten Jember .....	136
Gambar 15 : Bagan Struktur Organisasi Badan Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Jember .....	138
Gambar 16 : Bagan Struktur Organisasi Kantor Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Jember .....	140
Gambar 17 : Bagan Struktur Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Jember .....	143
Gambar 18 : Bagan Struktur Organisasi Kecamatan Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Jember .....	144
Gambar 19 : Bagan Struktur Organisasi Kelurahan Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Jember .....	146

## DAFTAR TABEL

Tabel 1	: Jumlah Pegawai Negeri Sipil Daerah Menurut Nama Instansi .....	80
Tabel 2	: Jumlah Pegawai Negeri Sipil sesuai Jenjang Kepangkatan .....	87
Tabel 3	: Tingkat Pendidikan PNS .....	88
Tabel 4	: Jumlah PNS dalam Jabatan Struktural dan Fungsional .....	90
Tabel 5	: Tenaga Honorer yang Diangkat menjadi PNS .....	91
Tabel 6	: Pencapaian Program Peningkatan Kapasitas Sumber Daya Manusia Aparatur Pemerintah tahun 2005 s/d 2009 .....	92
Tabel 7	: Distribusi Pendapatan Daerah Kabupaten Jember .....	95
Tabel 8	: Penetapan Variabel Besaran Organisasi Perangkat Kabupaten berdasarkan Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 .....	98
Tabel 9	: Perhitungan Jumlah Besaran Struktur Organisasi Kabupaten Jember Berdasarkan Kondisi Umum Daerah .....	99
Tabel 10	: Susunan Keanggotaan Tim Fasilitasi Pemantapan Otonomi Daerah Kabupaten Jember Tahun 2008 .....	105
Tabel 11	: Susunan Keanggotaan Tim Penataan Fungsi-Fungsi Kelembagaan Pemerintah Kabupaten Jember Tahun 2008 .....	108
Tabel 12	: Perbedaan Rancangan Struktur Organisasi Badan Perencanaan Kabupaten yang Diusulkan dengan Rancangan Tim Penataan Fungsi-Fungsi Kelembagaan Pemerintah Kabupaten Jember .....	116
Tabel 13	: Usulan Struktur Organisasi Dan Tata Kerja Perangkat Kabupaten Jember Kepada DPRD Kabupaten Jember .....	119
Tabel 14	: Model Organisasi Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Jember .....	126
Tabel 15	: Struktur Jabatan Pada Sekretariat Kabupaten Jember .....	129
Tabel 16	: Struktur Jabatan Pada Kantor Dinas Daerah di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Jember .....	135
Tabel 17	: Struktur Jabatan Pada Organisasi Badan Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Jember .....	139
Tabel 18	: Struktur Jabatan Pada Organisasi Kantor Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Jember .....	141
Tabel 19	: <i>Overlapping</i> Tugas Pokok dan Fungsi Organisasi Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Jember .....	149

## **DAFTAR LAMPIRAN**

1. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah
2. Keputusan Bupati Jember Nomor 188.45/8/012/2008 tentang Tim Fasilitasi Pemantapan Otonomi Daerah Kabupaten Jember Tahun 2008
3. Keputusan Sekretaris Daerah Nomor 188.4/23/SEKDA/012/2008 tentang Tim Penataan Fungsi-Fungsi Kelembagaan Pemerintah Kabupaten Jember Tahun 2008
4. Peraturan Daerah Kabupaten Jember Nomor 15 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Kabupaten Jember