

**PENELITIAN**  
**PENGEMBANGAN MODEL PENATAAN ORGANISASI**  
**PEMERINTAH DAERAH OTONOMI**  
**DALAM RANGKA MENINGKATKAN KEMAMPUAN**  
**APARAT DAERAH DAN WILAYAH**  
**DALAM MENYELENGGARAKAN TUGAS**  
**PEMERINTAHAN DAN PEMBANGUNAN**

**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA**  
**PERWAKILAN JAWA BARAT**  
**1998/1999**

# PENELITIAN

## PENGEMBANGAN MODEL PENATAAN ORGANISASI PEMERINTAH DAERAH OTONOMI DALAM RANGKA MENINGKATKAN KEMAMPUAN APARAT DAERAH DAN WILAYAH DALAM MENYELENGGARAKAN TUGAS PEMERINTAHAN DAN PEMBANGUNAN

LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
PERWAKILAN JAWA BARAT  
1998/1999

## KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Dengan memanjatkan puji syukur ke hadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah lahir batin yang tiada pernah terputus, akhirnya tim peneliti dapat menyelesaikan tugas penyusunan laporan penelitian tentang "Pengembangan Model Penataan Organisasi Pemerintah Daerah Otonomi Dalam Rangka Meningkatkan Kemampuan Aparat Daerah dan Wilayah Dalam Menyelenggarakan Tugas Pemerintahan dan Pembangunan" ini dengan baik dan tepat waktu, meskipun hasilnya dapat dikatakan sederhana.

Penelitian ini kami pandang memiliki nilai yang cukup strategis, mengingat menjelang berakhirnya abad ke-20, telah terjadi perubahan-perubahan besar dalam berbagai dimensi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Salah satu implikasi penting dari arus perubahan tersebut adalah perlunya dilakukan upaya-upaya penyesuaian dan atau reformasi sektor publik. Reformasi dalam hal ini tidak hanya mencakup aspek sumber daya manusia aparatur saja, tetapi juga kepada sistem kelembagaan serta mekanisme penyelenggaraan pemerintahan, baik di tingkat Pusat maupun Daerah.

Tim peneliti menyadari bahwa hasil penelitian ini masih jauh dari sempurna, tidak saja disebabkan oleh keterbatasan kemampuan tim, tetapi juga kondisi lingkungan internal maupun eksternal Daerah yang secara umum masih kurang memadai, sekaligus mengalami hambatan dari aspek-aspek kelembagaan, ketatalaksanaan, sumber daya manusia dan aspek-aspek lain yang terkait. Oleh karena itu, Tim Peneliti menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada berbagai pihak yang berkenan memberikan saran dan kritik membangun demi kesempurnaan laporan akhir ini.

Selain itu, Tim Peneliti juga mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu kelancaran proses penelitian ini dari awal hingga selesai, khususnya para nara sumber yang telah memberikan bahan-bahan masukan yang sangat bermanfaat. Kepada Ibu Kepala LAN Perwakilan Jawa Barat, kami sampaikan terima kasih yang tak terhingga pula.

Akhirnya kami berharap bahwa hasil penelitian ini tidak sekedar menjadi alasan dan kepentingan yang bersifat akademik, namun lebih itu akan lebih bermanfaat jika dapat dijadikan sebagai salah satu pertimbangan bagi pemerintah (Daerah maupun Pusat) untuk merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan pemerintahan di daerah, khususnya di bidang kelembagaan.

Wabillahitauq wal hidayah  
Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Bandung, Februari 1999  
Pimpinan Proyek Litbang Aparatur

Drs. Desi Fernanda, M.Soc.Sc.



## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR .....	i
DAFTAR ISI .....	iii
DAFTAR TABEL .....	vi
DAFTAR GAMBAR .....	vii
RINGKASAN EKSEKUTIF .....	ix
 BAB I     PENDAHULUAN .....	 1
A. Latar Belakang .....	1
B. Kerangka Berpikir .....	6
C. Kajian dan Tinjauan Teori .....	9
1. Pengertian Otonomi Daerah .....	9
2. Tujuan Otonomi Daerah .....	10
3. Sasaran Otonomi Daerah .....	10
D. Tujuan Penelitian .....	11
E. Metodologi .....	11
 BAB II    RIWAYAT SINGKAT OTONOMI DAERAH .....	 13
A. Otonomi Daerah Pada Jaman Pemerintahan Hindia Belanda .....	13
B. Desentralisasi Pada Jaman Kemerdekaan Sampai Dengan Orde Baru .....	15
C. Tantangan Pelaksanaan Otonomi Pada Daerah .....	20
 BAB III   POLA KELEMBAGAAN DAN KETATALAKSANAAN PEMERINTAH DAERAH BERDASARKAN UU NOMOR 5 TAHUN 1974 DAN PERATURAN PERUNDANGAN LAINNYA YANG RELEVAN .....	 23
A. Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah .....	23
B. Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah .....	24
C. Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II .....	26
D. Pembentukan Perangkat Daerah Otonom .....	27

E.	Dasar Pembentukan Kelembagaan Dati II .....	27
F.	Sifat, Status dan Bentuk Kelembagaan Daerah .....	28
G.	Misi, Kedudukan, Tugas Pokok, dan Fungsi Dinas Daerah Tingkat II .....	30
H.	Struktur/Pola Organisasi Dinas Dati II .....	31
I.	Hubungan Dinas Dati II Dengan Instansi Lain .....	32
J.	Permasalahan Organisasional Pemerintahan di Daerah .....	33
	1. Permasalahan Umum .....	33
	2. Dilihat dari Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah .....	34
	3. Dilihat Dari Azas-Azas Penyelenggaraan Pemerintahan .....	35
	4. Permasalahan Khusus .....	36
BAB IV	ARAH PERKEMBANGAN DAN PROYEKSI DESENTRALISASI .....	43
A.	Perubahan Pendekatan Konsep Desentralisasi .....	46
B.	Pembagian Kewenangan .....	48
C.	Kriteria-Kriteria Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah .....	50
D.	Implikasi Pemberian Otonomi Bagi Penataan Kelembagaan .....	54
	1. Aspek Administrasi Negara dan Pemerintahan Daerah .....	54
	2. Aspek Hukum dan Kebijakan Publik .....	55
	3. Aspek Organisasi dan Tata Hubungan Kerja .....	55
	4. Aspek Keuangan Dan Hubungan Keuangan Pusat Dan Daerah .....	56
	5. Aspek Kepegawaian Daerah Otonom .....	58
E.	Kriteria Urusan Kebijaksanaan Strategis Nasional (KSN) .....	60
BAB V	ARAH PENGEMBANGAN MODEL KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAERAH TINGKAT II .....	61
A.	Dasar Pemikiran Pola Pembagian Daerah Menurut UUD 1945 .....	61
B.	Model Kelembagaan Pemerintah Daerah .....	64

C. Model Kelembagaan Pemerintah Daerah / Wilayah Propinsi .....	64
D. Model Kelembagaan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota .....	77
<b>BAB VI KONSEPSI ORGANISASI DAN PENGORGANISASIAN .....</b>	<b>81</b>
A. Pengertian Organisasi .....	81
B. Organisasi Sebagai Suatu Sistem Sosial .....	84
C. Organisasi Sebagai Suatu Proses .....	86
D. Prinsip-Prinsip Organisasi .....	87
E. Budaya Organisasi di Masa Datang .....	89
F. Kewenangan dan Tanggungjawab Dalam Organisasi ..	91
G. Prinsip-Prinsip Pengorganisasian .....	98
<b>BAB VII MODEL PEDOMAN PENATAAN KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAERAH TINGKAT II .....</b>	<b>103</b>
A. Arti Penting Pedoman dan Penataan Kelembagaan ....	103
1. Arti Penting Pedoman .....	103
2. Arti Penting Penataan Kelembagaan .....	106
B. Filosofi dan Prinsip Penataan Organisasi .....	107
C. Strategi dan Tahapan Penataan Kelembagaan .....	110
D. Aspek-aspek Penataan Kelembagaan .....	118
1. Tujuan Kelembagaan .....	127
2. Tugas Pokok Dan Fungsi .....	129
3. Kewenangan .....	130
4. Struktur Organisasi .....	130
5. Hubungan Kerja .....	132
6. Formalitas .....	133
7. Sumber Daya Manusia .....	133
8. Sumber-Sumber Daya .....	134
<b>BAB VII PENUTUP .....</b>	<b>137</b>
<b>DAFTAR KEPUSTAKAAN .....</b>	<b>141</b>

## DAFTAR TABEL

Tabel 4.1	Kriteria Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat, Wilayah dan Daerah Berdasarkan Skenario Pola Otonomi Daerah Tak Bertingkat pada Propinsi dan Kabupaten / Kota .....	51
Tabel 5.1	Pokok-Pokok Format Kelembagaan Pemerintah Daerah .....	72
Tabel 6.1	Budaya Organisasi Pemerintahan Masa Kini dan Masa Yang Akan Datang .....	90
Tabel 7.1	Aspek-Aspek dan Pola Penataan Organisasi Pemerintah Daerah Tingkat II .....	122

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 5.1	Format Struktur Kelembagaan Pemerintah Daerah / Wilayah Administratif Propinsi (Alternatif 1) .....	66
Gambar 5.2	Format Struktur Kelembagaan Pemerintah Daerah / Wilayah Administratif Propinsi (Alternatif 2) .....	67
Gambar 5.3	Format Struktur Kelembagaan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota .....	73
Gambar 6.1	Organisasi Sebagai Sistem Terbuka .....	85
Gambar 6.2	Sistem Administrasi (Organisasi Dalam Proses) .....	87
Gambar 7.1	Arti Penting Penataan Organisasi Pemerintah Daerah Tingkat II .....	107
Gambar 7.2	Penataan Organisasi Berdasarkan Pendekatan Situasional .....	114
Gambar 7.3	Metoda dan Teknik TOY Dalam Penataan Organisasi .....	120
Gambar 7.4	Aspek-Aspek Organisasional Dalam Penataan Organisasi Pemerintah Daerah Tingkat II .....	121



## RINGKASAN EKSEKUTIF

Tujuan utama yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah *mengidentifikasi dan merumuskan model pedoman penataan organisasi* Pemerintah Daerah Otonom dalam rangka meningkatkan kemampuan aparat Daerah dan Wilayah dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Perlunya model pedoman penataan organisasi ini sendiri dilatarbelakangi oleh besarnya tuntutan perubahan terhadap sistem dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan (di) daerah yang berlaku selama ini berdasarkan UU Nomor 5 tahun 1974.

Ketentuan-ketentuan yang termuat dalam UU Nomor 5 tahun 1974 tadi, dipandang tidak lagi mampu menampung dan memenuhi aspirasi serta kepentingan rakyat di daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi. Oleh karena itu, seiring dengan tuntutan reformasi di segala bidang yang menghendaki terciptanya suatu tatanan, kondisi, peluang dan kesempatan bagi masyarakat agar makin mampu mengembangkan kreativitas dan prakarsanya ; maka keberadaan, tugas, peran dan tanggung jawab pemerintahan (khususnya di daerah otonom), dirasakan semakin relevan untuk ditinjau kembali, dalam pengertian dilakukan revitalisasi organisasi.

Dalam rangka mengantisipasi perubahan diatas sekaligus memberikan kerangka konseptual bagi implementasinya, maka model penataan organisasi dan atau kelembagaan pemerintah daerah ini dengan mengacu kepada kaidah-kaidah organisasi, norma-norma yuridis maupun tuntutan teknis. Aspek-aspek yang berkaitan dengan ketiga hal tersebut meliputi aspek Tujuan Organisasi, Tugas Pokok dan Fungsi Organisasi, Kewenangan, Struktur, Hubungan Kerja, Formalitas, Sumber Daya Manusia, serta aspek Sumber Daya lainnya.

Perancangan model pedoman yang meliputi delapan aspek organisasional tersebut dirumuskan berdasarkan masukan-masukan para pejabat daerah Tingkat I dan Tingkat II, serta arahan kebijakan dari

pemerintah Pusat. Dengan melakukan penataan organisasi meliputi delapan aspek organisasional tersebut, diharapkan akan dapat diciptakan sosok pemerintahan modern dimasa depan yang memiliki karakteristik antara lain : rasional, adaptif dan aspiratif, efektif dan efisien, serta berorientasi pemberdayaan internal maupun eksternal.



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Arus reformasi yang terus menggelinding saat ini, telah mengingatkan semua pihak akan pentingnya pemerintahan yang berorientasi kerakyatan. Dorongan ini telah membuat semua pihak untuk berbenah diri, termasuk model sistem pemerintahan kita yang selama ini dianggap terlalu dominan, sentralistik dan mengabaikan kepentingan masyarakat.

Dalam menyikapi arus reformasi ini, yaitu bagaimana menciptakan sebuah pemerintahan yang berorientasi kepada publik bukanlah persoalan yang mudah, melainkan memerlukan pemikiran yang sadar, teliti dan teratur serta usaha yang keras dengan melalui perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, pengawasan yang efektif terhadap kegiatan-kegiatan dari aparatur pemerintah yang bersih dan berwibawa dalam arti menyangkut model pemerintahan yang bertanggungjawab dan beretika (*Accountability and Ethics*).

Arus reformasi ini juga mendorong pemerintahan pusat dan daerah untuk mengkaji ulang pola hubungan yang selama ini dianggap cenderung berat ke pusat, padahal menurut Gaebler dan Osborne (1992), penyerahan kewenangan dan otoritas kepada kelompok-kelompok yang lebih kecil menjadi model yang efektif dalam menciptakan konsepsi pelayanan yang berorientasi kepada publik. Melalui pendekatan ini diharapkan justru fungsi pelayanan yang diberikan pemerintah akan semakin pendek jaraknya dan semakin dekat dengan masyarakat yang harus dilayaninya.

Dalam konteks Negara Indonesia sebenarnya, terlepas dari itu semua, konsepsi ini bukanlah hal baru, dalam beberapa tahun terakhir seiring dengan tuntutan masyarakat yang semakin tinggi terhadap kualitas pelayanan dalam pemerintahan dan pembangunan, maka pemerintah telah mengeluarkan UU Nomor 5 Tahun 1974, tentang Pemerintahan Daerah. UU ini dalam perkembangan berikutnya diikuti dengan Peraturan Pemerintah

Nomor 45 tahun 1992, tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Titik Berat pada Daerah Tingkat II. Melalui peraturan terakhir tersebut diharapkan dapat memberikan angin segar terhadap iklim pemerintahan di daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat.

Mulai dari saat itu, perubahan struktur pemerintahan di Indonesia diharapkan ditandai dengan bergeraknya pendulum dari *sentralisasi* ke *desentralisasi*. Keinginan untuk mendesentralisasikan sumber-sumber kekuasaan kepada badan-badan otonom yang dekat dengan masyarakat, diharapkan terus bergulir. Sehingga dengan keluarnya PP. Nomor 45 Th. 1992 diharapkan menjadi awal terwujudnya konsepsi tersebut.

Dengan demikian, komitmen pemerintah tentang pasal 11 UU Nomor 5 Tahun 1974 lebih direalisasikan dari aspek kebijaksanaan. dengan ditetapkannya, Daerah Otonom Percontohan di berbagai Daerah Tingkat II se-Indonesia.

Dan tentunya, lahirnya PP Nomor 45 Tahun 1992 tersebut tidak langsung membuat prinsip titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II segera terwujud. Masih banyak hal perlu dilakukan pembenahan. Banyak dijumpai hambatan baik hambatan psikologis maupun hambatan organisatoris berkaitan dengan penyerahan urusan dari Pemerintahan Pusat maupun Daerah Tingkat I kepada Daerah Tingkat II.

Secara psikologis, hambatan proses penyerahan urusan menyangkut "sifat dasar manusia", yang pada dasarnya mempunyai kecenderungan "enggan untuk melimpahkan wewenang dan juga enggan untuk menerima wewenang." Seperti yang dikemukakan oleh Stoner (1986:381), sebagai berikut : "pelimpahan wewenang akan menyebabkan seseorang atau suatu lembaga akan merasa tidak aman (*insecure*) karena takut kekurangan dan kehilangan kekuasaan."

Sedangkan secara organisatoris masalah ini menyangkut penataan kelembagaan atau organisasi pemerintahan Daerah itu sendiri, khusus di Daerah Tingkat II, dalam rangka menyelenggarakan urusan rumah tangganya. Struktur kelembagaan atau organisasi Pemerintahan Daerah yang ada saat ini, terkesan masih "*overlapping*" dalam tugas dan fungsi pelaksanaannya. Hal ini bisa dilihat dari keberadaan: (1) Dinas Tingkat I; (2)

Cabang Dinas Dati I yang berada di Dati II; (3) Dinas Dati II; (4) Kantor Departemen/Badan atau lembaga sebagai kepanjangan instansi vertikal; yang ruang lingkupnya dan fungsinya sama atau hampir sama sulit dibedakan.

Secara empiris, masalah yang muncul di dalam Otonomi Daerah Tingkat II Percontohan ini diantaranya nampak pada masalah :

1. Penyerahan urusan-urusan Kantor Departemen sebagai instansi vertikal kepada Dinas daerah Tingkat II belum optimal antara lain belum diserahkannya sarana-prasarana dan sumber daya manusia;
2. Berubahnya Kantor Departemen menjadi "*kantor inspeksi*", terkesan tidak banyak perubahan dalam penyerahan urusan.
3. Demikian pula Daerah Tingkat I belum sepenuhnya menyerahkan urusan cabang-cabang Dinas Tingkat I yang berada di Daerah Tingkat II kepada Pemerintah Daerah Tingkat II.

Upaya penataan organisasi, yang sering juga disebut dengan "*pengembangan organisasi*" (*Organization Development*), agar otonomi dan desentralisasi betul-betul terwujud sesuai dengan harapan yang tertuang dalam kebijaksanaan yang telah ditetapkan, memerlukan satu pendekatan dan kajian yang lebih terintegralistik. Melalui suatu analisis, penelitian dan pengembangan yang matang dari beberapa aspek kelembagaan yang mendukung proses (administrasi) dalam pencapaian tujuan sebuah organisasi.

Adapun aspek-aspek yang perlu diperhatikan itu antara lain meliputi:

1. Aspek Tujuan
2. Aspek Tugas Pokok dan Fungsi
3. Aspek Wewenang
4. Aspek Struktur
5. Aspek Hubungan Kerja
6. Aspek Formalitas
7. Aspek Sumber-sumber
8. Aspek Personil

Kedelapan aspek-aspek tersebut di atas, sebagai satu proses administrasi memiliki "*interpedensi*" yang kuat yang satu sama lain dan

sifatnya saling menunjang. Salah satu aspek dalam proses tersebut tidak bisa dianggap tidak penting atau diabaikan. Secara keseluruhan, aspek-aspek tersebut merupakan sistem yang terintegrasi dan tidak bisa dipisahkan satu sama lainnya.

Dari upaya penataan organisasi Pemerintah Daerah Tingkat II tersebut, diperlukan suatu analisa yang tepat, untuk mempertimbangkan secara mendalam menyangkut permasalahan antara lain:

1. Landasan Hukum

Hal ini terutama berkenaan dengan kewenangan dan derajat/bentuk landasan yuridis formalnya sesuai dengan misi dan kandungan materi hukumnya dari urusan pemerintahan maupun organisasi yang ditata.

2. Aspek Pemerintahan

Berkaitan dengan praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah dengan kewajiban pelaksanaan azas pemerintahan secara simultan, diantara asas-asas desentralisasi dan pembantuan.

3. Aspek Pembangunan

Terutama sehubungan dengan pelaksanaan kebijaksanaan pertumbuhan, pemerataan dan stabilitas nasional sesuai kondisi dan situasi "*lokal*" dalam konteks nasional bahkan lebih lanjut lagi kaitannya dengan Globalisasi.

4. Kepentingan dan Kebutuhan

Terdapat berbagai kepentingan dan kebutuhan baik lokal, regional, nasional maupun global. Hal ini perlu pertimbangan terutama pada globalisasi dengan segala "pengaruh" dan "akibat"-nya spesifikasi lokal.

Oleh karena itu sebagai dampak logis dari pelaksanaan azas pemerintahan dan kebijaksanaan pembangunan serta pembinaan kehidupan masyarakat, perlu dipertimbangkan "kelangsungan hidup" suatu organisasi, oleh karena itu 8 (delapan) aspek tersebut di atas dapat diprioritaskan pada 3 hal yang perlu dipertimbangkan dan masih menjadi masalah sampai saat ini yaitu:

1. Pembiayaan atau Sumber keuangan

Artinya organisasi yang sedang ditata tersebut harus jelas sumber keuangannya, baik berupa pajak, retribusi, subsidi pemerintah pusat dan lain-lain yang akan terceremin dalam APBD Tingkat II.

2. Personalia Kepegawaian

Memerlukan jabatan struktural, fungsional, status administrasi dan pengorganisasiannya, mengingat sampai saat ini di Daerah masih terdapat suatu pegawai antara lain:

- Pegawai Pusat
- Pegawai DPK (dipekerjakan)
- Pegawai DPD (diperbantukan)
- Pegawai Daerah
- Kontrak Kerja

3. Prasarana / sarana Kerja

Prasarana/sarana kerja di Daerah berdasarkan kepemilikannya bermacam-macam. Hal ini perlu diperjelas dalam proses penataan organisasi. Sampai saat ini kepemilikan tersebut dapat dibagi menjadi:

- Milik Pusat
- Daerah Tingkat I
- Hibah BLN (Bantuan Luar Negeri) di Daerah
- Swadaya Masyarakat

Penataan organisasi sebagai fungsi administrasi harus menjadi salah satu prioritas utama, dalam rangka pelaksanaan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II, karena akan mempengaruhi kinerja aparat Daerah Tingkat II.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut: **“Perlunya Suatu Model Pedoman Penataan Organisasi Pemerintah Daerah Dalam Rangka Meningkatkan Pelaksanaan Titik Berat Otonomi Dati II”**.

## B. Kerangka Berpikir

Ditetapkannya UU Nomor 5 tahun 1974, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, salah satunya adalah dalam rangka desentralisasi pemerintahan dan pemberian otonomi kepada daerah. Tujuan pemberian otonomi kepada Daerah berdasarkan penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah untuk memungkinkan Daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Ini berarti bahwa dengan diberikannya otonomi maka pemerintah daerah diharapkan akan mampu mandiri dalam merencanakan dan merumuskan apa yang menjadi kebutuhan daerah dan masyarakatnya. Termasuk didalamnya upaya bersama antara pemerintah daerah dan partisipasi masyarakat dalam upaya merealisasikan kebutuhannya tersebut.

Disamping itu, pemberian otonomi berarti juga pemberian kesempatan kepada Daerah untuk dapat mengembangkan mekanisme demokrasi untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat kedalam proses demokrasi di tingkat daerah maupun dalam mendukung kepentingan pusat.

Dengan kondisi ini, seharusnya posisi masyarakat dan pemerintah daerah dapat lebih kuat. Tetapi dalam kenyataannya hal itu masih sekedar harapan. Tujuan dan manfaat desentralisasi maupun pemberian otonomi kepada Daerah berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1974 selama masa berlakunya yang hampir seperempat abad (sekitar 24 tahun), ternyata cenderung lebih merupakan retorika atau jargon politik-administrasi belaka.

Secara empiris, sepanjang usia Undang-undang No. 5 tahun 1974 tersebut, upaya pemberdayaan pemerintahan daerah dan masyarakat ternyata masih mengalami distorsi dan penyimpangan antara yang dicita-citakan dengan kenyataannya. Pemerintahan Pusat selama itu justru mempraktekkan pola-pola sentralisasi kekuasaan dan kewenangan, yang antara lain dilakukan melalui mekanisme pengendalian dan pembinaan penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan, pembangunan maupun pelayanan kepada masyarakat. Akibatnya bukannya Daerah yang semakin kuat, tetapi



sebaliknya justru pemerintah pusat semakin menikmati kewenangan yang semakin menggembung.

Ada beberapa pokok masalah yang bisa disimpulkan dari praktek pelaksanaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dan peraturan pelaksanaannya, antara lain:

Pertama : belum adanya kesamaan persepsi dalam mengimplementasikan proses otonomi daerah agar tidak terjerumus kedalam jebakan disintegrasi nasional yang mengancam keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kedua : masih banyaknya pasal-pasal di dalam UU Nomor 5 tahun 1974 yang belum dilaksanakan secara murni dan konsekuen, sesuai dengan tujuan dan jiwa undang-undang tersebut. Selain itu juga masih adanya pelaksanaan pasal-pasal tertentu yang mengundang beberapa penafsiran yang berbeda, sehingga menimbulkan distorsi dalam praktek penyelenggaraannya.

Ketiga : tujuan desentralisasi dalam UU Nomor 5 tahun 1974 cenderung merujuk kepada pencapaian sasaran *efisiensi penyelenggaraan pemerintahan* dengan pasangan tujuannya yaitu *national unity*. Pilihan ini mempunyai kecenderungan untuk terjadinya: (a) pembatasan tingkat kewenangan Daerah Otonom; (b) pengorbanan demokrasi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah; (c) kurangnya keinginan pemerintah untuk memberdayakan DPRD; serta (d) adanya paradoksi antara tujuan otonomi daerah dengan kepentingan politik integrasi nasional.

Mengingat hal-hal tersebut di atas, berbagai kajian dan rekomendasi secara kritis telah dilakukan dalam berbagai forum tentang perlunya Reformasi Sistem Pemerintahan Daerah. Perkembangan politik reformasi yang sedang bergulir dewasa ini pada hakekatnya merupakan momentum yang tepat untuk merealisasikan tuntutan perubahan, pemberdayaan dan percepatan proses desentralisasi dan pemberian otonomi kepada daerah.

Agar proses desentralisasi dan otonomi daerah tidak sekedar menjadi retorika dan ilusi semata, maka perlu adanya dukungan dan

kesiapan optimal, yang mencakup: kemauan politik pemerintah (Pusat), format dan struktur kelembagaan pemerintah daerah yang organis-adaptif dengan perilaku dan kondisi sosio-psikologis aparatur daerah yang kondusif terhadap gagasan partisipatif dari seluruh komponen masyarakat daerah, serta didukung dengan kuantitas dan kualitas sumber-sumber yang memadai.

Untuk itu, sejalan dengan adanya tuntutan untuk melakukan perubahan dalam sistem pemerintahan menuju satu model pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*good governance*) dan sekaligus pemerintahan yang *katalis* atau pemerintahan yang menjadi milik dan sekaligus pelayan masyarakat; dirasakan perlu untuk segera dirumuskan format kelembagaan pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah yang sesuai dengan aspirasi yang berkembang dewasa ini. Hasil Sidang Istimewa MPR tanggal 10 - 13 Nopember 1998, berupa ketetapan mengenai bidang politik dalam negeri serta sejumlah ketetapan lainnya, secara nyata akan mempunyai pengaruh terhadap model dan format kelembagaan pemerintahan yang akan disusun dan dirumuskan ke dalam bentuk perundang-undangan yang baru.

Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, Dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional Yang Berkeadilan, Serta Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia; antara lain secara tegas memuat ketentuan-ketentuan tentang penyelenggaraan otonomi daerah yang sarat dengan amanat pemberdayaan dan demokratisasi partisipasi masyarakat daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan umum di daerah.

Dengan demikian Ketetapan SI-MPR 1998 tersebut telah mengakomodasikan tuntutan desentralisasi serta otonomi daerah yang selama ini dicita-citakan. Implikasinya sudah jelas, yaitu perubahan pola pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, khususnya pemerintahan di daerah yang saat ini mengacu kepada UU Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Daerah otonom diharapkan akan semakin mampu menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri secara lebih proporsional, efektif dan efisien berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan pemerataan.



## C. Kajian dan Tinjauan Teori

### 1. Pengertian Otonomi Daerah

Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia, latar belakang otonomi daerah yang diselenggarakan dalam penyelenggaraan pemerintahan kita adalah konsekuensi dari konstruksi sistem pemerintahan yang ditetapkan dalam UUD 1945. Semua itu adalah untuk mencapai dan terwujudnya masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila sehingga pembangunan daerah merupakan rangkaian pembangunan nasional secara menyeluruh.

Pengertian desentralisasi menurut Xavier Greffe (*La decentralisation*, 1992) adalah suatu proses politik dan administrasi dalam menata pemerintahan dan hubungan antara pusat dan daerah. Proses administratif yaitu suatu penataan organisasi dan institusi birokrasi di daerah agar lebih efisien dan efektif. Desentralisasi menjanjikan pengurusan yang lebih baik dalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat yang lebih transparan. Desentralisasi juga merupakan proses politik yaitu suatu proses penciptaan demokrasi di daerah, masyarakat memiliki kesempatan untuk berpartisipasi dalam menentukan masa depannya dalam kehidupan politik dan kehidupan kenegaraan dari daerahnya. Desentralisasi memberikan kemungkinan untuk masyarakat berpartisipasi secara langsung dalam pengambilan keputusan dan menjanjikan kontrol yang lebih baik dari wakil-wakil rakyat yang dipilih terhadap jalannya pemerintahan di daerah.

Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia adalah sebagai konsekuensi di anutnya asas Desentralisasi yang kerangka dasarnya bersumber pada UUD 1945. Kemudian pengertian Otonomi Daerah ini dirumuskan dalam UU No. 5 tahun 1974 adalah sebagai berikut :

*Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sesuai dengan peraturan dan perundangan yang berlaku.*

Selanjutnya ditindaklanjuti melalui PP No. 45/1992 yaitu tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Titik Berat pada Daerah Tingkat II. Otonomi yang kita anut adalah pengertian yang ditetapkan dalam UU No.5/1974. Daerah adalah suatu sebutan kependekan dari daerah otonom

yang artinya adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan negara Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan pada RUU tentang Pemerintah Daerah yang diajukan oleh Pemerintah ke DPR, pengertian otonomi daerah mengalami perubahan yang berbunyi sebagai berikut : *Otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsanya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan dan perundangan yang berlaku*".

## **2. Tujuan Otonomi Daerah**

Tujuan yang hendak dicapai dalam pemberian Otonomi Daerah sesuai dengan UU No. 5 Tahun 1974, adalah terwujudnya otonomi daerah yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab. Otonomi yang nyata berarti bahwa pemberian otonomi kepada daerah adalah di dasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar menjamin daerah yang bersangkutan untuk mengurus rumah tangganya di daerahnya.

Sedangkan otonomi yang dinamis berarti pemberian otonomi kepada daerah yang didasarkan pada situasi, kondisi dan perkembangan pembangunan. Selanjutnya pengertian otonomi yang bertanggung jawab berarti bahwa pemberian otonomi daerah benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu memperlancar pembangunan bagi seluruh pelosok tanah air tanpa ada pertentangan antara kebijaksanaan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah serta pelaksanaan operasional yang dilaksanakan oleh Daerah penerima otonomi sehingga pembangunan daerah merupakan rangkaian pembangunan nasional secara menyeluruh.

## **3. Sasaran Otonomi Daerah**

Dalam konsiderans PP No. 45 tahun 1992 dinyatakan bahwa untuk melaksanakan otonomi daerah secara berdaya guna dan berhasil guna dalam upaya meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat maka titik berat otonomi

daerah perlu diletakkan di DT. II yang kedudukannya langsung berhubungan dengan masyarakat.

Hal tersebut berarti bahwa DT. II merupakan aparat terdepan yang diberi wewenang dan tanggung jawab untuk melaksanakan tugas-tugas operasional dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pelayanan masyarakat. Sehingga tercipta iklim yang memungkinkan peran aparatur negara selaku abdi masyarakat mengayomi, meneladani, melayani serta mampu mendorong prakarsa dan peran serta masyarakat dalam kegiatan pemerintahan pembangunan.

#### **D. Tujuan Penelitian**

Tujuan utama yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah mengidentifikasi dan merumuskan model pedoman penataan organisasi Pemerintah Daerah Otonom dalam rangka meningkatkan kemampuan aparat Daerah dan Wilayah dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.

Pada gilirannya, hasil penelitian ini diharapkan memberikan sumbangan pemikiran bagi proses penataan kelembagaan di daerah dalam menyongsong perubahan undang-undang pemerintahan yang baru, yang saat ini masih dalam penggodokan DPR RI.

#### **E. Metodologi**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah *descriptive method* (metode deskriptif). Metode ini berusaha untuk menggali dan menjelaskan tentang fenomena tentang format kelembagaan pemerintah daerah. Berikutnya berdasarkan data-data yang diperoleh akan dilakukan analisis dan atau diinterpretasikan secara kualitatif pula.

dan pada akhirnya di U.I. II yang kemudian juga mengalami perubahan.

Hal ini dapat dilihat dari U.I. II yang menunjukkan bahwa pada tahun 1970-1980, U.I. II mengalami perubahan yang signifikan. Hal ini dapat dilihat dari U.I. II yang menunjukkan bahwa pada tahun 1970-1980, U.I. II mengalami perubahan yang signifikan. Hal ini dapat dilihat dari U.I. II yang menunjukkan bahwa pada tahun 1970-1980, U.I. II mengalami perubahan yang signifikan.

## 2. Tujuan Penelitian

Tujuan utama yang harus dicapai dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan memahami kondisi ekonomi dan sosial masyarakat di daerah-daerah yang bersangkutan. Hal ini dapat dilakukan dengan cara melakukan penelitian lapangan yang melibatkan masyarakat setempat.

Salah satu tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan memahami kondisi ekonomi dan sosial masyarakat di daerah-daerah yang bersangkutan. Hal ini dapat dilakukan dengan cara melakukan penelitian lapangan yang melibatkan masyarakat setempat.

## 3. Metodologi

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah observasi langsung (direct observation) dan wawancara mendalam (in-depth interview). Hal ini dapat dilakukan dengan cara melakukan penelitian lapangan yang melibatkan masyarakat setempat.

## BAB II

### RIWAYAT SINGKAT OTONOMI DAERAH

Sejarah pertumbuhan dan perkembangan otonomi daerah dan desentralisasi selama ini telah mengalami gelombang pasang-surut sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangan konstitusi dan situasi politik di Indonesia. Secara singkat sejarah perkembangan otonomi daerah, terutama perkembangan pemerintah daerah, akan dipaparkan pada sub-bab berikutnya.

Satu catatan penting tentang otonomi daerah dan desentralisasi di Indonesia ialah terutama mengenai rumusan dan komposisi pemerintah daerah dengan pemerintah pusat yang dalam prakteknya ikut bergeser sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangan rumusan dan tafsiran konstitusi selama ini. Namun satu sendi pokok tentang pengurusan atau manajemen pemerintahan daerah dilandasi oleh pemberian otonomi yang dalam pertumbuhan dan perkembangannya dalam sejarah ketatanegaraan RI dan sejarah pertumbuhan pemerintah daerah di Indonesia telah mengalami pasang surut.

#### A. Otonomi Daerah Pada Jaman Pemerintahan Hindia Belanda

Riwayat Otonomi Daerah Pada Jaman Pemerintahan Hindia Belanda, diawali pada tahun 1899, pada saat munculnya gerakan *Etische politiek*, dikalangan politisi Belanda, dengan Van Deventer sebagai pelopornya. Para pelopor gerakan ini menganjurkan agar pemerintah Kerajaan Belanda mau meringankan beban pajak rakyat, serta mengembangkan dan meningkatkan pendidikan rakyat. Gerakan ini mendapat dukungan luas dari kalangan terpelajar yang terpengaruh oleh situasi politik saat itu yaitu berkembangnya paham demokrasi di Eropah.

Pada dasarnya, munculnya gerakan ini di dasarkan pada kenyataan bahwa sejak tahun 1848, pada saat Negara Kerajaan Belanda sedang mengalami krisis kesulitan keuangan, Van den Bosch sebagai pimpinan

VOC saat itu di Indonesia, telah menerapkan program tanam paksa atau *cultuurstelsel*. Yaitu satu program yang mengharuskan masyarakat Indonesia menanam rempah-rempah dan hasil bumi lainnya dan dari hasil bumi rakyat tersebut sebanyak seperlimanya (20%) harus diserahkan kepada pemerintah Kerajaan Belanda, dengan sebagai pajak.

Dan akibat dari tekanan gerakan gerakan *Etische politiek* tadi, pada tahun 1903, telah dimulai sejarah desentralisasi di Indonesia. Yang diawali dengan adanya perubahan pada pasal 68 RR (*Regeringsreglement*) 1854 yang ditambah dengan pasal-pasal 68a, 68b dan 69c. Pasal-pasal tambahan ini membuka kemungkinan dibentuknya daerah-daerah yang mempunyai kewenangan otonomi. Pasal-pasal 68a-c tadi menentukan bahwa dengan peraturan-peraturan pemerintah Hindia Belanda dapat diberikan kewenangan yang mendasar atas desentralisasi yaitu dengan cara menyisihkan dan memberikan sebagian keuangan Pemerintah Pusat untuk dikelola oleh daerah otonom.

Masih pada tahun 1903 terbit pula *Wethoudende Decentralisatie van Bestuur in Nederlandsch Indie* (biasanya disingkat menjadi *Decentralisatie Wet/* Undang-undang Desentralisasi). Dengan demikian terjadilah perubahan ketatanegaraan di Indonesia (Hindia Belanda) dari pemerintahan sentralisitis menjadi suatu pemerintahan yang desentralisasi

Sebagai pelaksanaan dari UU desentralisasi ini kemudian lahir keputusan pemerintah Kerajaan Belanda tentang desentralisasi yang disebut *Decentralisatie Besluit*, yang menetapkan pokok-pokok tentang pembentukan, susunan, kedudukan dan wewenang suatu dewan yang kan mengelola keuangan yang dipisahkan tadi. Atas dasar Besluit tadi kemudian Gubernur Jenderal yang menguasai Hindia Belanda mengeluarkan *Locale Raden Ordonantie* (Ordonansi tentang Dewan-dewan Daerah).

Melalui Ordonasi tersebut maka pada tahun 1905 dibentuklah *Stadelike Gemeente Batavia*, *Meester Cornelis* dan *Buitenzorg* (Bogor). Kemudian pada tahun 1906 terbit *Delische Cultuuraad*. Selanjutnya antara tahun 1907 – 1908 semua wilayah karesidenan di Jawa dan Madura dinyatakan sebagai daerah-daerah yang diberi hak otonomi (didesentralisasikan). Daerah-daerah ini dipimpin oleh pejabat-pejabat dari Departemen Dalam Negeri.

Perkembangan pemerintahan di Indonesia selanjutnya sampai pada suatu perubahan tata pemerintahan atas usul Menteri *de Graaf* di negeri Belanda, yang mendapat sambutan hangat dan juga disetujui oleh parlemen, sehingga lahirlah kemudian *Bestuurs hervormings Ordonantie* (Peraturan tentang Perubahan Pemerintahan) pada tahun 1922. Berdasarkan ordonansi inilah lalu terbit *Provincie Ordonantie* (Staatsblad 1924 No. 78) yang membagi wilayah Jawa menjadi tiga provinsi. Setiap provinsi yang dibentuk ini merupakan peleburan dari *gewest*, sehingga daerah yang ada hanyalah *Provincie*, *Regentschap* (kabupaten) dan *stadsgemeente* (Kotapraja).

Sedangkan pada Jaman Pemerintah Jepang yang selama tiga setengah tahun menguasai Indonesia tidak ditemukan literatur yang menunjukkan adanya perubahan dalam sistem pemerintahan. Sehingga praktis sampai dengan awal kemerdekaan Indonesia, pengaruh sistem pemerintahan peninggalan Belanda masih cukup mewarnai sistem pemerintahan Republik Indonesia. Hal ini ditandai dengan dominannya peraturan perundangan ex-Belanda yang dipakai.

## **B. Desentralisasi Pada Jaman Kemerdekaan sampai dengan Orde Baru**

Setelah berdiri Negara Republik Indonesia, tanggal 17 Agustus 1945, undang-undang desentralisasi, telah ditetapkan adalah UU No. 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah, yang pada hakekatnya merupakan undang-undang pertama di Republik Indonesia mengenai Pemerintahan Daerah tidak banyak mengubah yang sudah berjalan sejak zaman pemerintahan Hindia Belanda.

Lahirnya UU No. 1 tahun 1945 dan berikutnya UU No. 22 Tahun 1948 yang merupakan dasar pembentukan Daerah otonom Provinsi, Kabupaten, Kota Besar, Kota Kecil serta Daerah Istimewa bisa diartikan sebagai langkah merealisasikan amanat pasal 18 UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut: *Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.*



Di dalam penjelasan UUD 1945 lebih lanjut disebutkan bahwa oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eedheidstaat* (negara kesatuan), maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* (negara) juga. selanjutnya disebutkan bahwa Daerah-daerah itu bersifat otonomi atau bersifat administratif belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

Berdasarkan Undang-undang tersebut di atas telah ditetapkan pula undang-undang tentang pemerintahan daerah, yaitu :

1. UU No. 2/1950 mengenai Provinsi Jawa Timur ;
2. UU No. 3/1950 mengenai Daerah Istimewa Yogyakarta;
3. UU No. 10/1950 mengenai Provinsi Jawa Tengah;
4. UU No. 11/1950 mengenai Provinsi Jawa Barat;
5. UU No. 12/1950 mengenai Kabupaten Otonom di Jawa Timur;
6. UU No. 13/1950 mengenai Kabupaten Otonom di Jawa Tengah;
7. UU No. 14/1950 mengenai Kabupaten Otonom di Jawa Barat;
8. UU No. 15/1950 mengenai Kabupaten Otonom di Yogyakarta;
9. UU No. 16/1950 mengenai Kota Besar di Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Jawa Barat dan Yogyakarta;
10. UU No. 17/1950 mengenai Kota Kecil di Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah dan Jawa Barat.

Demikian seterusnya hingga pembentukan provinsi-provinsi di Sumatera dan Kalimantan terlaksana atas UU No. 22 Tahun 1948 itu. Oleh karena pada tahun 1949 Republik Indonesia berubah menjadi Negara Republik Indonesia Serikat (RIS), maka praktis sampai dengan diterbitkannya UU No. 1 Tahun 1957 tidak ada lagi undang-undang yang lahir untuk membentuk provinsi, kabupaten, kota besar dan kota kecil bagi wilayah lainnya kecuali UU No. 44 tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah ex- Negara Indonesia Timur.

Dalam konteks otonomi daerah dan daerah otonom, maka UU No. 1 tahun 1957 yang merupakan produk DPR hasil Pemilu 1955 adalah tergolong liberal karena lahir dibawah UUDS 1950. Jabatan Gubernur, Bupati, Walikota sebagai aparat Pusat (yaitu Kepala Wilayah Pemerintahan) terpisah dari Kepala Daerah Tingkat I, Tingkat II. Hal ini dipandang sebagai refleksi Daerah Otonom dan berfungsinya otonomi daerah. Tetapi



penyerahan urusan Pusat di bidang pemerintahan umum dilakukan dengan UU No. 6 tahun 1959 dan pemberlakukannya yang tidak sekaligus melainkan bertahap sesuai PP no. 50 tahun 1963.

Bagi Orde Baru, yang sejak kelahirannya menyadari arti penting stabilitas nasional, maka pengalaman traumatik era demokrasi parlementer (UUDS 1950) dan era demokrasi terpimpin 1959-1965 mengharuskan ditetapkan strategi baru dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Maka lahirlah UU No. 18/1965, yang dalam asas desentralisasinya tercermin dalam konsep “otonomi yang seluas-luasnya”, meski menjadi samar dalam pelaksanaannya. Jabatan Gubernur, Bupati, Walikota menyatu dengan jabatan Kepala Daerah (Tingkat I dan II) dan dalam prakteknya sangat ditentukan oleh sikap dan perilaku individu yang menjabatnya dan peran DPRD di masing-masing Daerah, apakah lebih condong sebagai alat pusat atau Daerah.

Jika kita cermati, sesungguhnya secara materiil UU No. 18 tahun 1965 itu efektif hingga menjelang dilaksanakannya Pemilihan Umum Tahun 1971. Namun setelah Pemilu 1971, praktis UU No. 18/1965 “tenggelam” dan Pemerintahan Daerah pada masa “transisi” hingga berlakunya UU No. 5/1974 berjalan atas dasar peraturan-peraturan yang derajatnya dibawah Undang-undang.

Lahirnya UU No. 5 tahun 1974 yang diundangkan pada tanggal 23 Juli 1974 itu adalah momentum “*reengineering*” mengenai bagaimana seharusnya pemerintahan di daerah diselenggarakan sehingga stabilitas nasional terpelihara dan pembangunan terlaksana.

Sebenarnya, UU No. 5 tahun 1974 tidak saja mengatur otonomi daerah dan pemerintahan daerah otonom, melainkan juga pemerintah daerah dan pemerintahan wilayah. Tentang pemerintahan wilayah ini sebelumnya diatur di dalam peraturan khusus di luar undang-undang desentralisasi (otonomi). Karena itu kini disebutkan adanya tiga asas kewenangan yang ada di daerah, walau pun sebenarnya ada empat. Ketiga asas tersebut ialah asas *desentralisasi*, asas *dekonsentrasi*, dan asas *tugas pembantuan* (*Medebewind*). Satu asas lagi yang dapat ditambahkan ialah asas *vrijbestuur* (kebebasan kepala Wilayah untuk bertindak atas kebijaksanaan sendiri, yang di Amerika biasanya disebut *discretion*).

Menurut UU No.5 Tahun 1974 ini, urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini, prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan, maupun yang menyangkut pembiayaan, semuanya diserahkan kepada daerah yang dilaksanakan oleh perangkat daerah yaitu dinas-dinas daerah.

Oleh karena tidak semua urusan pemerintah dapat diserahkan kepada daerah menurut asas desentralisasi, maka penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh perangkat pemerintah di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi. Urusan-urusan yang diserahkan oleh pemerintah kepada pejabat-pejabatnya di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi ini tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik mengenai perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaannya. Unsur pelaksanaannya adalah instansi-instansi vertikal, yang dikoordinasikan oleh Kepala Daerah dalam kedudukan sebagai perangkat pemerintah pusat, tetapi kebijaksanaan terhadap pelaksanaan urusan dekonsentrasi tersebut sepenuhnya ditentukan oleh pemerintah pusat.

Tidak semua urusan pemerintah diserahkan kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Akan tetapi adalah berat sekali bagi pemerintah pusat untuk menyelenggarakan seluruh urusan pemerintahan di daerah yang masih menjadi wewenang dan tanggung jawabnya itu melalui asas dekonsentrasi, mengingat terbatasnya kemampuan perangkat pemerintah pusat di daerah. Dan ditinjau dari segi dayaguna adalah kurang adapt dipertanggungjawabkan apabila semua urusan pemerintah pusat di daerah harus dilaksanakan sendiri oleh perangkatnya di daerah. Lagi pula menurut sifatnya, berbagai urusan sulit untuk dilaksanakan dengan baik, tanpa ikut sertanya pemerintah daerah yang bersangkutan. Atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut, UU Nomor 5 Tahun 1974 memberikan kemungkinan untuk dilaksanakannya berbagai urusan pemerintahan di daerah menurut asas tugas pembantuan.

Masalah desentralisasi dan otonomi daerah dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah di Indonesia tidak pernah terlepas dari kerangka permasalahan administrasi negara. Ini berarti bahwa asas desentralisasi yang menyebabkan adanya Daerah Otonom dilaksanakan dalam ikatan Negara

Kesatuan Republik Indonesia. Substansi konsep ini lebih jelas terlihat dalam pasal 1 b, UU No. 5 tahun 1974. "Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada Daerah dan menjadi urusan rumah tangganya".

Selama 20 tahun berlakunya UU No. 5 tahun 1974, keseimbangan yang ideal antara asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan tidak secara optimal dapat diwujudkan. Menurut pengamatan para pakar ilmu pemerintahan, hal ini disebabkan oleh perbedaan pemahaman mengenai substansi yang terkandung dalam pasal 18 UUD 1945. Prof. Soepomo sebagai salah seorang penyusun UUD 1945 yang juga menyusun UU no. 22/1948, memahami pasal 18 UUD 1945 hanya memberi dasar untuk mengatur pemerintahan otonomi. Para pembuat UU No. 5/1974 di masa Orde Baru ternyata mempunyai persepsi dan cara pemahaman yang berbeda dengan pembuat UU No. 22 tahun 1948, yaitu bahwa pasal 18 tidak hanya menjadi dasar pengaturan pemerintahan otonomi, tetapi juga mengatur pemerintahan pusat di daerah.

Selanjutnya UU No. 5 tahun 1974 tidak hanya bermuatan Pemerintahan Daerah Otonom tetapi juga mengenai satuan dekonsentrasi. Dalam pada itu, para pembuat UU No. 5/1974 juga memisahkan susunan pemerintahan Daerah dari pemerintahan Desa. Jika dalam Tap No. XXI/MPRS/1966, demikian juga dalam Tap XXIII/MPRS/1966 masih digariskan tentang pemberian otonomi seluas-luasnya kepada Daerah, maka Tap MPR No. V/MPR/1973 apa yang digariskan dalam Tap No. XXI/MPRS/1966 dinyatakan tidak berlaku karena sudah tertampung dalam IV/MPR/1973 yang menjadi landasan dibuatnya UU No. 5 tahun 1974. Tetapi semangat yang terkandung dalam kedua Tap MPRS tahun 1966 itu tidak diakomodasikan dalam UU No. 5 tahun 1974. Pemberian otonomi seluas-luasnya kepada Daerah sama sekali ditinggalkan oleh UU No. 5 tahun 1974 bahkan "penekanan" pada asas dekonsentrasi lebih kental dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Desentralisasi yang berkaitan dengan otonomi daerah, bukan semata-mata berpijak pada perspektif organisasi. Hal ini lebih memiliki keterkaitan dengan perspektif politik, dan di sini masalah kekuasaan (power) jadi mengemuka sebab "*power is obviously important in decision making*" (Hall, 1982 : 148). Seperti halnya fenomena organisasi lainnya, kekuasaan

tidak terjadi di dalam keadaan yang vacuum dari hanya keadaan di organisasi itu sendiri. Demikian halnya dengan desentralisasi, yang perkembangan dan implementasinya tidak terlepas dari banyak faktor yang menentukan.

### **C. Tantangan Pelaksanaan Otonomi Daerah**

Trend semakin terbukanya perekonomian nasional dan internasional, terbentuknya blok-blok perdagangan regional, globalisasi ekonomi, semakin terbentuknya masyarakat dunia tanpa batas wilayah (*borderless world*), dan semakin berperannya sektor swasta telah cenderung merubah sistem dan struktur penyelenggaraan administrasi pemerintahan dan pembangunan dalam rangka pelayanan kepada masyarakat.

Kecenderungan global dalam berbagai aspek kebijaksanaan ekonomi maupun sosial dan politik telah mempengaruhi pola penyelenggaraan dan keberfungsian administrasi pemerintahan dan pembangunan baik di tingkat pusat maupun di daerah. Berbagai langkah kebijaksanaan deregulasi, debirokratisasi dan desentralisasi telah ditetapkan dan dilaksanakan sehingga mampu mendorong perubahan peranan, fungsi, dan struktur administrasi pemerintahan agar lebih kondusif terhadap tantangan globalisasi tersebut di atas.

Upaya penataan organisasi pemerintahan daerah ini, terutama dilakukan untuk mengatasi kelemahan-kelemahan sistem administrasi yang disebabkan beberapa faktor antara lain:

1. Semakin besarnya jumlah masyarakat yang harus dilayani;
2. Perubahan pada permasalahan dan kebutuhan, serta tanggung jawab dan program kelembagaan;
3. Berubahnya filosofi yang mendasari (atau melegitimasi) peranan dan tanggung jawab fungsional pemerintah;
4. Sebagai akibat semakin majunya teknologi, peralatan dan pengetahuan yang bisa diterapkan dalam proses administrasi publik;
5. Semakin meningkatnya kemampuan dan kualifikasi aparatur negara (misalnya semakin meningkatnya tuntutan kebutuhan akan tenaga spesialis atau pejabat fungsional); dan

6. Terdapatnya perubahan kebijaksanaan yang mendasar pada pimpinan puncak pemerintahan.

Sesuai dengan rumusan dan tafsiran Undang-undang yang mengatur otonomi daerah di Indonesia, dikenal beberapa asas yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan (*medebewind*). Ketiga asas itu tercantum juga dalam UU Nomor 5 Tahun 1974. Bahkan dalam salah satu asasnya prinsipnya disebutkan: *"Desentralisasi dan dekonsentrasi dilakukan secara bersama-sama dengan memberikan kemungkinan bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan"*



### BAB III

## POLA KELEMBAGAAN DAN KETATALAKSANAAN PEMERINTAH DAERAH BERDASARKAN UU NOMOR 5 TAHUN 1974 DAN PERATURAN PERUNDANGAN LAINNYA YANG RELEVAN

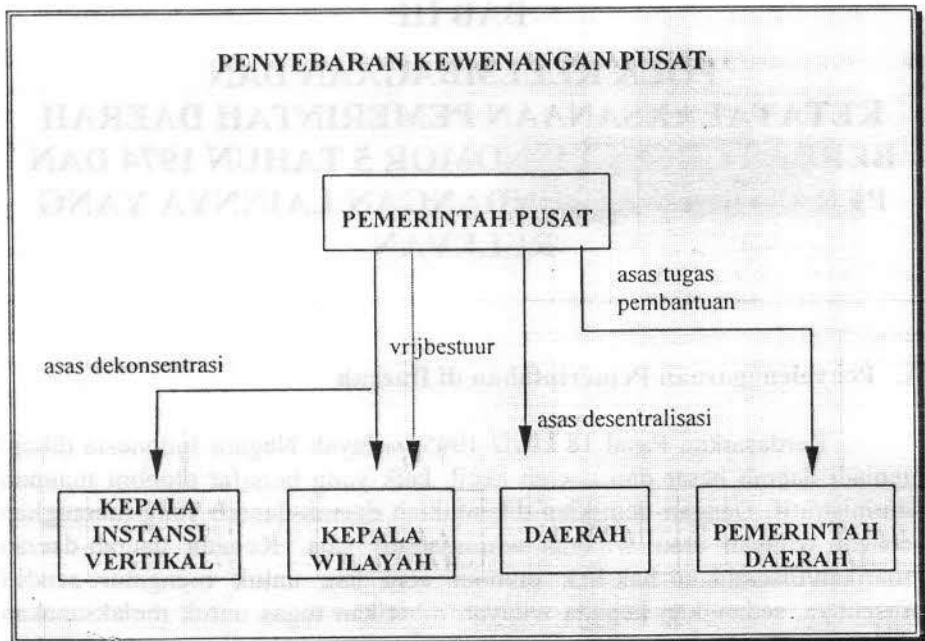
#### A. Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah

Berdasarkan Pasal 18 UUD 1945, wilayah Negara Indonesia dibagi menjadi daerah besar dan daerah kecil, baik yang bersifat otonom maupun administratif. Dengan demikian dibentuklah daerah-daerah yang merangkap sebagai wilayah atau wilayah administratif saja. Kepada daerah-daerah diberikan/diserahkan hak-hak otonom atau hak untuk mengatur sendiri urusannya, sedangkan kepada wilayah diberikan tugas untuk melaksanakan tugas pemerintah pusat.

Selanjutnya, pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di Daerah/Wilayah tersebut, sejak tahun 1945 telah diatur dengan berbagai Undang-undang, dan yang berlaku terakhir adalah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Undang-undang No. 5 tahun 1974 tidak saja mengatur pemerintahan daerah otonom, melainkan juga pemerintahan wilayah. Tentang pemerintahan wilayah ini sebelumnya diatur di dalam peraturan khusus di luar Undang-undang Desentralisasi. Karena itu, kini disebutkan adanya tiga asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Ketiga asas tersebut ialah asas *desentralisasi*, asas *dekonsentrasi*, dan asas *tugas pembantuan (Medebewind)*. Satu asas lagi yang dapat ditambahkan ialah asas *vrijbestuur* (kebebasan kepala wilayah untuk bertindak atas kebijaksanaan sendiri, yang di Amerika biasanya disebut *discretion*).

Dalam bentuk bagan, penyebaran kewenangan Pusat ke daerah / wilayah berdasarkan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan di Daerah menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah sebagai berikut:





Dengan demikian berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, pemerintahan di Daerah adalah terdiri dari Pemerintah Wilayah yang dipimpin oleh Kepala Wilayah dengan titelatur Gubernur untuk tingkat Propinsi, Bupati untuk Kabupaten dan Walikota untuk tingkat Kotamadya. Jabatan tersebut dijabat rangkap sebagai Dwi Tunggal dengan jabatan sebagai Kepala Daerah Tingkat I maupun Kepala Daerah Tingkat II.

## B. Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah

Dalam penjelasan UU Nomor 5 Tahun 1974 ditegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Pelaksanaan pemberian otonomi kepada Daerah harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkokoh negara kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya.



2. Pemberian otonomi kepada Daerah harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab;
3. Asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi, dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan;
4. Pemberian otonomi kepada Daerah mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan disamping aspek pendemokrasian;
5. Tujuan pemberian otonomi kepada Daerah adalah untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

Mengenai prinsip yang kedua yaitu otonomi nyata dan bertanggung jawab, dilihat secara kronologis merupakan perubahan dari prinsip yang dianut oleh UU dan TAP MPR sebelumnya, bahkan dalam TAP MPR yang terakhir pun mengenai prinsip ini telah diperluas. Perkembangan prinsip kedua ini sejak TAP MPRS No. XXI/1966 adalah sebagai berikut:

Dalam TAP MPRS No. XXI/1966 ditegaskan bahwa pelaksanaan otonomi bersifat *nyata* dan *seluas-luasnya*. Selanjutnya dalam Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara ditegaskan bahwa: *"... dalam rangka melancarkan melaksanakan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara, dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan Bangsa, maka hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan diarahkan pada pelaksanaan otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah dapat dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi."*

Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978, makna otonomi daerah dikembangkan lagi sehingga dalam rumusannya menjadi *"otonomi nyata, dinamis dan bertanggung jawab"*. Dan terakhir konsep makna otonomi daerah dalam GBHN tahun 1993 dilengkapi lagi sehingga rumusannya menjadi *"otonomi nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab"*. Pengertian secara rinci mengenai prinsip ini adalah sebagai berikut:

### Otonomi Yang Nyata

Bahwa pemberian otonomi kepada Daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat *menjamin Daerah* yang bersangkutan *secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri*. Dengan demikian otonomi harus sejalan dengan kemampuan daerah dalam menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri, baik dalam hal kelembagaan, ketatalaksanaan, sistem dan prosedur, keuangan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia.

### Dinamis

Pengertian dinamis adalah bahwa wilayah atau yurisdiksi suatu daerah otonom dapat diperluas atau dipersempit sesuai dengan perkembangan kemampuan daerah yang bersangkutan dalam menyelenggarakan urusan otonominya.

### Serasi

Serasi memiliki arti bahwa pelaksanaan otonomi daerah tidak boleh bertentangan dengan pembinaan politik dan Kesatuan Bangsa, harus menjamin keserasian antara Pemerintah Pusat dan Daerah, serta adanya keserasian dalam perkembangan dan pembangunan daerah. Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah jelas harus dapat menjamin terciptanya keserasian antara pelaksanaan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

### Bertanggung Jawab

Bahwa pemberian otonomi itu harus benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu *melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarah-pengarah yang telah diberikan, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan Bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah*.

### C. Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II

Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1974 mengatur bahwa titik berat otonomi daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II. Pelaksanaannya diatur dengan Peraturan Pemerintah (Ayat 2). Alasan meletakkan titik berat otonomi daerah pada Dati II, antara lain karena Daerah Tingkat II dinilai lebih mengerti tentang kebutuhan dan aspirasi masyarakat di daerah yang bersangkutan; dan dengan otonomi yang lebih besar pada tingkat II ini diharapkan akan mampu mendorong partisipasi masyarakat secara optimal. Penitikberatan otonomi pada Daerah Tingkat II telah dilaksanakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1992 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dengan Titik Berat Pada Daerah Tingkat II, yang kemudian ditindaklanjuti dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 105 tahun 1994 Tentang Pelaksanaan Proyek Percontohan Otonomi Daerah Pada Daerah Tingkat II.

#### **D. Pembentukan Perangkat Daerah Otonom**

Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah tingkat I dan Daerah Tingkat II, yang pembentukannya diatur dengan undang-undang pembentukan daerah. Pembentukan Daerah Otonom tersebut dilakukan dengan memperhatikan persyaratan yang secara umum mencakup:

1. Kemampuan ekonomi
2. Jumlah penduduk
3. Luas Daerah
4. Pertahanan dan Keamanan Nasional
5. Syarat-syarat lain yang memungkinkan daerah melaksanakan pembangunan, pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, dan bertanggung jawab.

#### **E. Dasar Pembentukan Kelembagaan Dati II**

Menurut UU No.5/1974 terdapat 3 hal yang mendasari pembentukan dan atau penataan kelembagaan di lingkungan PEMDA, yaitu:

- 1) **Adanya kewenangan pangkal** yang melekat dalam Undang-undang pembentukan suatu Daerah (baik DT I/DT II). Sekalipun dalam

pelaksanaan nyata, tetap harus didahului dengan diterbitkannya peraturan pelaksanaanya.

- 2) **Adanya penyerahan sebagian urusan pemerintahan** kepada Daerah. Baik penyerahan dari Pusat ke Daerah Tingkat I atau dari Daerah Tingkat I ke Daerah Tingkat II (penyerahan berjenjang maupun langsung). Sekalipun tidak setiap urusan yang diserahkan mutlak/harus diikuti dengan pembentukan kelembagaannya, sebab pembentukan kelembagaan harus tetap mengacu pada nilai-nilai rasionalitas, efisiensi dan efektivitas. Yang terpenting adalah fungsi daripada pengurusan urusan pemerintahan tersebut tidak hilang atau tidak dihilangkan dan tetap dapat dioperasionalkan di Daerah, misalnya dengan pengaturan tatalaksana.
- 3) **Adanya kebutuhan lokal/Daerah Tingkat I/Tingkat II dalam kerangka** perkembangan otonomi Daerahnya melalui prosedur yang telah ditetapkan dengan tetap memperhitungkan kemampuan Daerah.

#### **F. Sifat, Status dan Bentuk Kelembagaan Daerah**

Menurut UU Nomor 5 Tahun 1974 terdapat dua sifat kelembagaan di Daerah. Kelembagaan yang bersifat **kwilayahan** dan kelembagaan yang bersifat **sektoral/pembidangan**. Sedangkan menurut statusnya terdapat kelembagaan yang statusnya sebagai **perangkat wilayah** dan sebagai **perangkat Daerah**. Perangkat Wilayah adalah kepanjangan dari kelembagaan Pusat di Daerah yang berfungsi sebagai **pembina teknis** bidang tertentu di Daerah, sedangkan Perangkat Daerah adalah kelembagaan yang dibentuk untuk mengurus urusan rumah tangga Daerah yang bersangkutan berfungsi sebagai **pembina operasional**<sup>\*)</sup> di bidang tertentu baik sebagai akibat adanya kewenangan pangkal, penyerahan sebagian urusan pemerintahan, maupun kebutuhan lokal / Daerah dan pelaksanaan tugas pembantuan, atau untuk menampung masalah-masalah tumpang tantra.

Kedudukan Dinas Dati II adalah sebagai unsur pelaksana Pemerintah Dati II, yang dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berada di

---

<sup>\*)</sup> Pengertian Dinas sebagai pembina operasional, tidak saja berarti Dinas Tingkat I sebagai pembina Dinas Tingkat II, tetapi terutama dalam fungsi pembinaan operasional bagi masyarakat, sebab peran Pemerintah sudah bergeser dari pemborong tunggal pembangunan ke fungsi sebagai pengayom, pendorong, pengendali dan pelayan masyarakat.

bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah Tingkat II. Adapun bentuk kelembagaan Dinas Daerah adalah :

1. **Dinas** (sifatnya sektoral/pembidangan).
2. **Cabang Dinas** (sifatnya kewilayahan mengurus tentang sektor tertentu di wilayah yang bersangkutan dalam arti wilayah administratif pemerintahan).
3. **Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD)**, sifatnya kewilayahan mengurus tentang sektor tertentu di wilayah yang bersangkutan dalam arti wilayah pelayanan.
4. **Unit Pelaksana Daerah (UPD)**, merupakan pantulan dari kebutuhan lokal/Daerah (sifatnya sektoral / pembidangan).
5. **Perusahaan Daerah (PD)**, sifatnya sektoral / pembidangan.

Kelembagaan No.1 s/d 4 merupakan Unsur Pelaksana Daerah, sedangkan kelembagaan No.5 merupakan Unsur Usaha. Disamping kelembagaan-kelembagaan yang merupakan **Unsur Pelaksana** dan **Unsur Usaha**, terdapat juga kelembagaan yang merupakan **Unsur Staf** yang bertugas sebagai unsur pembantu pimpinan (drafter rancangan kebijaksanaan, pelaksana fungsi kordinasi, pengawasan, pembinaan dan pengendalian, seperti Setwilda, Bappeda, BKPM, dan Badan Staf lainnya).

Dengan demikian di Daerah terdapat kelembagaan yang mempunyai fungsi sebagai :

1. **Unsur Pelaksana/Lini** (Dinas, Cabang Dinas, UPTD, UPD).
2. **Unsur Staf/Unsur Pembantu Pimpinan** (Setwilda, BAPPEDA, BKPM, dan Badan Staf lainnya).
3. **Unsur Usaha** (Perusahaan-perusahaan Daerah).

Semua pembentukan kelembagaan di Daerah harus jelas **kedudukannya**, dan **sifat** kelembagaannya, **status** maupun **bentuknya** agar jelas dan tegas serta agar mempermudah dalam pengaturan sistem kerjanya dan atau sistem kordinasinya. Sebab segenap unsur unit kerja di lingkungan Pemda, semuanya adalah **pembantu pimpinan** (Gubernur KDH Tingkat I dan atau Bupati/Walikota/Kabupaten KDH Tingkat II), sehingga setiap unit kerja harus mampu berperilaku sebagaimana **tuntutan konsepsi dasar** dari setiap BSO PEMDA, yakni harus mampu mengisi tuntutan **kaitan vertikal**

**hipotesis** dalam mendukung misi dan kebijaksanaan pimpinan, dan harus mampu menciptakan iklim kerja yang memiliki **kaitan horizontal terpadu** antar sesama pembantu pimpinan agar tetap terpelihara nilai-nilai rasionalitas, efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah.

Kelembagaan seperti gambaran tersebut di atas adalah **kelembagaan baku dalam pola organisasi Pemerintahan Daerah**. Seperti dikemukakan sebelumnya, bahwa dalam perkembangan penyelenggaraan pemerintahan, terjadi pergerseran orientasi pemerintahan yang berkembang dari orientasi kekuasaan ke orientasi pelayanan umum dan berlanjut ke orientasi pemberdayaan masyarakat, akibatnya terjadi pula kecenderungan pembentukan kelembagaan di Daerah yang sifatnya **adhoccracy** yakni kelembagaan sementara yang membantu pelaksanaan fungsi birokrasi pemerintahan, yang jika tujuannya telah tercapai dapat dibubarkan, termasuk masalah-masalah yang bersifat tampung tantra karena kebutuhan nyata di Daerah dan atau untuk melaksanakan kebijaksanaan Pemerintah atasnya.

## **G. Misi, Kedudukan, Tugas Pokok, dan Fungsi Dinas Dati II**

Misi adalah tujuan dan sasaran yang harus dicapai oleh suatu unit organisasi (Dinas Dati II). Tugas pokok adalah jabaran tugas dan misi organisasi (Dinas Dati II) yang merupakan gambaran umum latar belakang pembentukan unit organisasi tersebut. Sedangkan fungsi adalah Jabaran tugas pokok unit organisasi, yang merupakan proses kegiatan yang mendukung pelaksanaan tugas pokok. Rincian fungsi dibentuk berdasarkan proses kegiatan yang dilakukan oleh unit kerja bawahannya.

Berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1974, Dinas Daerah Tingkat II mempunyai misi, kedudukan, tugas pokok dan fungsi sebagai berikut:

- a) Misi Dinas Daerah Tingkat II adalah untuk melaksanakan salah satu tugas Pemerintah Daerah Tingkat II di bidangnya masing-masing, dengan berorientasi kepada efisiensi, efektivitas, dan pelayanan terhadap masyarakat.



- b) Kedudukan Dinas Dati II adalah sebagai unsur pelaksana Pemerintah Daerah Tingkat II, yang dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah Tingkat II (Pasal 10 Kepmendagri Nomor 39 Tahun 1992).
- c) Dinas Daerah Tingkat II mempunyai tugas menyelenggarakan sebagian urusan rumah tangga Daerah Tingkat II dalam bidang yang menjadi tanggung jawabnya dan tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat (Pasal 11 Kepmendagri Nomor 39 Tahun 1992).
- d) Untuk melaksanakan tugas pokoknya, Dinas Dati II mempunyai fungsi:
  - Melaksanakan pembinaan umum berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri;
  - Melaksanakan pembinaan teknis sesuai kebijaksanaan yang ditetapkan Menteri Departemen Terkait (Pasal 12 Kepmendagri Nomor 39 Tahun 1992).

## H. Struktur/Pola Organisasi Dinas Dati II

Struktur Organisasi adalah suatu hasil penetapan dan penempatan orang-orang (*staffing*) ke dalam unit-unit kerja tertentu untuk melaksanakan sebagian tugas dan fungsi organisasi (tugas dan fungsi pokok serta tugas dan fungsi pembantuan) sesuai dengan kebutuhan organisasi, yang setiap unit kerja tersebut dipimpin oleh satu pimpinan unit, dengan tingkatan tertentu. Berkaitan dengan hal tersebut, organisasi Dinas Tingkat II mengacu kepada Kepmendagri Nomor 39 Tahun 1992, dengan ketentuan sebagai berikut:

- Susunan organisasi Dinas daerah Tingkat II terdiri dari unsur pimpinan (Kepala Dinas), unsur pembantu pimpinan (Sub Bagian Tata Usaha), unsur pelaksana (seksi), kelompok jabatan fungsional.
- Pola organisasi Dinas Dati II mengacu kepada pola minimal atau pola maksimal atau diantara keduanya, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- Dinas daerah Tingkat II dengan pola minimal terdiri sebanyak-banyaknya 3 seksi, dan 1 Sub Bagian Tata Usaha sebagai unsur pembantu pimpinan. Setiap seksi terdiri dari sebanyak-banyaknya 3 Sub

Seksi, dan Sub Bagian Tata Usaha terdiri sebanyak-banyaknya 3 urusan (Pasal 15 Kepmendagri Nomor 39 Tahun 1992).

- Dinas Daerah Tingkat II dengan pola maksimal terdiri sebanyak-banyaknya 5 seksi dan 1 Sub Bagian Tata Usaha sebagai unsur pembantu pimpinan. Setiap seksi terdiri sebanyak-banyaknya 4 Sub Seksi, dan Sub Bagian Tata Usaha terdiri sebanyak-banyaknya 4 urusan.
- Organisasi Dinas Daerah Tingkat II ditetapkan dengan Peraturan Daerah dan berlaku setelah mendapat pengesahan Gubernur Kepala Daerah Tingkat II dan dimuat dalam Lembaran Daerah.
- Pembentukan dan perubahan Cabang Dinas Daerah tingkat II dapat dilakukan jika memenuhi kriteria yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I.
- Susunan Organisasi Cabang Dinas daerah Tingkat II terdiri dari unsur pimpinan (Kepala Cabang Dinas), unsur pembantu pimpinan (Urusan Tata Usaha), unsur pelaksana yang terdiri sebanyak-banyaknya 2 sub seksi, dan kelompok jabatan fungsional.

## **I. Hubungan Dinas Dati II Dengan Instansi Lain**

Yang dimaksud hubungan dengan instansi lain dalam konteks ini adalah koordinasi antara Dinas Daerah yang dibentuk atas dasar kebutuhan lokal dengan instansi-instansi lain yang terkait, baik instansi vertikal maupun instansi otonom lainnya, demikian juga koordinasi antar instansi di Daerah yang bersangkutan, maupun koordinasi antara Dinas Daerah tersebut dengan instansi terkait di atas atau di bawahnya.

Koordinasi yang dimaksud telah diatur dalam Kepmendagri Nomor 39 Tahun 1992 Tentang Pedoman Organisasi Dinas Daerah. Dalam Kepmendagri tersebut disebutkan :

- Dalam melaksanakan tugas, Dinas Daerah dan Instansi Vertikal yang urusannya sejenis menyelenggarakan koordinasi/hubungan kerjasama



fungsional dengan cara yang sebaik-baiknya (Ayat 1, Pasal 23 Kepmendagri Nomor 39 Tahun 1992).

- Dalam melaksanakan tugas, Dinas Daerah menyelenggarakan koordinasi dan kerjasama fungsional dengan cara yang sebaik-baiknya (Ayat 2, Pasal 23 Kepmendagri Nomor 39 Tahun 1992)

Kepala Dinas Daerah berkewajiban memberikan petunjuk, membina, membimbing, dan mengawasi pekerjaan unsur-unsur pembantu dan pelaksana yang berada dalam lingkungan Dinasnya (Pasal 24 Kepmendagri Nomor 39 Tahun 1992).

## **J. Permasalahan Organisasional Pemerintahan di Daerah**

### **1. Permasalahan Umum**

- a) Belum adanya persepsi yang sama mengenai pengertian dan implementasi asas-asas dan prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah.
- b) Pola hubungan Pusat dan Daerah yang selaras dan serasi belum terwujud secara mantap.
- c) Belum terciptanya iklim yang mendorong kearah pendewasaan daerah dalam berotonomi.
- d) Belum ada kesepakatan tentang dimungkinkannya teritor wilayah administratif yang tidak berhimpitan (sama) dengan teritor Daerah Otonom.
- e) Masih lemahnya penyelenggaraan Pemerintahan Kecamatan dan Desa sebagai unit pemerintahan yang berhadapan langsung dengan masyarakat.
- f) Belum adanya sistem mutasi dan karier yang dapat menjamin pengalokasian pegawai secara merata, selaras dan seimbang baik antar daerah maupun antar instansi.
- g) Belum seluruh ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1974 dapat ditindaklanjuti dalam pengaturannya.
- h) Pengorganisasian unit-unit pemerintahan di daerah belum sejalan dengan arah dan kebijaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

## 2. Dilihat dari Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah

Dilihat dari prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, terlihat adanya ketidakkonsistenan dalam pelaksanaan prinsip-prinsip sesuai UU Nomor 5 Tahun 1974. Beberapa permasalahan tersebut adalah:

- a. Adanya penyeragaman, baik dalam pemberian kewenangan, dalam penentuan bentuk/struktur organisasi, maupun dalam aspek-aspek lainnya, tanpa memperhatikan kekhasan lingkungan Daerah yang bersangkutan. Hal tersebut dilakukan dengan alasan memelihara negara kesatuan, menghindari terjadinya disintegrasi. Padahal, prinsip pertama UU Nomor 5 Tahun 1974 adalah *"pelaksanaan pemberian otonomi kepada Daerah harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkuat Negara Kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya"*. Prinsip tersebut sebenarnya tidak relevan dengan penyeragaman. Pasal 18 UUD 1945 saja menganut sistem desentralisasi yang berarti mengakui keanekaragaman.
- b. Penyerahan urusan tidak sesuai dengan kondisi dan kemampuan Daerah. Padahal prinsip kedua dari UU Nomor 5 Tahun 1974 menyatakan *"pemberian otonomi kepada Daerah harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab"*. Maksudnya adalah bahwa pemberian otonomi kepada Daerah harus memperhatikan kebutuhan lokal, disesuaikan dengan kondisi dan kemampuan Daerah.
- c. Penyelenggaraan asas dekonsentrasi lebih dominan dibandingkan desentralisasi. Pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat di Daerah saat ini lebih banyak dilakukan oleh instansi vertikal dari pada oleh instansi otonom. Apabila suatu urusan telah diurus oleh suatu instansi otonom, semestinya tidak perlu ada instansi vertikal. Kenyataan tidak demikian, sehingga sering terjadi kekaburan tugas dan fungsi. Padahal prinsip ketiga UU Nomor 5 Tahun 1974 menyatakan *"asas desentralisasi dilakukan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan"*. Maksudnya adalah bahwa kepentingan Pusat dan Daerah mendapat perhatian yang selaras, serasi, dan seimbang.

- d. Terlalu mengabaikan aspek demokrasi dalam pemberian otonomi kepada Daerah. Padahal prinsip keempat menyatakan *"pemberian otonomi kepada Daerah mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan disamping aspek pendemokrasian"*. Kemudian prinsip kelima, *"tujuan pemberian otonomi kepada Daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan kestabilan politik dan kesatuan bangsa"*.

### 3. Dilihat Dari Azas-Azas Penyelenggaraan Pemerintahan

#### a. Azas Desentralisasi

- 1) Keberadaan Daerah Otonom yang ada sampai saat ini belum sepenuhnya memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh UU no. 5 tahun 1974, baik mengenai luas, jumlah penduduk maupun mengenai potensi dan faktor-faktor lain.
- 2) Pengembangan Otonomi Daerah dinilai sangat lamban sehingga tidak mampu mengimbangi tuntutan tingkat perkembangan Pembangunan yang terus melaju.
- 3) Kondisi dan keadaan perangkat Daerah khususnya Dinas-dinas Daerah dan dpRd sebagai lembaga daerah yang menyelenggarakan ke-otonomi-an itu kurang mampu mendukung dan mengemban tugas pokoknya.
- 4) Perlu segera digantinya UU Perimbangan Keuangan serta dipersiapkannya UU Pajak dan Retribusi Daerah.
- 5) BUMD sebagai alat pengembangan perekonomian Daerah dan salah satu sumber keuangan daerah belum berperan secara memadai.
- 6) DPRD sebagai unsur Pemerintah Daerah masih belum mantap dalam menyiapkan suatu kebijaksanaan dengan kepala Daerah, juga belum intensif dalam menerjemahkan kebijaksanaan itu.
- 7) Peraturan Daerah sebagai salah satu instrumen Kepala Daerah belum dapat diterapkan secara penuh terutama bilamana terjadi pelanggaran-pelanggaran.
- 8) Peningkatan peranan potensi Daerah dalam proses pembangunan Daerah, belum dapat melepaskan diri dari ketergantungan subsidi Pemerintah Pusat.
- 9) Sistem mutasi dan karier untuk personil di jajaran Pemerintah Daerah belum mantap.

#### **b. Azas Dekonsentrasi**

- 1) Belum satunya persepsi tentang pengertian dan makna koordinasi.
- 2) Dalam koordinasi vertikal (struktural), perumusan tugas, wewenang, dan tanggung jawab tiap-tiap satuan kerja, kurang jelas atau kurang dimengerti.
- 3) Dalam koordinasi yang sifatnya fungsional (baik horizontal maupun diagonal), antara yang mengkoordinasikan dengan yang dikoordinasikan tidak terdapat hubungan yang hierarkhis.
- 4) Belum mantapnya wawasan pemerintahan dari para pejabat dan sering memandang bahwa tugasnya lebih penting dibanding tugas pejabat lain.
- 5) Adanya pembagian kerja atau spesialisasi yang berlebihan dalam organisasi.
- 6) Kurang jelasnya rumusan tugas/fungsi, wewenang dan tanggung jawab dari masing-masing pejabat atau satuan organisasi.
- 7) Kurangnya kemampuan dari pimpinan untuk menjalankan koordinasi yang disebabkan oleh kurangnya kecakapan wewenang dan kewibawaan.
- 8) tidak adanya forum komunikasi serta tidak tepatnya baik waktu maupun program Instansi atasan yang diselenggarakan di Daerah.

#### **c. Azas Tugas Pembantuan**

- 1) Sering munculnya keluhan Daerah karena beratnya Tugas Pembantuan, terutama karena kurang jelasnya tugas-tugas pembantuan tersebut.
- 2) Penyediaan dana yang sering tidak memadai, sehingga Daerah mencukupinya dari APBD dengan mengorbankan urusan Otonominya.
- 3) Adanya kebijaksanaan dari beberapa instansi Pusat dengan tanpa konsultasi dengan Daerah yang bersangkutan, mengeluarkan Instruksi agar kegiatan dimaksud dibiayai oleh APBD.

#### **4. Permasalahan Khusus**

Isu-isu atau masalah-masalah penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah yang perlu ditinjau kembali, disempurnakan, dan atau ditindaklanjuti antara lain adalah :

1. Adanya perangkat organisasi seperti perangkat perencanaan pembangunan daerah, perangkat pelaksanaan, dan perangkat pengawasan yang belum secara indikatif dinyatakan dalam UU No. 5 Tahun 1974.

2. Mekanisme hubungan kerja Kepala Daerah/Wilayah dengan departemen/lembaga teknis di Pusat belum berjalan sebagaimana mestinya sesuai dengan Inpres No. 4 tahun 1969 tentang Hubungan dan Tata Kerja di Bidang Pembangunan, antara lain karena dianggap kurang jelasnya kaitan formal antara Inpres tersebut dengan UU No. 5 Tahun 1974.
3. Dalam hal keserasian perencanaan pembangunan sektoral dan daerah yang terpadu masih terdapat beberapa kelemahan antara lain:
  - a. *Bottom up planning* belum berjalan sebagaimana yang diharapkan, baik karena kelemahan perangkat pelaksanaannya maupun belum jelasnya ruang lingkup tugas setiap tingkatan perencanaan.
  - b. Penetapan kegiatan pembangunan masih dominan memakai pendekatan sektoral, dan kurang bersifat lintas sektoral.
  - c. Masih banyaknya instansi vertikal yang sejak awal tidak menginformasikan kepada Kepala Daerah/Wilayah tentang pelaksanaan proyeknya.
4. Pelaksanaan Pembangunan Daerah belum dapat berjalan sebagaimana yang diharapkan, karena:
  - a. Dari segi *kebijaksanaan*, pengaturan penggunaan dana Inpres Daerah Tingkat I ditentukan oleh Pusat, sehingga sering tidak sesuai dengan kebutuhan Daerah.
  - b. Dari segi *anggaran*, masih terdapat proyek Pusat yang memintakan *matching budget* dari APBD melebihi kemampuan Daerah itu sendiri.
  - c. dari segi *organisasi* dan *tatalaksana*, belum terwujudnya koordinasi untuk setiap pelaksanaan proyek mengingat belum adanya sistem yang baku, serta belum memadainya sarana kerja dan kualifikasi personal sebagai pelaksana proyek.
5. Dalam hal perangkat *dekonsentrasi*, terdapat fakta-fakta sebagai berikut:
  - a. Kepala Wilayah sebagai Wakil Pemerintah Pusat merupakan "Penguasa Tunggal" dibidang pemerintahan di wilayahnya (pasal 80 UU No. 5 tahun 1974). Hal ini bisa menimbulkan hubungan yang kurang harmonis atau kekurang pengertian antara unsur pimpinan di wilayah dan perangkat dekonsentrasi lainnya.

- b. Adanya perangkat dekonsentrasi seperti Pembantu Gubernur atau Pembantu Bupati / Walikota/madya yang tidak begitu jelas kedudukan dan wewenangnya.
  - c. Adanya Kepala Wilayah yang menjalankan urusan-urusan yang telah diserahkan kepada Daerah seperti masalah didalam Kota Administratif.
6. Penataan kelembagaan pada proyek Percontohan Otonomi Daerah dilaksanakan secara parsial, yakni hanya Dinas-dinas Daerah yang menerima tambahan urusan dan pembentukan lembaga Dinas Daerah baru untuk mengakomodasikan Urusan-urusan baru yang diserahkan, sedangkan pada kelembagaan Daerah yang lain tidak dilakukan penataan, sehingga banyak pelaksanaan tugas dan fungsi yang tumpang tindih.
  7. Penataan kelembagaan Dinas Daerah yang didasarkan pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 1995, tentang Pedoman Organisasi Dinas Daerah pada Daerah Tingkat II Percontohan, dan kesepakatan antara Tim Teknis Otonomi Daerah Tingkat Pusat, Tim Teknis Otonomi Daerah Tingkat I dan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Bandung, lebih berorientasi mewadahi orang dari pada mewadahi tugas dan fungsi.
  8. Penyerahan sebagian urusan selalu ditindaklanjuti dengan pembentukan lembaga baru yanpa melihat bobot dari urusan yang bersangkutan.
  9. Penyerahan urusan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1995, tidak mencerminkan adanya pendelegasian wewenang yang utuh, artinya komponen-komponen urusan yang sebelumnya dilaksanakan oleh Kantor Departemen tidak ikut diserahkan.
  10. Masih adanya tarik menarik kepentingan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Tingkat I serta Pemerintah Daerah Tingkat II dalam penyerahan urusan, hal ini terlihat dengan dibentuknya lembaga-lembaga Pemerintah Pusat di Daerah Tingkat II Percontohan, seperti dibentuknya KANIN DEPDIKBUD (berdasarkan Keputusan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan RI Nomor 0128/0/1995 tanggal 5 Juni 1995) dan BIPP (berdasarkan Keputusan Bersama Menteri Dalam negeri dan Menteri Pertanian Nomor 54 Tahun 1996 dan Nomor 301/Kpts/LP.120/96) serta tidak ditaatinya Instruksi Menteri Dalam



- negeri Nomor 5 Tahun 1995, tentang Penghapusan Cabang Dinas Daerah Tingkat I dan Unit Pelaksana Teknis Tingkat I pada Daerah Tingkat II Percontohan, dengan masih beroperasinya lembaga Cabnag Dinas Pendapatan Daerah Tingkat I Jawa Barat di Kabupaten Daerah Tingkat II Bandung.
11. Selama ini urusan tidak diserahkan secara penuh walaupun sebenarnya daerah sudah mampu melaksanakan urusan tersebut, contohnya: urusan uji asap pada Dinas LLAJ, penancangan hotel dan restoran pada Dinas Pariwisata belum menjadi kewenangan.
  12. Dominasi Pemerintah Pusat; Pemerintas Pusat masih mendominasi urusan-urusan Daerah melalui tugas pembantuan, dengan alasan tugas pembantuan urusan yang sudah pantas dilaksanakan oleh daerah tidak diserahkan, selama ini di Kotamadya Daerah Tingkat II Bekasi terdada lebih dari 60 buah tugas pembantuan padahal menurut Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1992 pasal 6 menyatakan selambat-lambatnya 2 Tahun setelah urusan diterima oleh Daerah harus menjadi urusan Daerah.
  13. Uniformitas dan Birokratis; Pembentukan kelembagaan Daerah yang diusulkan ke Pusat cenderung diarahkan untuk mempunyai bentuk dan jumlah penanganan pekerjaan yang sama, dengan banyaknya tahapan yang harus ditempuh dalam pengusulan pembentukan kelembagaan cenderung menjadi berbelit-belit. Seharusnya setelah pengajuan hanya ada pengecekan, pengeluaran izin prinsip dan pembuatan peraturan Daerah.
  14. Peraturan sebagai penghambat; Pengaturan kelembagaan relatif tidak bisa diterapkan sepenuhnya, contohnya: literatur dan nomenklatur walaupun diarahkan harus sesuai dengan hasil analisis jabatan tetapi pada prakteknya sering harus mengacu kepada ketentuan yang ditetapkan oleh Pusat walaupun tidak sesuai dengan kebutuhan kelembagaan Daerah.
  15. Muatan Lokal; Terdapat penyerahan urusan yang tidak sesuai dengan kebutuhan Daerah, contohnya: untuk Kotamadya Daerah Tingkat II Bekasi diberikan kewenangan untuk mengelola Galian C padahal Kotamadya Daerah Tingkat II Bekasi tidak mempunyai Potensi untuk itu.

16. Kewenangan dalam Bidang 3-P; Terbatasnya kemampuan dan kewenangan Daerah di bidang keuangan, material, dan kepegawaian. Untuk daerah yang mempunyai sumber PAD yang baik masalah keuangan dan material dapat diatasi dengan cepat, tetapi kewenangan untuk mengadakan dan memiliki personil yang sesuai dengan kebutuhan kewenangannya masih dipegang oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Tingkat I.

Kalau kita analisa lebih rinci permasalahan kelembagaan di atas, menunjukkan bahwa penyebab utama munculnya permasalahan adalah: ketidaksempurnaan dalam penyerahan urusan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1995 dan kurangnya kewenangan Pemerintah Daerah Tingkat II dalam melaksanakan penataan kelembagaan di Daerah Tingkat II, sehingga memunculkan desain struktur organisasi Dinas Daerah yang tidak efektif, fleksibel dan tidak ada tif terhadap lingkungan permasalahan yang dihadapi.

Secara kelembagaan, masalah penyerahan urusan selalu terkait dengan desain struktur organisasi yang dibuat, karena urusan yang diserahkan merupakan pasilitas utama yang dibutuhkan dlaam melaksanakan kegiatan dari struktur organisasi yang bersangkutan, terutama berkaitan dengan elemen-elemen pembagian kerja, pendelegasian kewenangan, departementalisasi dan rentang kendali. Apabila urusan yang diserahkan tidak dapat mengadopsi elemen-elemen dari struktur organisasi, maka struktur organisasi yang dihasilkan tidak akan efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugas.

Apabila Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1995 ditelaah lebih rinci maka urusan-urusan yang diserahkan bukan merupakan urusan yang lengkap dan utuh dalam arti tidak menggambarkan perlu kriteria kewenangan Daerah Tingkat II bukan bawahan Daerah Tingkat I Departemen Dalam Negeri yang jelas tidak memberikan alternatif penggalan sumber pendapatan daerah dan tidak mencerminkan bentuk-bentuk pelayanan langsung kepada masyarakat.

Ditinjau dari aspek penataan kelembagaan, Pemerintah Daerah Tingkat II hanya merupakan unit pelaksana intern pada Departemen Dalam Negeri, dengan demikian Pemerintah Daerah Tingkat II benar-benar



merupakan pelaksanaan teknis yang menjalankan instruksi-instruksi penataan kelembagaan, hal ini ternyata sangat menghambat dan sangat membatasi keleluasaan maupun ruang gerak Daerah Tingkat II dalam melaksanakan kegiatan penataan tersebut, yang akibatnya produk-produk penataan kelembagaan yang dihasilkan tidak sesuai dengan potensi-potensi dan kebutuhan Daerah Tingkat II yang bersangkutan.

Melihat kompleksitas permasalahan yang dihadapi dalam penataan kelembagaan sesungguhnya menuntut agar Pemerintah Daerah memiliki kewenangan yang lebih luas, sehingga dapat mengadopsi kepentingan-kepentingan yang berkembang dalam masyarakat maupun kepentingan-kepentingan Pemerintah secara umum.

Penyelesaian masalah adalah proses yang melibatkan penggunaan pengetahuan yang dimiliki individu untuk menghadapi situasi yang baru atau yang belum pernah dialami sebelumnya. Proses ini melibatkan penggunaan pengetahuan yang dimiliki individu untuk menghadapi situasi yang baru atau yang belum pernah dialami sebelumnya. Proses ini melibatkan penggunaan pengetahuan yang dimiliki individu untuk menghadapi situasi yang baru atau yang belum pernah dialami sebelumnya.

Proses penyelesaian masalah melibatkan beberapa langkah yang harus dilakukan. Langkah pertama adalah mengidentifikasi masalah yang dihadapi. Langkah kedua adalah merencanakan strategi untuk menyelesaikan masalah. Langkah ketiga adalah melaksanakan strategi yang telah direncanakan. Langkah keempat adalah mengevaluasi hasil yang telah dicapai.

## BAB IV

### ARAH PERKEMBANGAN DAN PROYEKSI DESENTRALISASI

Tuntutan masyarakat melalui gerakan reformasi untuk “meninjau kembali” mekanisme dan strategi pembangunan yang ada, telah mendorong semua pihak untuk melakukan upaya-upaya pembenahan diri yang sifatnya menyeluruh dan menyangkut semua aspek kehidupan bernegara dan berbangsa. Khususnya dalam bidang politik, dorongan gerakan reformasi telah mengemukakan tuntutan perubahan bahkan pencabutan terhadap lima undang-undang bidang politik yang saat ini berlaku. Perubahan ini tentunya juga akan membawa implikasi terhadap sistem pemerintahan negara kita termasuk pemerintahan di daerah yang saat ini mengacu kepada UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Ditetapkannya UU Nomor 5 tahun 1974, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, salah satunya adalah dalam rangka desentralisasi pemerintahan dan pemberian otonomi kepada daerah. Tujuan pemberian otonomi kepada Daerah berdasarkan penjelasan UU Nomor 5 Tahun 1974 adalah untuk memungkinkan Daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Ini berarti bahwa dengan diberikannya otonomi maka pemerintah daerah diharapkan akan mampu mandiri dalam merencanakan dan merumuskan apa yang menjadi kebutuhan daerah dan masyarakatnya.

Disamping itu, pemberian otonomi berarti juga pemberian kesempatan kepada Daerah untuk dapat mengembangkan mekanisme demokrasi untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat kedalam proses demokrasi di tingkat daerah maupun dalam mendukung kepentingan pusat.

Dengan kondisi ini, seharusnya posisi masyarakat dan pemerintah daerah dapat lebih kuat. Tetapi dalam kenyataannya hal itu masih sekedar

harapan. Tujuan dan manfaat desentralisasi maupun pemberian otonomi kepada Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 selama masa berlakunya yang hampir seperempat abad (sekitar 24 tahun), ternyata cenderung lebih merupakan retorika atau jargon politik-administrasi belaka. Artinya sepanjang usia Undang-undang tersebut, upaya pemberdayaan pemerintahan daerah dan masyarakat mengalami distorsi dan penyimpangan antara yang dicita-citakan dengan kenyataannya. Pemerintahan Pusat selama itu justru mempraktekkan pola-pola sentralisasi kekuasaan dan kewenangan, yang antara lain dilakukan melalui mekanisme pengendalian dan pembinaan penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan, pembangunan maupun pelayanan kepada masyarakat. Akibatnya bukannya Daerah yang semakin kuat, tetapi sebaliknya justru pemerintah pusat semakin menikmati kewenangan yang semakin menggembung.

Untuk itu, sejalan dengan adanya tuntutan untuk melakukan perubahan dalam sistem pemerintahan menuju satu model pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*good governance*) dan sekaligus pemerintahan yang *katalis* atau pemerintahan yang menjadi milik dan sekaligus pelayan masyarakat; dirasakan perlu untuk segera dirumuskan format kelembagaan pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah yang sesuai dengan aspirasi yang berkembang dewasa ini. Hasil Sidang Istimewa MPR tanggal 10 - 13 Nopember 1998, berupa ketetapan mengenai bidang politik dalam negeri serta sejumlah ketetapan lainnya, secara nyata akan mempunyai pengaruh yang kuat terhadap model dan format kelembagaan pemerintahan yang akan disusun dan dirumuskan ke dalam bentuk perundang-undangan yang baru.

Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, Dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional Yang Berkeadilan, Serta Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia; antara lain secara tegas memuat ketentuan-ketentuan tentang penyelenggaraan otonomi daerah yang sarat dengan amanat pemberdayaan dan demokratisasi partisipasi masyarakat daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan umum di daerah.

Dengan demikian Ketetapan SI-MPR 1998 tersebut telah mengakomodasikan tuntutan desentralisasi serta otonomi daerah yang selama ini dicita-citakan. Implikasinya sudah jelas, yaitu perubahan pola

pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, khususnya pemerintahan di daerah yang saat ini mengacu kepada Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Namun demikian Undang-undang tersebut sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dinamika masyarakat dan tantangan global saat ini. Berbagai tuntutan utamanya yang menyangkut menciptakan kehidupan politik dan pemerintahan yang lebih demokratis serta menciptakan keadilan dalam pemanfaatan sumber daya nasional antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah telah mendorong untuk segera mencari bentuk penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang lebih tepat.

Sehubungan dengan hal tersebut diatas, UU Nomor 5 Tahun 1974 perlu ditinjau kembali, dengan pertimbangan :

- a. Menghilangkan duplikasi bahkan triplikasi dan kerancuan penyelenggaraan pemerintah di Daerah. Karena ketidakjelasan fungsi dan kewenangan antara Pemerintah dan Pemerintah daerah mengakibatkan otonomi daerah tidak dapat berkembang. Selain itu, Pelaksanaan asas dekonsentrasi dan desentralisasi yang diselenggarakan secara bersama dan berhimpitan dalam satu wilayah/daerah mengakibatkan Pemerintah Pusat lebih dominan dari pada Pemerintah Daerah.
- b. Mewujudkan demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah, dimana masyarakat lebih berperan dalam turut mengatur dan merencanakan pembangunan sesuai dengan kebutuhan.
- c. Untuk lebih mendekatkan dan mempermudah pelayanan kepada masyarakat.
- d. Mendorong pembangunan daerah.

Secara umum kebijaksanaan otonomi daerah akan mengarah kepada pengaturan kembali distribusi kewenangan, kelembagaan, aparatur dan pembangunan di Pusat dan daerah yang dilandasi oleh kebijaksanaan dan langkah-langkah efisiensi untuk mewujudkan aparatur negara yang bersih dan bertanggungjawab.

## A. Perubahan Pendekatan Konsep Desentralisasi

Dengan adanya perubahan lingkungan dan tuntutan masyarakat yang ada, pada masa yang akan datang kebijaksanaan penyelenggaraan desentralisasi akan mengalami perubahan. Hal tersebut telah dimulai dengan TAP MPR Nomor XV/MPR/1998, penyelenggaraan otonomi daerah akan lebih diarahkan kepada terwujudnya pemerintahan yang demokratis, terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik, mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat dan kemandirian perkembangan dan pembangunan daerah serta terwujudnya keserasian antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Orientasi lain dalam desentralisasi yang akan datang mengarah pada memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat secara aktif dan meningkatkan peran dan fungsi lembaga perwakilan rakyat daerah. Untuk itu perlu untuk mengembangkan peletakan otonomi daerah secara utuh pada daerah otonom yang lebih dekat dengan masyarakat, yaitu Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang berkedudukan sebagai daerah otonom yang mempunyai kewenangan dan kebebasan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.

Keberadaan Daerah Propinsi dengan penerapan “konsep otonomi regional” dimana wilayahnya yang merupakan lintas daerah otonom, masih tetap dibutuhkan yang mengarah kepada kedudukan sebagai “daerah otonom” dan sekaligus “daerah administrasi”. Hal tersebut didasarkan pada pertimbangan :

- a. Sebagai daerah administrasi berfungsi sebagai pengikat hubungan antara pusat dan daerah dalam rangka memelihara keutuhan Negara Kesatuan.
- b. Sebagai daerah otonom bertugas melaksanakan kewenangan pemerintahan yang bersifat lintas Daerah Kabupaten dan Kota.
- c. Propinsi yang dipimpin oleh Gubernur sebagai Kepala Daerah dan sebagai wakil Pemerintah di daerah, disertai tugas-tugas dan fungsi tertentu yang merupakan kewenangan Pemerintah.
- d. Tugas-tugas dan fungsi pelayanan tertentu yang sebelumnya ditangani langsung oleh pemerintah, dengan Undang-undang ini dilimpahkan kepada Gubernur melalui azas Dekonsentrasi untuk memudahkan pelayanan kepada masyarakat.

Dengan tetap dipertahankannya keberadaan Daerah Otonom Kabupaten atau Kota dan Daerah Otonom Propinsi yang dalam konsep UU 5 Tahun 1974 dengan peristilahan Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II, bukan berarti Otonomi yang diterapkan yang akan datang "Otonomi bertingkat". Kedudukan Daerah Propinsi dan Daerah kabupaten/Kota sejajar yang tidak memiliki hubungan hierarki.

Pemberian otonomi daerah kabupaten dan kota diselenggarakan atas dasar otonomi luas. Dengan demikian kewenangan otonomi daerah harus merupakan kewenangan pemerintah diselenggarakan oleh Daerah Otonom seperti perencanaan, perijinan, pelaksanaan dan lain sebagainya kecuali kewenangan dibidang-bidang Pertanahan Keamanan, Peradilan, Politik Luar Negeri dan Moneter serta kewenangan lainnya yang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Untuk itu daerah otonom propinsi diselenggarakan atas dasar otonomi terbatas yang meliputi kewenangan-kewenangan lintas Kabupaten dan Kota dan kewenangan-kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan Daerah Otonom Kabupaten dan Kota serta Kebijakan Strategi Regional.

Berdasarkan pemikiran tersebut diatas, maka prinsip pemberian otonomi daerah pada masa datang adalah sebagai berikut :

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip demokratisasi dan memperhatikan keanekaragaman Daerah
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas dalam arti pengakuan kewenangan pemerintahan yang secara nyata dilaksanakan oleh Daerah.
- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Kabupaten dan Kota, sedang Otonomi Daerah Propinsi merupakan otonomi terbatas.
- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara, sehingga terjamin hubungan yang serasi antara pemerintah dan daerah
- e. Pelaksanaan otonomi daerah, harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam Daerah otonom Kabupaten dan Kota tidak ada lagi daerah administratif dan atau kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain seperti Badan

Otorita, Kawasan Pelabuhan Laut, Sungai, Fery dan Pelabuhan Udara, kawasan perkotaan baru, kawasan pertambangan dan macamnya.

- f. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai lembaga penyalur aspirasi rakyat, maupun sebagai lembaga pengawas atas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan lembaga eksekutif daerah.
- g. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah Propinsi dalam kedudukannya sebagai daerah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom.

## **B. Pembagian Kewenangan**

Desentralisasi dalam pengertian yang berlaku di Indonesia adalah berarti penyerahan sebagian urusan atau fungsi-fungsi atau kewenangan-kewenangan dari pemerintah atasan kepada pemerintah bawahannya. Dalam konteks desentralisasi berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1974, maka penyerahan urusan tersebut harus diatur berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP), betapun kecilnya ruang lingkup urusan yang diserahkan tersebut. Bisa digambarkan jika ketentuan peraturan perundang-undangannya menghendaki seperti itu, berapa banyak PP yang harus dibuat, dan berapa Peraturan Daerah Propinsi DT I yang harus ditetapkan, untuk bisa menyerahkan sebagian besar urusan Pemerintah Pusat dan sebagian urusan Propinsi DT I kepada Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II.

Kesulitan teknis semacam itulah pula yang tampaknya menjadi menjadi persoalan dalam pelaksanaan penitik beratan otonomi pada Daerah Tingkat II, sebagaimana diatur oleh Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1992, dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1995 khususnya dalam pelaksanaan Percontohan Otonomi Daerah pada 26 Daerah Tingkat II Percontohan beberapa waktu yang lalu. Disamping itu, berbagai kesulitan non teknis lainnya juga cenderung menjadi kendala yang sulit diatasi dalam praktek desentralisasi pemerintahan di Indonesia.

Jika kemudian terdapat ungkapan sebagaimana disampaikan Gubernur Kepala Daerah Propinsi DT I Jawa Barat dalam Pidato Sambutan Tertulis pada Pembukaan Lokakarya yang dibacakan oleh Asisten IV Bidang Administrasi Setwilda Propinsi DT I Jawa Barat, bahwa penyerahan



sebagian urusan dari pemerintah kepada daerah adalah ibarat seekor ular, diserahkan kepalanya tetapi ekornya tetap dipegang oleh yang menyerahkan. Ungkapan ini berarti bahwa berbagai urusan yang diserahkan kepada daerah otonom, yang seharusnya sekaligus dengan aspek-aspek Personil, Prasarana/Perlengkapan, dan Pendanaannya (3P); ternyata pada prakteknya lebih banyak beban fungsi atau urusan atau pekerjaannya saja yang diserahkan, sedangkan aspek-aspek 3P-nya terutama sumber-sumber pendanaannya tetap saja dikuasai oleh pihak pemerintah yang menyerahkan urusan termaksud. Ini berarti bahwa dalam praktek penyerahan urusan dalam rangka desentralisasi di Indonesia, telah terlibat adanya konflik kepentingan antara pihak pemberi dengan yang diberi. Dalam hal ini adalah kepentingan terhadap penguasaan sumber-sumber, baik sumber daya manusia (SDM), prasarana atau infrastruktur, dan terutama sumber-sumber dana yang sangat vital artinya bagi kelangsungan penyelenggaraan otonomi daerah.

Berdasarkan pengertian desentralisasi sebagaimana telah dikemukakan, pada hakekatnya semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah, kecuali beberapa macam urusan yang karena sifatnya secara inherent melekat pada kekuasaan dan kewenangan pemerintah pusat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kelima urusan tersebut adalah urusan Pertahanan Keamanan, Luar Negeri, Moneter, Peradilan, serta Urusan Kebijakan Strategis Nasional (KSN).

Berdasarkan pengertian kalimat *dapat diserahkan* kepada daerah tersebut dapat mengandung arti dan konotasi yang negatif, yaitu *dapat juga tidak diserahkan*. Artinya bahwa dengan pengertian tersebut di atas, berbagai urusan pemerintah pusat dan atau pemerintah atasannya yang berlaku dewasa ini, justru tidak diserahkan kepada daerah otonom dengan berbagai alasan. Namun demikian, peserta Lokakarya bersepakat bahwa kecenderungan tersebut secara relatif dapat dihindarkan jika dapat ditetapkan kriteria-kriteria pembagian kewenangan di antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Propinsi, maupun Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Kotamadya).

### C. Kriteria-Kriteria Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah

Dengan tanpa mengabaikan eksistensi kepentingan masing-masing pihak terhadap sumber-sumber organisasi (Organizational Resources) bagi kelangsungan penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat; Lokakarya ini telah mencoba merumuskan berbagai kriteria yang bersifat prinsip dan konseptual mengenai pembagian kewenangan bagi setiap jenjang dan atau jajaran pemerintahan menurut status otonominya.

Amanat konstitusi Undang Undang Dasar 1945, Pasal 18 beserta Penjelasannya, serta Ketetapan Sidang Istimewa MPR Nomor XV/MPR/1998, meletakkan *otonomi daerah pada Daerah Besar (Propinsi) dan Daerah Kecil (Kabupaten dan Kota) tanpa adanya hierarkhi dan subordinasi di antara kedua daerah tersebut*; terkecuali dalam hubungannya dengan Pemerintah Pusat sebagai wujud perikatan kesatuan dan persatuan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Dalam konteks ini masih *tetap diberikan peluang bagi terbentuknya wilayah daerah yang bersifat sebagai daerah administrasi belaka*, sebagai variasi terhadap pola desentralisasi yang diterapkan. Di samping itu, *juga dibuka peluang bagi Pemerintah Pusat dan atau Pemerintah Daerah Otonom Besar untuk mendelegasikan sebagian urusan yang menjadi kewenangannya kepada Daerah Otonom Besar ataupun Daerah Otonom Kecil; dengan segala kelengkapan perangkat dan sumber-sumbernya tanpa harus melalui pembentukan kelembagaan baru yang wilayah kerja serta konstituensinya berhimpitan dengan kelembagaan pemerintah daerah otonom yang bersangkutan*.

Berdasarkan pilihan Pola Otonomi Tak Bertingkat pada Daerah Besar (Propinsi) dan Daerah Kecil (Kabupaten/Kota), maka karakteristik dan kriteria pembagian kewenangan di antara masing-masing pemerintahan wilayah dan daerah otonom adalah sebagai berikut:

Tabel 4.1

**Kriteria Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat, Wilayah dan Daerah Berdasarkan Skenario Pola Otonomi Daerah Tak Bertingkat Pada Propinsi dan Kabupaten/Kota**

Pemerintah	Kriteria Kewenangan	Status Daerah
Pusat	<ol style="list-style-type: none"> <li><b>Kewenangan inherent</b> yang melekat dalam diri Pemerintah sebagai <i>Pemegang Mandat Kedaulatan Rakyat</i>: Urusan-urusan Pertahanan dan Keamanan (Hankam), Luar Negeri, Moneter, Peradilan, dan Kebijakan Strategi Nasional (KSN, masih memerlukan kriteria tersendiri).</li> <li><b>Fungsi-Fungsi (Tugas-tugas) Umum Administrasi Pemerintahan Negara/Pusat</b> : Koordinasi, Perencanaan, Penganggaran, Pengorganisasian, Pelayanan dan Perkonsultasian, Pengawasan, Pembinaan, dan Pengendalian.</li> <li><b>Pemeliharaan dan Pengembangan Kinerja</b> maupun <b>Akuntabilitas Kelembagaan Pemerintah</b>: Penetapan dan Penilaian norma kinerja, standar, mekanisme dan prosedur (<i>policy</i>).</li> <li>Urusan yang mencakup <b>wilayah kerja antar lintas Propinsi</b>: misalnya urusan kelautan, keudaraan, dan sejenisnya.</li> </ol>	
Propinsi	<ol style="list-style-type: none"> <li>Urusan Dekonsentrasi yang mencakup <b>wilayah kerja antar lintas batas Daerah Otonom Kabupaten / Kota</b>, meskipun setting-nya bisa dilakukan melalui mekanisme kerja sama antar Daerah Otonom. Dalam hal ini termasuk juga urusan Penanggulangan Konflik (<i>Conflict Resolutions</i>) di antara Daerah Otonom yang bermasalah.</li> <li><b>Fungsi-fungsi (Tugas-tugas) Umum Administrasi Pemerintahan Tingkat Propinsi</b>:</li> </ol>	Sebagai Daerah Administrasi (Dekonsentrasi)

	<p>sama dengan Pemerintah Pusat, tetapi ruang lingkupnya sebatas kewenangan Propinsi Daerah Administrasi saja; termasuk pembinaan teknis fungsional terhadap instansi teknis daerah otonom.</p> <p>3. <b>Pemeliharaan dan Pengembangan Kinerja</b> maupun <b>Akuntabilitas Kelembagaan Internal</b> Pemerintah Propinsi, serta Daerah Otonom yang dibinanya melalui penetapan <i>norma kinerja, standar, mekanisme dan prosedur kerja (Regional Policy)</i></p>	
Propinsi	<p>1. <b>Urusan Otonomi Yang Bersifat Strategis Regional</b>, mencakup luasan wilayah lintas batas teritorial Daerah Otonom Kecil (Kabupaten / Kota) di dalam batas teritorial Daerah Otonom Besar yang bersangkutan; kecuali urusan Daerah Otonom Kecil yang diselenggarakan oleh dua atau lebih Daerah Otonom Kecil dalam <i>Kerangka Kerjasama Antar Daerah Otonom Kecil</i> untuk memperoleh manfaat nilai ekonomis operasi pelayanan masyarakat.</p> <p>2. Dasar Penetapan Urusan yang menjadi kewenangan Daerah Otonom Besar (Propinsi) ditetapkan secara <b>Materiil</b>, atau bersifat limitatif, <i>khususnya pada ruang lingkup urusan yang mencakup lintas batas Daerah Otonom Kecil di dalam batas teritorial Daerah Otonom Besar yang bersangkutan, kecuali urusan yang secara inherent melekat sebagai urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.</i></p> <p>3. Kewenangan Daerah Otonom Besar bersifat <b>Mutually Exclusive</b> terhadap kewenangan Daerah Otonom Kecil; dalam arti tidak berhimpitan dengan batas-batas kewenangan Daerah Otonom Kecil sehingga tidak terjadi duplikasi atau multiplikasi kewenangan yang diselenggarakan oleh beberapa kelembagaan teknis fungsional masing-masing Daerah Otonom.</p>	<p>Sebagai Daerah Otonom Besar (Desentralisasi)</p>

	4. <b>Pendelegasian kewenangan</b> untuk melaksanakan tugas dekonsentrasi dari Pemerintah Pusat kepada Daerah Otonom Besar bisa dilakukan, hanya dengan memenuhi syarat tanpa harus membentuk kelembagaan baru dengan kewenangan yang berhimpitan dengan kewenangan Daerah Besar.	
Kabupaten / Kota	<p>1. <b>Semua urusan pemerintahan, <i>kecuali</i></b> urusan yang secara inheren melekat pada pemerintah pusat sebagai wujud kekuasaan dan kewenangan pemerintahan negara, pemegang mandat kedaulatan rakyat yang mencakup urusan-urusan Hankam, Luar Negeri, Moneter, Peradilan, dan Kebijakan Strategis Nasional (KSN).</p> <p>2. <b>Tingkat Kemampuan</b> Daerah Otonom Kecil secara nyata dan rasional yang mencakup kemampuan SDM, SDA, sumber dana / pendapatan daerah, penguasaan teknologi tepat guna, kapasitas manajemen, dsb).</p> <p>3. <b>Skala ekonomi</b> dan jangkauan ruang lingkup konstituensi penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam wilayah daerah otonom yang bersangkutan, dengan diberikannya peluang yang terbuka untuk melakukan kerjasama fungsional dan operasional antar pemerintah daerah otonom kecil.</p> <p>4. <b>Tuntutan Kebutuhan Masyarakat Lokal</b> terhadap penyelenggaraan pelayanan umum oleh pemerintah daerah otonom kecil.</p> <p>5. Penerapan <b>Prinsip Minimum Standard</b> untuk penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat (<i>public service</i>), dengan tetap membuka peluang variasi tingkat kualitas berdasarkan <i>mekanisme pasar</i> yang berorientasi kepada prinsip “<b>Earning rather than Spending</b>”; kecuali yang bersifat Jaring Pengamanan Sosial (JPS, Social Safety Net).</p> <p>6. <b>Keterbukaan dan Katalisasi Penyelenggaraan</b></p>	Daerah Otonom Kecil (Desentralisasi)

	Pemerintahan Daerah Otonom terhadap tuntutan aspirasi masyarakat berdasarkan prinsip pilihan Publik untuk memberikan keberdayaan kemandirian masyarakat melalui privatisasi, kemitraan, partisipasi masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.	
	7. Orientasi kepada kinerja dan akuntabilitas publik	

## D. Implikasi Pemberian Otonomi Bagi Penataan Kelembagaan

Meskipun pada dasarnya semua urusan dapat diserahkan kepada dan menjadi kewenangan otonomi sesuatu daerah otonom, tetapi perlu diperhatikan beberapa implikasi yang timbul serta membawa dampak yang kurang menguntungkan bagi daerah otonom yang bersangkutan. Beberapa hal yang harus dipertimbangkan sebagai implikasi kelembagaan sebagai akibat pemberian otonomi kepada daerah, yang mencakup aspek-aspek administratif, hukum dan kebijakan publik, organisasional, keuangan, dan kepegawaian daerah otonom, antara lain sebagai berikut :

### 1. Aspek Administrasi Negara dan Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan pengalaman selama penerapan sistem pemerintahan di daerah berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1974, yang ternyata selama perjalanannya selama 24 tahun terakhir banyak diwarnai oleh berbagai permasalahan yang menyangkut hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, antara Instansi vertikal di daerah dengan Pemerintah Wilayah dan Daerah Otonom; maka dalam rangka reformasi sistem desentralisasi pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia berbagai upaya pembenahan dalam sistem organisasi dan sistem manajemen pemerintahannya.

Ketua LAN-RI, Prof. Dr. Mustopadidjaja AR mengingatkan bahwa : *Kunci utama pembenahan sistem organisasi dan sistem manajemen pemerintahan dalam rangka desentralisasi adalah: "...kejelasan kewenangan antar berbagai tingkatan pemerintahan tersebut, dan hilangnya triplikasi dan duplikasi kewenangan dalam pengambilan*



*keputusan dan dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi manajemen pemerintahan, baik pada tahap penyusunan kebijaksanaan, pelaksanaan kebijaksanaan, ataupun pada tahap pengawasan dan pengendaliannya".*

Hal tersebut perlu dipertimbangkan benar-benar, karena pada dasarnya dalam sistem negara kesatuan Indonesia, menurut Prof. Dr. Mustopadidjaja AR., "...otonomi daerah berarti pemberdayaan, pelimpahan kewenangan mengatur dan mengurus urusan pemerintah Pusat kepada daerah, serta adanya kepercayaan akan kemampuan daerah untuk memikul tanggung jawab otonomi. Hal itu memerlukan perubahan struktural dalam tatanan kelembagaan pemerintah pusat, wilayah, dan daerah otonom".

## 2. Aspek Hukum dan Kebijakan Publik

Kebijaksanaan perubahan pola otonomi daerah dari sistem yang berlaku sekarang ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 kepada bentuk Pola Otonomi daerah yang baru, Pola Otonomi Tak Bertingkat pada Daerah Besar dan Daerah Kecil dengan peluang dibentuknya daerah administrasi belaka pada tingkat Propinsi; pada hakekatnya akan membawa implikasi perubahan pada berbagai tingkatan produk hukum dan kebijakan publik di setiap tingkatan organisasi pemerintahan. Dan ini bukanlah merupakan sebuah pekerjaan yang ringan.

Keseluruhan aspek implikasi perubahan struktural Pola Otonomi Daerah tersebut di atas, tentunya tidak bisa dilakukan hanya dengan menerbitkan seberkas Undang-undang sebagai Pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 saja. Paling tidak diperlukan persiapan dan kesiapan aparatur daerah di 27 Propinsi DT I, dan seluruh jajaran Menteri dalam Kabinet Pemerintahan yang berjalan, untuk mengkaji kemungkinan perubahan dan merumuskan kembali berbagai aspek hukum dan kebijakan publik yang mengatur kelembagaan pemerintahan yang baru dengan status Pemerintah Propinsi Administrasi.

## 3. Aspek Organisasi dan Tata Hubungan Kerja

Perubahan UU Nomor 5 tahun 1974 dengan Undang-Undang yang baru dan dengan Pola Otonomi yang baru pula sudah dapat dipastikan akan

selalu berimplikasi terhadap perubahan organisasi dan tata hubungan kerja yang berlaku baik di tingkat Pemerintah Pusat, Propinsi maupun Kabupaten/Kota daerah otonom. Proses perubahan tersebut sama kompleksnya dengan perubahan aspek hukum dan kebijakan publik, antara lain mencakup:

- Perubahan, pembubaran, penyempurnaan, dan pembaharuan nomenklatur organisasi, titelatur pemegang jabatan, analisis jabatan-jabatan baru berikut uraian jabatan dan kelengkapannya, penentuan dan pengisian kotak-kotak jabatan dan fungsi-fungsi organisasi yang baru, dan sebagainya;
- Pembubaran, penarikan dan penempatan kembali para pejabat dan staf pegawai organisasi teknis dan administratif ke dalam jabatan-jabatan baru dan atau kompensasinya, yang pada hakekatnya menyangkut hajat hidup dan kesejahteraan pegawai yang biasanya cukup rawan menimbulkan konflik dan menyebabkan suasana chaotic dalam suatu periode tertentu;
- Pengkajian dan perumusan kembali pola-pola hubungan kerja yang baru dalam tatanan kelembagaan otonomi daerah dan atau kelembagaan dekonsentrasi yang baru, dengan berbagai kendala permasalahan dan penyesuaian yang diperlukan bagi kelancaran jalannya sistem kelembagaan yang baru tersebut; dan berbagai jenis kegiatan penyempurnaan lainnya yang dapat diperkirakan akan memakan waktu, tenaga, dan biaya yang tidak sedikit.

#### **4. Aspek Keuangan Dan Hubungan Keuangan Pusat Dan Daerah**

Permasalahan klasik dalam pelaksanaan otonomi daerah sejak diundangkannya UU Nomor 5 Tahun 1974, adalah masalah sumber keuangan pemerintah daerah otonom. Berdasarkan ketentuan Undang-undang tersebut, setiap penyerahan urusan kepada Daerah disertai dengan penyerahan sumber daya manusia, keuangan, dan perlengkapannya.

Memang selama sekitar 24 tahun pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974, dapat dikatakan bahwa kontribusi sumber pendapatan asli daerah sendiri terhadap total anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) pemerintah daerah otonom di seluruh Indonesia pada umumnya



hanyalah berkisar di antara 10 % hingga paling tinggi sekitar 40%. Daerah Otonom baik DT I maupun DT II yang mampu menghasilkan PADS di atas 30% secara nasional pun dapat dihitung dengan jari. Namun demikian orientasi terhadap kemampuan PADS sebagai tolok ukur kemampuan otonomi daerah, ternyata telah begitu membudaya dalam diri setiap aparatur pemerintah daerah. Padahal secara riil, PADS yang dihasilkan setiap daerah otonom yang seharusnya menjadi tolok ukur kemampuan penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah sendiri; dalam setiap RAPBD tidak sedikitpun dialokasikan untuk menutupi kebutuhan anggaran rutin yang terdiri dari anggaran belanja pegawai dan belanja barang. Hal ini disebabkan karena 100% anggaran untuk itu dibiayai oleh anggaran subsidi dari Pemerintah Pusat dalam bentuk alokasi SDO. Dengan kenyataan seperti itu, maka menetapkan kriteria PADS sebagai tolok ukur kinerja otonomi daerah bukanlah sesuatu hal yang wajar.

Sebagai implikasi dari rencana perubahan pola desentralisasi dan reformasi pola hubungan keuangan antara Pusat dan daerah pada waktu yang akan datang, maka sudah seharusnya ditetapkan pula kriteria-kriteria kinerja pengelolaan dan kemampuan keuangan daerah. Dalam hal adanya kemauan politik pemerintah untuk mengalokasikan dan mendistribusikan sumber-sumber daya nasional secara merata dan berkeadilan kepada daerah-daerah otonom; maka sebaiknya hal itu diimbangi dengan diberikannya keleluasaan kewenangan yang lebih luas dan fleksibel kepada daerah untuk mengelola sumber-sumber pendapatan mereka sesuai dengan pola kebutuhan lokal. Berikan kesempatan kepada daerah untuk memperoleh pendapatan asli daerah sendiri yang lebih besar, dan biarkan pula daerah secara rasional mengalokasikannya untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan rutin dan investasi pembangunan daerah dari sumber-sumber tersebut.

Jika perlu, dan dalam kenyataannya Daerah tidak mungkin mampu menutupi kebutuhannya dari sumber-sumber PADS; maka Pemerintah tidak perlu menekankan kriteria PADS sebagai alat ukur kemampuan kinerja penyelenggaraan urusan rumah tangga Daerah sendiri. Menurut seorang pakar Pemerintahan Daerah yaitu Phillips Mawhood (1983), sebenarnya pemerintah daerah dapat menunjukkan kinerja otonominya secara efektif dan efisien, bahkan dalam kondisi tidak sedikitpun

sumber-sumber PADS yang dimilikinya, dalam arti sepenuhnya kebutuhan keuangan daerah tersebut ditanggung oleh subsidi dan bantuan dari Pemerintah Pusat. Yang terpenting di sini adalah tingkat keleluasaan kewenangan yang perlu diberikan kepada Daerah untuk mengelola keuangan yang dimilikinya, dari manapun sumbernya. Intervensi Pemerintah Pusat kepada Daerah hanyalah sebatas penilaian dan pengendalian terhadap kinerja efisiensi dan efektivitas penggunaan dana dalam penyelenggaraan otonomi daerahnya (*Accountability dan Result Oriented Performance Control System*).

Dengan pola yang demikian, maka daerah akan terdidik dan menjadi terbiasa untuk bertindak secara rasional dengan berpegang pada prinsip *"Funding Outputs, Not Inputs"* dan prinsip *"Earning rather than Spending"*. Jika pelaksanaan prinsip-prinsip ini dapat terselenggara secara efektif, maka kita dapat berharap aparat pemerintah daerah otonom, bagaimanapun pola otonominya, akan dapat terbukti semakin bertanggung jawab dan akuntabel. Sehingga cita-cita untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*Clean and Good Governance*) di daerah akan segera terlihat hasilnya.

## 5. Aspek Kepegawaian Daerah Otonom

Selama ini aparat pemerintah daerah otonom terutama pada Daerah Tingkat II selalu dipandang secara apriori sebagai tidak memiliki kemampuan yang memadai untuk menjalankan otonomi Daerah. Kenyataan tersebut tentu tidak dapat diterima begitu saja. Sebaliknya menurut pendapat Lokakarya ini, perlu dicari sebab-sebab mengapa selama 24 tahun terakhir aparat daerah otonom masih saja selalu dinilai tidak mampu.

Kondisi ini barangkali bisa kita kembalikan kepada pemerintah, khususnya Departemen Dalam Negeri yang mempunyai tugas pokok melakukan pembinaan terhadap kinerja dan kemampuan daerah otonom. Kegagalan ataupun kekurangan yang ditunjukkan oleh aparat yang dibina berdasarkan penilaian Pusat, tentu saja harus dapat dikembalikan kepada kemampuan aparat Pusat yang seharusnya mampu mengentaskan kemampuan daerah otonom tersebut. Berbagai fakta dan hasil-hasil studi, dan berdasarkan pengakuan para peserta lokakarya

yang hampir seluruhnya adalah aparatdaerah otonom, baik DT I maupun DT II; menunjukkan bahwa aparatatur daerah otonom selama ini telah cenderung terpasung baik prakarsa maupun kreativitasnya, sebagai fungsi dari intensitas intervensi Pusat yang terlalu jauh kedalam berbagai urusan internal organisasi pemerintah daerah otonom.

Selain itu, bagi setiap unsur aparatatur daerah otonom, prospek pengembangan karier mereka tampaknya cenderung terbatas. Tidak ada insentif yang memadai bagi unsur-unsur aparatatur daerah otonom untuk mengeluarkan seluruh potensi kemampuan mereka dan menghasilkan kinerja optimal bagi keberhasilan pencapaian misi kelembagaan daerah otonom. Dalam hal ini Lokakarya mencoba melihat kenyataan betapa para calon pejabat eselon V dan IV di Daerah Tingkat II terpaksa harus antri selama bertahun-tahun hanya untuk memperoleh kesempatan mengikuti program Diklat Adum. Kalaupun mereka telah mengikuti program Diklat yang dipersyaratkan, berikutnya mereka masih harus antri pula untuk dapat menduduki kursi jabatan eselon V atau IV. Itupun jika formasi ada dan tidak terdapat unsur-unsur nepotisme atau kesewenangan dalam kebijaksanaan promosi jabatan.

Sejalan dengan rencana reformasi pola otonomi daerah yang akan datang, apapun bentuk skenario yang akan dipilih; hendaknya pola pengelolaan kepegawaian dan pembinaan karier pegawai daerah juga sekaligus direformasi dengan langkah-langkah kebijakan yang prinsipil, konseptual dan futuristik (Visioner). Sehingga diharapkan sumber daya manusia dalam sistem pemerintahan daerah otonom akan mampu belajar dan memiliki budaya belajar untuk mampu memperoleh kompetensi dalam penyelenggaraan urusan otonomi daerah secara berdayaguna dan berhasil guna. Untuk itu perlu diciptakan sistem-sistem insentif yang bukan hanya menekankan kepada pendekatan disiplin yang klasik, berupa ancaman dan sanksi sebagai wujud pendekatan motivasional negatif yang diterapkan selama ini. Tetapi justru perlu dikembangkan sistem insentif kerja dan kepegawaian dengan pendekatan positif, Reward Systems, yang mampu memberdayakan (empowering) pegawai sehingga mampu memiliki kompetensi yang diharapkan, sehingga tujuan-tujuan pemberian otonomi kepada daerah juga akan terjamin perwujudannya.

### E. Kriteria Urusan Kebijaksanaan Strategis Nasional (KSN)

Urusan Kebijaksanaan Strategis Nasional (KSN) sebagai bagian dari kewenangan Pemerintah Pusat, pada hakekatnya adalah merupakan “Instrumen Perekat” kesatuan dan persatuan antara Pemerintah Pusat sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara di bawah kepemimpinan Kepala Negara, dengan unit-unit kelembagaan pemerintahan Daerah Otonom Besar (Propinsi) dan Daerah Otonom Kecil (Kabupaten/Kota) yang masing-masing dipimpin oleh Kepala Daerah Otonom Besar (Gubernur) dan Kepala Daerah Otonom Kecil (Bupati/Walikota), termasuk dengan pemerintahan Propinsi Daerah Administrasi, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan hasil diskusi komisi dan sidang pleno komisi yang diselenggarakan selama Lokakarya berlangsung, peserta Lokakarya bersepakat merekomendasikan rumusan konseptual dan prinsipil mengenai kriteria-kriteria Kewenangan/Urusan Kebijaksanaan Strategis Nasional sebagai berikut:

- a. Kebijakan *perencanaan pembangunan secara nasional dalam kerangka pencapaian cita-cita nasional* sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945.
- b. Kebijakan yang menyangkut **kebutuhan asasi rakyat sebagai bagian integral dari masyarakat madani** sebagaimana yang diatur oleh **kebijaksanaan nasional** (Batang Tubuh UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya), antara lain menyangkut HAM, kebebasan berserikat dan mengeluarkan pendapat, kesejahteraan sosial masyarakat.
- c. **Pembinaan Kesatuan Bangsa** dalam pengertian pembinaan komitmen segenap komponen bangsa terhadap kesatuan dan persatuan (Integritas Nasional) dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945
- d. Komunikasi dan perhubungan nasional dan internasional.
- e. Agama, kebudayaan, dan nilai-nilai kesejarahan nasional
- f. Pengembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi yang bersifat strategis secara nasional.
- g. Kelestarian lingkungan hidup dan sumber daya alam nasional (SDAN)

## BAB V

# ARAH PENGEMBANGAN MODEL KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAERAH TINGKAT II

### A. Dasar Pemikiran Pola Pembagian Daerah Menurut UUD 1945

Ketentuan pasal 18 UUD 1945 menyatakan bahwa :

“Pembagian Daerah Indonesia atas **Daerah besar dan kecil**, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara, dan hak-hak asal usul dalam Daerah-daerah yang bersifat Istimewa”.

Selanjutnya dalam penjelasannya diterangkan sebagai berikut:

- I. Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang **bersifat Staat juga**. Daerah Indonesia akan dibagi dalam **daerah propinsi**, dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam **daerah yang lebih kecil**. Di daerah-daerah itu **bersifat otonom** (*streek dan locale rechs-gemeenschappen*) atau **bersifat daerah administrasi belaka**, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan **badan perwakilan daerah** oleh karena di daerahpun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Ketentuan pasal 18 tersebut mengandung pemahaman bahwa bentuk atau sifat daerah dalam wilayah Negara RI terdiri dari dua macam, yakni otonom dan administratif, **tanpa ada tingkatan**, atau tanpa subordinasi. Perangkapan fungsi desentralisasi dan dekonsentrasi (*dual function*) serta sistem otonomi bertingkat sebagaimana yang terjadi selama ini, dirasakan sudah kurang efektif dengan perkembangan dan tuntutan jaman yang membawa karakteristik dan implikasi tersendiri.

Sesuai dengan dengan perkembangan dan tuntutan tersebut, maka bandul atau pendulum desentralisasi sudah lebih **mengayun kearah devolusi / otonomi daripada kearah dekonsentrasi**. Implikasinya, daerah membutuhkan kewenangan yang lebih besar dan luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dan ini berarti, campur tangan (intervensi) Pusat dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintah di daerah, **perlu dikurangi**. Akan tetapi, perubahan kebijakan otonomi ini tetap berada pada koridor Negara Kesatuan RI. Pada hakekatnya, hal ini telah dijamin oleh Ketetapan Sidang Istimewa MPR Nomor XV/MPR/1998, yang antara alain mengamanatkan bahwa pemberian otonomi kepada daerah menjadi lebih luas, lebih proporsional berdasarkan keanekaragaman daerah, berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan pemerataan bagi terwujudnya peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Penataan kelembagaan pemerintah diarahkan untuk menciptakan kelembagaan yang atnra lain mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Visi dan misi organisasi jelas  
Dengan visi dan misi yang jelas, akan dapat disusun organisasi yang benar-benar sesuai dengan tuntutan kebutuhan serta dapat dipahami dan diaplikasikan oleh seluruh pejabat/pegawai di dalam organisasi.
- b. Organisasi flat atau datar  
Dengan organisasi yang berbentuk flat atau datar berarti struktur organisasi tidak perlu terdiri dari banyak tingkatan atau hirarki. Organisasi pemerintah cukup memiliki dua atau tiga tingkatan struktural di bawah pucuk pimpinan.
- c. Organisasi ramping atau tidak banyak pembidangan  
Dengan organisasi yang berbentuk ramping maka jumlah pembidangan secara horisontal harus ditekan seminimal mungkin sesuai dengan beban tugasnya.
- d. Organisasi jejaring (Network Organization)  
Dalam era globalisasi saat ini harus ditumbuhkan organisasi jejaring, karena organisasi seperti inilah yang mampu melakukan aktivitas organisasi secara cepat dan efisien. Organisasi yang tidak memanfaatkan networking, cepat atau lambat akan ditinggalkan pelanggan atau tertinggal karena kalah bersaing. Untuk itu berbagai kalangan menilai



bahwa organisasi yang sukses adalah “small organization but large networking”.

- e. Strategi-learning organization (Organisasi Pembelajar)  
 Dalam suasana perubahan yang sangat cepat ini diperlukan organisasi yang mampu mentransformasi dirinya (organisasinya) untuk menjawab terhadap tantangan-tantangan dan kesempatan yang terjadi akibat perubahan tersebut. Proses transformasi atau belajar dari setiap unsur dalam organisasi tersebut kita kenal sebagai “organisasi pembelajaran”. Pada akhirnya organisasi yang cepat belajar akan mampu beradaptasi dengan cepat terhadap perubahan yang terjadi.
- f. Organisasi banyak diisi jabatan-jabatan profesional  
 Sejalan dengan bentuk organisasi yang flat, maka jabatan struktural hanya terdiri dari dua atau tiga level (layers); selebihnya diisi oleh pejabat-pejabat profesional/fungsional.
- g. Organisasi bervariasi  
 Organisasi terbuka kemungkinan untuk memiliki struktur yang berbeda antara yang satu dengan lainnya, sesuai dengan kondisi dan prioritas misi organisasi yang bersangkutan.

Dengan arah penataan tersebut, maka diharapkan terciptanya organisasi pemerintah yang semakin mampu, cepat, fleksibel, dan tanggap terhadap kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks dewasa ini, seperti digambarkan oleh Michael J Marquardt (Building The Learning Organization, Mc Grawhill, 1996), bahwa : *“The large dinosaur organization with pea-sized brains that flourished information the past cannot breathe and survive informasi this new atmosphere of rapid change and intense competition.....only those dinosaurs that can transform themselves into more intelligent, proficient beings will survive as we enter the next mellenium. The new organization that emerges will enjoy greater knowledge flexibility, speed, power, and learning ability to better confront the shifting needs of new environment, more demanding customer, and smarter knowledge worker.”*



## B. Model Kelembagaan Pemerintah Daerah

Berdasarkan kaidah-kaidah normatif, serta dengan mempertimbangkan nuansa-nuansa empirik, maka dalam perspektif kedepan, dipandang perlu untuk merubah sistem dan format organisasi pemerintah (daerah) yang berlaku sekarang dengan tidak menyimpang dari kebijakan yang ada. Dalam hubungan ini, sistem dan format organisasi pemerintah yang direkomendasi peserta Lokakarya untuk masa mendatang adalah **“Otonomi tidak bertingkat pada Propinsi dan Kabupaten/Kota”**. Dengan sistem otonomi ini, daerah diharapkan akan lebih mandiri dan berdaya, sehingga penyelenggaraan urusan akan lebih efektif dan efisien, sekaligus mampu meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Isi dari urusan daerah otonom sendiri akan semakin luas, meliputi seluruh urusan diluar Moneter, Luar Negeri, Hankam, Peradilan dan Kebijakan Strategis yang tetap berada di tangan Pusat.

Meskipun otonomi yang lebih luas diberikan kepada Propinsi dan Kabupaten /Kota, tetap tidak mengurangi makna Negara Kesatuan serta tidak memperbesar kemungkinan atau peluang disintegrasi. Sebab, Pusat masih memiliki kewenangan pada bidang perencanaan, pengawasan, keuangan, kepegawaian, hankam, luar negeri, moneter, peradilan dan kebijaksanaan strategis nasional; meskipun mekanismenya mungkin perlu melibatkan peran DPRD. Disinilah “perekat” antara Pusat dengan Daerah yang tetap menunjukkan ciri kesatuan (*unity*) dalam keanekaragaman (*diversity*) bangsa Indonesia.

## C. Model Kelembagaan Pemerintah Daerah / Wilayah Propinsi

Beberapa pilihan otonomi daerah yang diajukan Menko Wasbang Pendayagunaan Aparatur Negara diantaranya:

### 1. *Otonomi Daerah Satu Tingkat pada Kabupaten / Kota.*

Pilihan ini mempunyai kekuatan yaitu aspirasi masyarakat lebih tewakili, kemungkinan desintegrasi kecil, komunikasi dengan masyarakat lebih langsung, pemanfaatan sumber daya lebih optimal,

pertumbuhan ekonomi terpacu, meningkatnya motivasi dan kreativitas masyarakat untuk membangun daerahnya, mempunyai kekuatan mempercepat proses perijinan, pelayanan langsung kepada masyarakat, kemandirian dan pemberdayaan masyarakat dalam pembangunan, kewenangan dan tanggungjawab lebih jelas, dan pengambilan keputusan lebih cepat.

Disamping kekuatan, pilihan ini juga mempunyai kelemahan yaitu dengan dihapuskannya DPRD Tk I penyaluran aspirasi politik menjadi terbatas, belum siapnya sebagian Daerah Tingkat II yang mempunyai sumberdaya terbatas, dan meluasnya rentan kendali Pemerintah Pusat.

2. *Otonomi Daerah Satu Tingkat pada Propinsi.*

Pilihan ini mempunyai kekuatan yaitu: pengambilan keputusan politik lebih cepat, potensi sumber daya lebih besar, pemerataan pemanfaatan sumber daya lebih memungkinkan, koordinasi dan pengendalian oleh pemerintah pusat lebih sederhana, dan pembagian kewenangan yang jelas antara Pemerintah Pusat dan Daerah otonom.

Kelemahannya adalah aspirasi sebagian daerah tertentu dapat tidak terwakili, kemungkinan desintegrasi lebih besar, potensi sumber daya tertentu terabaikan, jalur pelayanan kepada masyarakat lebih panjang, apartur Daerah Tingkat I lebih besar serta terjadinya keresahan pada birokrasi Daerah Tingkat II.

3. *Otonomi Dua Tingkat pada Propinsi dan Kabupaten / Kota.*

Pada porsi ini memperlihatkan kekuatan diantaranya aspirasi politik masyarakat lebih besar, pengelolaan sumber daya Daerah lebih menyeluruh dan tidak banyak penyesuaian kelembagaan.

Namun pilihan ini dapat menjadi benturan dalam pemanfaatan sumber daya antara Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II, kebutuhan anggaran lebih besar, kesulitan pemisahan kewenangan Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II, titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II mengurangi kewenangan Daerah Tingkat I, dan kewenangan otonomi terkonsentrasi di Daerah Tingkat I serta keputusan lambat.

Memperhatikan perubahan lingkungan strategis pemerintahan sebagaimana dikemukakan pada bab Pendahuluan, maka penataan organisasi (dan kelembagaan) dapat didesain pada dua ujung kontinum yang ekstrem, yakni format organisasi yang menonjolkan sentralisasi (*most-centralized system*) pada satu sisi, dan format organisasi yang menonjolkan desentralisasi (*most-decentralized system*) pada sisi lain. Hal ini dapat dibayangkan seperti alur bergeraknya sebuah pendulum, sebagaimana dapat dilihat pada gambar 5.1 dan gambar 5.2.

Penataan organisasi pemerintah dapat dilakukan melalui 3 (tiga) cara sebagai berikut :

### 1. Pemerintah Pusat

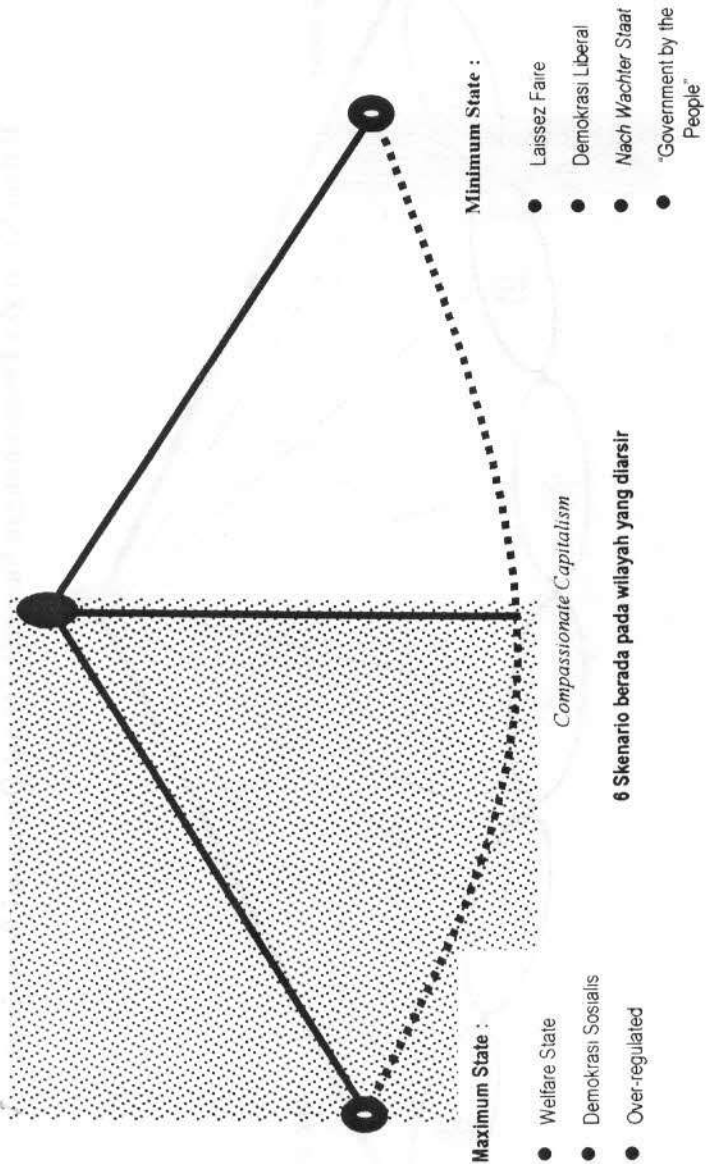
- a. Perumusan dan penajaman visi dan misi organisasi.
- b. Perampangan struktur organisasi, baik dengan mengurangi jumlah hierarki (*layers*) maupun jumlah pembidangan (*span of control*).
- c. Penciptaan wadah bagi kelompok jabatan fungsional.
- d. Penggabungan beberapa instansi vertikal, khususnya instansi vertikal di wilayah yang tidak begitu luas dan lokasinya berdekatan satu sama lain.
- e. Perampangan struktur organisasi instansi vertikal.

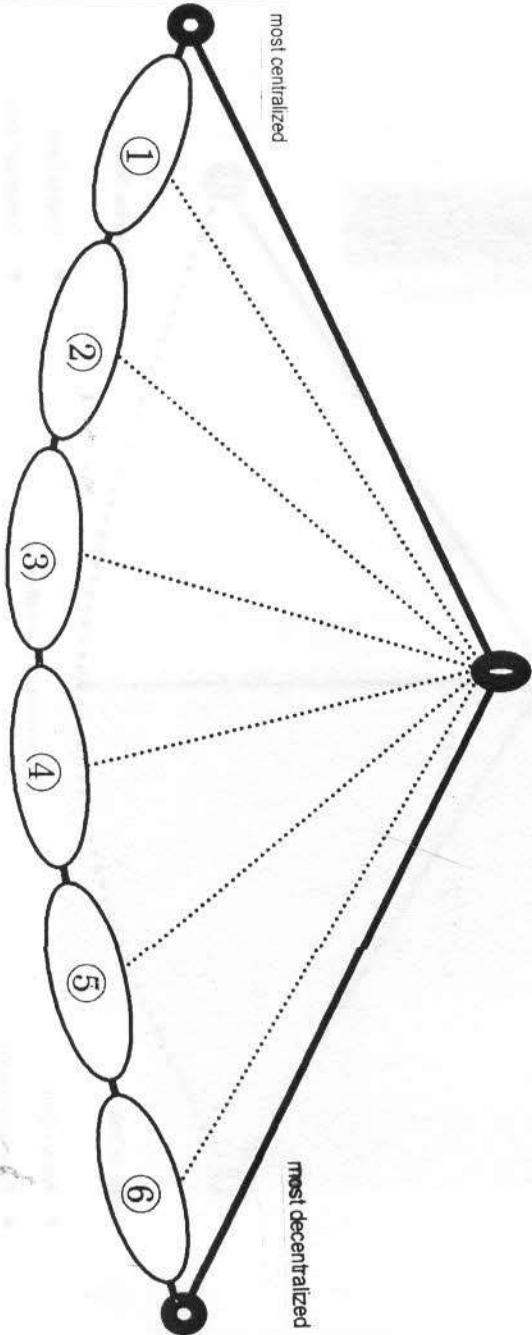
### 2. Pemerintah Daerah

#### a. *Skenario I (Desentralisasi Satu Tingkat di Propinsi).*

- 1) Kepala Daerah tetap merangkap sebagai Kepala Wilayah..
- 2) Dinas-dinas daerah di Propinsi semakin diperkuat.
- 3) Jabatan struktural dikurangi dan dialihkan menjadi jabatan fungsional / profesional.
- 4) Pemerintah Kabupaten / Kotamadya menjadi hanya pemerintahan wilayah (bagian dari pemerintah Propinsi), sehingga Dinas Tingkat II dihapus.
- 5) Bentuk organisasi di lingkungan Pemerintah Daerah Propinsi maupun Pemerintah Wilayah Kabupaten / Kotamadya bervariasi sesuai dengan tingkat kebutuhan dan karakteristik masing-masing.

**GAMBAR 5.1**  
**PARADIGMA PERAN PEMERINTAHAN DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH**  
**(PENDEKATAN TEORI EKONOMI POLITIK)**





Gambar 5.2.  
Pemerintahan Sentralisasi vs Pemerintahan Desentralisasi  
Dalam Kerangka Pengembangan Skenario Format Organisasi Pemerintah

**b. Skenario II (Desentralisasi Satu Tingkat di Kabupaten / Kotamadya).**

Pemerintah Wilayah (Propinsi)

- 1) Pemerintah Propinsi hanya menjadi pemerintah wilayah (Gubernur hanya Kepala Wilayah).
- 2) Organisasi staf Gubernur adalah Sekretariat Wilayah (bukan Setwilda), dan organisasi Dinas Tingkat I dihapus.
- 3) DPRD Tingkat I dan Sekretariat DPRD Tingkat I dihapus.
- 4) Bentuk organisasi di lingkungan Pemerintah Wilayah Propinsi bervariasi sesuai dengan tingkat kebutuhan dan karakteristik Propinsi.

Pemerintah Daerah (Kabupaten / Kotamadya)

- 1) Kepala Daerah tetap merangkap sebagai Kepala Wilayah.
- 2) Dinas Daerah di Kabupaten / Kotamadya semakin diperkuat.
- 3) Jabatan struktural dikurangi dan dialihkan menjadi jabatan fungsional / profesional.
- 4) Bentuk organisasi di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kotamadya bervariasi sesuai dengan tingkat kebutuhan dan karakteristik daerah.

**c. Skenario III (Desentralisasi Dua Tingkat, yaitu di Propinsi Dati I dan Kabupaten / Kotamadya Dati II).**

Propinsi Dati I

- 1) Kewenangan Pemerintah Propinsi Dati I dibidang pelaksanaan operasional, dan pelayanan kepada masyarakat diserahkan kepada pemerintah Kabupaten / Kotamadya Dati II.
- 2) Dinas yang dibentuk adalah dinas lintas sektor dan sangat selektif.
- 3) Jabatan struktural dikurangi dan dialihkan menjadi jabatan fungsional / profesional.
- 4) Bentuk organisasi di lingkungan Pemerintah Propinsi Dati I bervariasi sesuai dengan tingkat kebutuhan dan karakteristik propinsi.

Kabupaten / Kotamadya Dati II

- 1) Kewenangan Pemerintah Kabupaten / Kotamadya Dati II di bidang pelaksanaan operasional dan pelayanan kepada masyarakat semakin besar.
- 2) Dinas daerah di Kabupaten / Kotamadya Dati II semakin diperkuat, dan pembentukannya didasarkan pada kemampuan daerah serta dilakukan secara selektif.
- 3) Jabatan struktural dikurangi dan dialihkan menjadi jabatan fungsional / profesional.
- 4) Bentuk organisasi di lingkungan Pemerintah Kabupaten / Kotamadya Dati II bervariasi sesuai dengan tingkat kebutuhan dan karakteristik daerah.

Disamping ketiga cara atau skenario tersebut, masih terdapat tiga skenario lain yang perlu dipertimbangkan, yaitu sebagai berikut :

***d. Skenario IV (Desentralisasi dan Dekonsentrasi di Propinsi, dan Desentralisasi di Kabupaten / Kota).***

- 1) Gubernur merangkap sebagai Kepala Daerah dan Kepala Wilayah, sedang Bupati / Walikota hanya sebagai Kepala Daerah. Titik berat otonomi berada pada Kabupaten / Kotamadya.
- 2) Tidak ada hubungan komando antara Propinsi dengan Kabupaten / Kotamadya.
- 3) Instansi vertikal Tingkat I dihapus / dilebur, Instansi vertikal Tingkat II dihapus sama sekali.
- 4) Dinas daerah di Kabupaten / Kotamadya Dati II semakin diperkuat, dan pembentukannya didasarkan pada kemampuan daerah serta dilakukan secara selektif.

***e. Skenario V (Desentralisasi di Propinsi dan Kabupaten / Kotamadya, ditambah "Kanwil" sebagai field administration).***

- 1) Propinsi dan Kabupaten / Kotamadya merupakan Daerah Otonom, Gubernur dan Bupati / Walikota Sebagai Kepala Daerah.
- 2) Tidak ada hubungan komando antara Propinsi dengan Kabupaten / Kotamadya.
- 3) Instansi vertikal Tingkat I dan Tingkat II dihapus sama sekali.



- 4) Dinas daerah di Kabupaten / Kotamadya Dati II semakin diperkuat, dan pembentukannya didasarkan pada kemampuan daerah serta dilakukan secara selektif.
- 5) Terdapat “Kanwil” sebagai aparat Pusat di Daerah yang melaksanakan urusan-urusan yang tidak atau belum diserahkan kepada propinsi dan Kabupaten / Kotamadya. Kanwil ini berkedudukan dan bertanggungjawab langsung kepada pemerintah Pusat, dan berada diluar Propinsi.
- 6) Kanwil dapat dibentuk sesuai dengan kebutuhan, serta dapat bersifat lintas regional / lintas daerah (*field administration*).

**f. Skenario VI (Desentralisasi di Propinsi dan Kabupaten / Kotamadya, dengan kemungkinan “ko-administrasi”).**

- 1) Propinsi dan Kabupaten / Kotamadya merupakan Daerah Otonom, Gubernur dan Bupati / Walikota Sebagai Kepala Daerah.
- 2) Tidak ada hubungan komando antara Propinsi dengan Kabupaten / Kotamadya.
- 3) Instansi vertikal Tingkat I dan Tingkat II dihapus sama sekali.
- 4) Dinas daerah di Kabupaten / Kotamadya Dati II semakin diperkuat, dan pembentukannya didasarkan pada kemampuan daerah serta dilakukan secara selektif.
- 5) Pemerintah Pusat dapat menugaskan kepada daerah melalui asas “ko-administrasi” (*administrative collaboration*) secara sukarela (*voluntary*) dan tidak mengedepankan patronage. Sebaliknya, daerah otonom dapat mengusulkan kepada Pusat untuk memberikan suatu tugas melalui asas “ko-administrasi”.
- 6) Asas “ko-administrasi” ini dilakukan oleh suatu tim Pusat, dan bukan oleh institusi / lembaga tertentu.

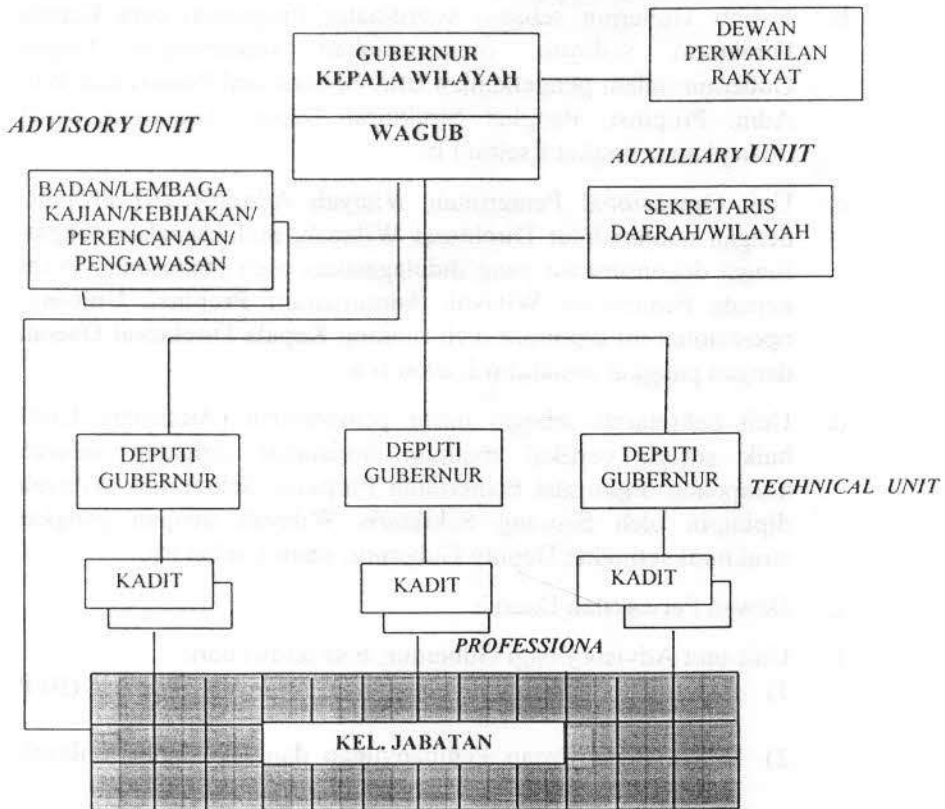
Adapun format baru organisasi pemerintah daerah otonom yang diusulkan secara garis besar adalah sebagai berikut.

## POKOK-POKOK FORMAT KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAERAH

No	Aspek / Dimensi	Daerah Besar	Daerah Kecil	Keterangan
1	Nomenklatur	Propinsi	Kabupaten / Kota	
2	Asas / Sifat Daerah	Desentralisasi / Otonom Dimungkinkan adanya Daerah administrasi belaka	Desentralisasi / Otonom	Fungsi wilayah administrasi (dekonstruksi) dapat didelegasikan pada Daerah Otonom tanpa membangun lembaga tersendiri.
3	Lembaga Perwakilan	DPDR Propinsi	DPDR Propinsi	
4	Urusan	Terbatas, khususnya urusan yang mencakup wilayah fungsional, lintas batas daerah otonom kecil, misalnya Urusan Angkuta Jalan Raya, DAS, Kehutanan dan lain-lain	Semua urusan, kecuali Menteri. Luar Negeri, Hankam, Peradilan dan Kebijakan Strategis (perlu ditentukan kriteria). Termasuk urusan disini adalah urusan Penerangan dan Agama	Pola kelembagaan Pemerintah Pusat (terutama Departemen) akan makin ramping / cuit, sesuai dengan urusan yang tersisa (selain yang telah diserahkan kepada Daerah Otonom).
5	Unit teknis	Direktorial	Dinas	-
6	Badan Staf / Auxiliary Unit dan Advisory Unit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sekretariat Daerah</li> <li>• Badan Pengawasan Daerah (BPD)</li> <li>• Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BPPD)</li> <li>• Badan Keuangan Daerah (BKD)</li> <li>• Badan Kepolisian Daerah</li> <li>• Badan Peradilan Daerah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sekretariat Daerah</li> <li>• Badan Pengawasan Daerah (BPD)</li> <li>• Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BPPD)</li> <li>• Badan Keuangan Daerah (BKD)</li> <li>• Badan Kepolisian Daerah</li> <li>• Badan Peradilan Daerah</li> </ul>	Pembentukan badan staf tersebut sebagai wujud pelaksanaan fungsi Pemerintah Pusat di Daerah, namun harus memenuhi kaedah <i>Accountability System</i> -nya, yakni pengangkatan Kepala Badan harus dengan persetujuan DPDR.
7	Hubungan Kerja	Pusat - Daerah Daerah - Daerah Daerah - Masyarakat	Hirarkhikal → Equal Partnership	Tidak ada hubungan sub ordinasi diantara daerah-daerah otonom
8	Unit daerah operasional otonomi	Tidak ada	Kecamatan, sebagai unit daerah terkecil yang melaksanakan operasi pelayanan pada masyarakat	Camat sebagai Kepala Wilayah Kecamatan dalam struktur ini beralih fungsi menjadi Administrator pelayanan umum, yang mengkoordinasikan unit operasional Dinas Daerah di wilayah kerjanya, berdasarkan prinsip <i>span of control</i> .

Dari hal-hal tersebut di atas maka Model kelembagaan Propinsi sebagai Daerah dan Wilayah administrasi (pemerintah wilayah) secara garis besar adalah sebagai berikut.

### Alternatif I



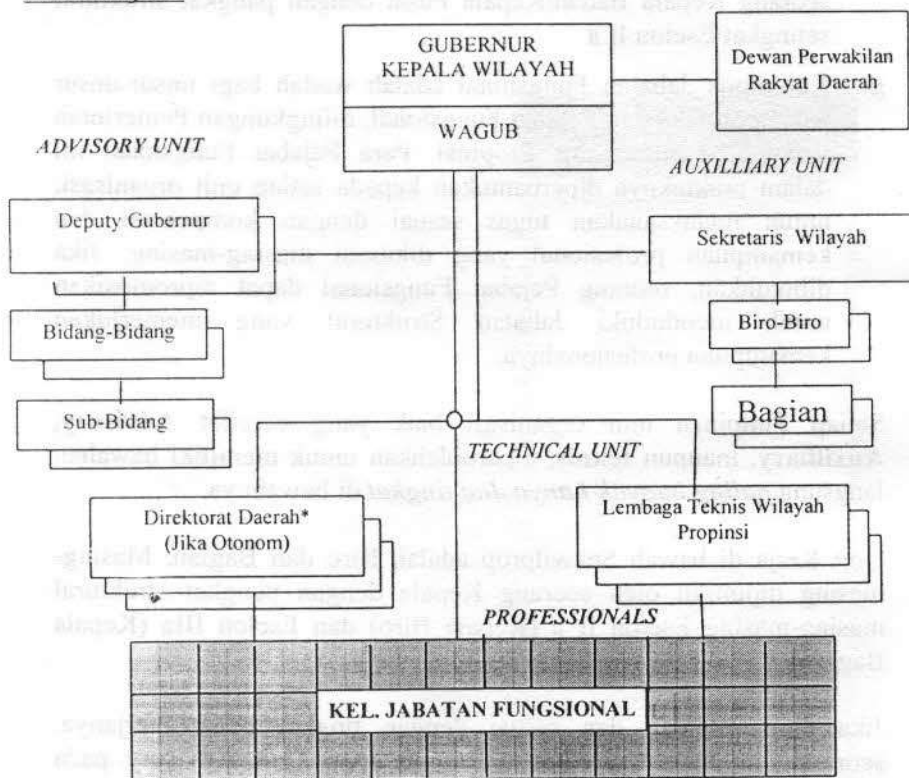
Gambar 5.3  
Format Struktur Kelembagaan Pemerintah Daerah / Wilayah  
Administratif Propinsi

1. Struktur kelembagaan Pemerintah Daerah/Wilayah Propinsi pada intinya hanya terdiri dari tiga tingkatan Pimpinan, yaitu:
  - a. Gubernur dan Wakil Gubernur sebagai pucuk pimpinan (Top Administrator). Sebagai Kepala Wilayah Jabatan Gubernur adalah setingkat Jabatan Negara; sedangkan pangkat struktural Wakil Gubernur adalah setingkat Eselon I a.
  - b. Deputy Gubernur sebagai koordinator fungsional para Kepala Direktorat Wilayah, mencerminkan kepanjangan tangan Gubernur dalam pengendalian Unit Operasional Pemerintah Wil. Adm. Propinsi. Pangkat Struktural Deputy Gubernur dapat ditetapkan setingkat Eselon I b.
  - c. Unit Operasional Pemerintah Wilayah Administratif Propinsi dengan nomenklatur Direktorat Wilayah, melaksanakan fungsi-fungsi dekonsentrasi yang didelegasikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Wilayah Administratif Propinsi. Unit-unit operasional ini dipimpin oleh seorang Kepala Direktorat Daerah dengan pangkat struktural Eselon II a.
  - d. Unit Sekretariat sebagai unsur pembantuan (Auxilliary Unit) baik secara vertikal maupun horisontal terhadap seluruh komponen organisasi Pemerintah Propinsi. Sekretariat Wilayah dipimpin oleh Seorang Sekretaris Wilayah dengan pangkat struktural setingkat Deputy Gubernur, yaitu Eselon I b.
  - e. Dewan Perwakilan Daerah.
  - f. Unit-unit Advisory bagi Gubernur, bisa terdiri dari:
    - 1) Badan Perencanaan Pembangunan Wilayah Propinsi (BPP WP)
    - 2) Badan Pengawasan Pembangunan dan Keuangan Wilayah (BPPK WP)
    - 3) Badan Penelitian dan Pengembangan Wilayah Propinsi (Balitbang Wil. Prop.)
    - 4) Badan Pendidikan dan Pelatihan Pegawai Wilayah Propinsi (BPPP Wil. Prop.)
    - 5) Pusat Informasi dan Pengolahan Data Wilayah Propinsi (PIPD Wil. Prop.)

Masing-masing Badan dan Pusat tersebut di atas dipimpin oleh seorang Kepala Badan/Kepala Pusat dengan pangkat struktural setingkat Eselon II a

- g. Kelompok Jabatan Fungsional adalah wadah bagi unsur-unsur tenaga profesional, Pejabat Fungsional, dilingkungan Pemerintah Wilayah Administratif Propinsi. Para Pejabat Fungsional ini dalam prakteknya diperbantukan kepada setiap unit organisasi, untuk melaksanakan tugas sesuai dengan kompetensi dan kemampuan profesional yang dikuasai masing-masing. Jika dibutuhkan, seorang Pejabat Fungsional dapat dipromosikan untuk menduduki Jabatan Struktural yang memerlukan kemampuan profesionalnya.
2. Setiap Pimpinan unit organisasi baik yang bersifat **Advisory, Auxilliary**, maupun **teknis**, diperbolehkan untuk memiliki bawahan langsung *paling banyak hanya dua tingkat* di bawahnya.
3. Unit Kerja di bawah Sekwilprop adalah Biro dan Bagian. Masing-masing dipimpin oleh seorang Kepala dengan pangkat struktural masing-masing Eselon II a (Kepala Biro) dan Eselon IIIa (Kepala Bagian).
4. Jika dimungkinkan dan sesuai dengan tingkat beban kerjanya, seorang pimpinan Unit Operasional maupun Unit Advisory pada tingkatan jabatan struktural II a, sebaiknya hanya memiliki pejabat bawahan langsung hanya satu tingkat, dengan titelatur Kepala Bagian atau Kepala Bidang yang berpangkat struktural Eselon IIIa. Selebihnya adalah tenaga operasional dan tenaga fungsional/profesional yang bekerja berdasarkan teamwork dalam suatu jaringan organisasi matriks. Jika Beban kerjanya setelah dikaji dan dianalisis ternyata semakin tinggi maka di bawah pejabat eselon IIIa tersebut dapat dibentuk Unit kerja yang dipimpin oleh seorang Kepala Sub.Bidang/Bagian dengan pangkat struktural setingkat Eselon IV a.

Alternatif II:



Gambar 5.4  
Format Struktur Kelembagaan Pemerintah Daerah/Wilayah  
Propinsi  
(Alternatif II)

Berdasarkan Gambar 2 Format Kelembagaan Pemerintah Daerah / Wilayah Propinsi, terdapat beberapa unit Organisasi yang terdiri dari :

- Sekretariat Wilayah** sebagai *auxiliary unit* terdiri dari **Biro-biro** yang dibagi lagi kedalam **Bagian-bagian**. Unit ini dipimpin oleh

seorang *Sekretaris Wilayah*, sedangkan pimpinan unit di bawahnya masing-masing dipimpin oleh seorang Kepala Biro/Bagian.

- b. **Kedeputian** merupakan unit konseptual (*advisory unit*) di bidang kebijakan yang bersifat regional atau lintas daerah. Struktur Deputy disini dapat terdiri dari Bidang atau Bagian, yang dibagi-bagi lagi kedalam sub bidang atau sub bagian. Berbeda dengan struktur organisasi pada Alternatif I, Fungsi Kedeputian lebih bersifat advisory bagi Gubernur/Kepala Wilayah.
- c. **Lembaga Teknis Wilayah Propinsi** secara umum dapat disamakan dengan Kedeputian, hanya *tingkatan struktur (eselonisasi) dan fungsinya yang sedikit berbeda*. Kedudukan lembaga ini sedikit berbeda jika dibandingkan dengan Alternatif Format Kelembagaan yang pertama; karena disini lembaga tersebut bersifat operasional. Sedangkan pada alternatif I lebih cenderung sebagai unit advisory.
- d. **Direktorat Daerah** untuk menunjukkan bahwa jika kelak ternyata Propinsi akan ditetapkan sebagai Daerah Besar Otonom, dan bukan hanya sebagai daerah administrasi belaka; maka kedudukan Direktorat Daerah adalah sebagai ujung tombak operasional kelembagaan Daerah otonom Propinsi. Disinilah terutama letak perbedaan antara Alternatif 1 dan Alternatif 2.

#### D. Model Kelembagaan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota

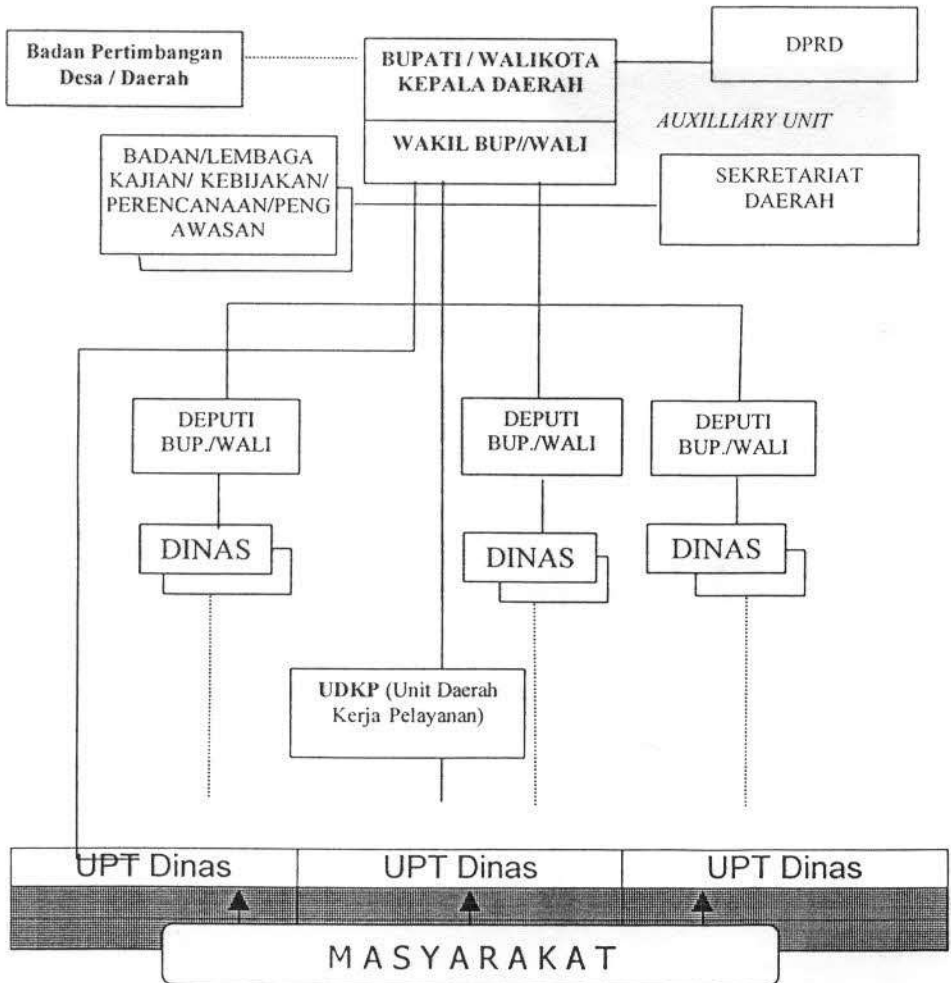
Kelembagaan Pemerintah Daerah Otonom Kabupaten / Kota masih bisa menggunakan formatn UU Nomor 5 Tahun 1974, dengan beberapa penyempurnaan antara lain :

- 1) **Sekretariat Daerah** sebagai *auxiliary unit* terdiri dari bagian-bagian. Unit ini dipimpin oleh seorang *Sekretaris Daerah*, sedangkan pimpinan unit di bawahnya masing-masing dipimpin oleh seorang Kepala Bagian.
- 2) Sementara itu, unit **Kedeputian** merupakan unit konseptual (*advisory unit*) di bidang kebijakan dalam lingkup daerah. Struktur Deputy disini dapat terdiri dari **Dinas-Dinas Daerah** yang dapat dibagi lagi kedalam seksi-seksi.



- 3) Camat masuk menjadi bagian wilayah Daerah Otonom, dan titelturnya diubah menjadi UDKP (Unit Daerah Kerja Pelayanan). Fungsi "Camat" atau Kepala UDKP disini adalah sebagai administrator pelayanan umum kepada masyarakat, yang mengkoordinasikan unit operasional Dinas Daerah di wilayah kerjanya, berdasarkan prinsip *span of control* ;
- 4) Tidak ada instansi vertikal di Daerah Otonom Kabupaten / Kota, sebagai pelaksana urusan otonomi adalah Dinas Daerah, yang memiliki UPT-UPT sampai ke tingkat UDKP (dulu : Kecamatan) ;
- 5) Organisasi badan staf dibentuk sebagaimana pada Pemerintah Wilayah Propinsi, yakni Badan Pengawasan Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Badan Keuangan Daerah, Badan Peradilan Daerah, serta Badan Kepolisian Daerah ;
- 6) Ditambahkan struktur baru "Badan Pertimbangan Desa / Daerah" sebagai forum musyawarah antara Kelurahan / Desa dengan Bupati / Walikota Kepala Daerah Otonom, atau antar Kepala Kelurahan / Kepala Desa.

Dalam bentuk bagan, struktur kelembagaan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 5.5  
Format Struktur Kelembagaan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota

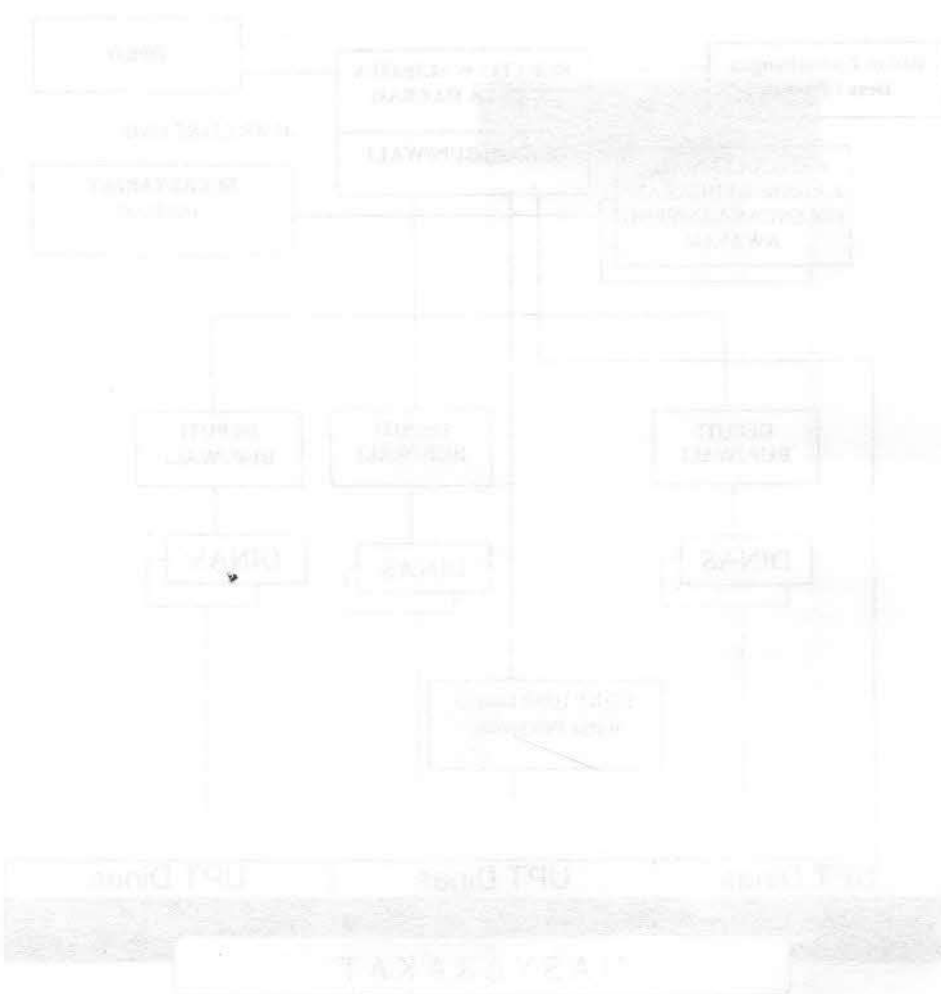


Figure 1: Network topology for a LAN between Java ports. The diagram shows a central switch connected to multiple servers and a database. The switch is labeled 'LAN' and 'Switch'. Below the switch, there are three main sections: 'Server', 'Database', and 'Data Center'. The 'Server' section contains three boxes labeled 'Server 1', 'Server 2', and 'Server 3'. The 'Database' section contains a box labeled 'Database'. The 'Data Center' section contains a box labeled 'Data Center' and a box labeled 'UPT Down'. The 'UPT Down' box is connected to the 'Data Center' box. The 'Data Center' box is connected to the 'Server' and 'Database' sections. The 'Server' and 'Database' sections are connected to the central switch. The 'UPT Down' box is also connected to the central switch. The diagram shows a complex network of connections between these components.

## **BAB VI**

### **KONSEPSI ORGANISASI DAN PENGORGANISASIAN**

#### **A. Pengertian Organisasi**

Organisasi secara tradisional sering diartikan sebagai sarana atau wahana untuk pencapaian berbagai tujuan atau sasaran. Pengertian organisasi seperti ini tentu saja mengaburkan proses kerja dan kegunaan organisasi itu sendiri. Jika pengertian organisasi sebagai sarana pencapaian tujuan digunakan sebagai latar belakang kebijaksanaan pembentukan dan penataan organisasi di lingkungan pemerintahan, maka yang terjadi adalah kecenderungan semakin bertambah banyaknya unit-unit organisasi pemerintahan yang dibentuk sesuai dengan perkembangan berbagai tujuan dan sasaran penyelenggaraan pemerintahan. Akibatnya organisasi pemerintahan menjadi semakin besar dan sangat beragam bentuknya, namun dalam operasinya ternyata timbul berbagai kekacauan ataupun tumpang-tindih fungsi yang membingungkan masyarakat yang dilayaninya.

Sebagai contoh dapat dikemukakan, bahwa dalam rangka pelaksanaan percontohan peletakkan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II dewasa ini, terdapat kecenderungan Pemerintah Daerah Tingkat II yang dijadikan sampel untuk membentuk organisasi Dinas Daerah Tingkat II sebanyak-banyaknya serta dalam pola organisasi maksimal. Kecenderungan tersebut ternyata berindikasikan adanya kepentingan untuk mengakomodasi kebutuhan jabatan bagi pegawai daerah dan bukannya kebutuhan masyarakat terhadap pelayanan pemerintah. Juga tidak didasarkan kepada pertimbangan kompleksitas birokrasi yang akan timbul dengan semakin bertambahnya organisasi tersebut. Bahkan kurang juga dipertimbangkan mengenai kemampuan pemerintah daerah yang bersangkutan untuk membiayai, melengkapi sarana dan prasarana kerja, sistem dan prosedur kerja, bahkan personalia

yang sesuai dengan fungsi dan tujuan organisasi Dinas Dati II yang akan atau telah dibentuk itu.

Karena itu agar dalam proses pembentukan dan penataan organisasi Pemerintah Daerah Tingkat II tersebut dapat diperoleh hasil yang optimal, maka perlu difahami dahulu berbagai aspek pengertian tentang organisasi itu sendiri.

Organisasi bukanlah semata-mata sebagai sarana untuk usaha pencapaian tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran tertentu, tetapi organisasi mengandung pengertian yang lebih luas lagi. Dalam masyarakat modern dewasa ini, organisasi tidaklah sesederhana pengertian sebagai wadah bagi sekelompok orang untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Apalagi dalam konteks organisasi pemerintahan. Dalam konteks ini, organisasi memiliki beberapa karakter dasar sebagai berikut:

1. Organisasi ini ditandai dengan adanya hubungan kerja antara orang-orang yang jumlahnya cukup banyak, sehingga tidak mungkin seorang pemimpin untuk berhadapan muka langsung dengan para anggotanya dalam melaksanakan kepemimpinannya. Sebuah kelompok kerja mungkin saja dipimpin langsung dan bertatap muka dengan pemimpinnya dalam sebuah rapat di meja bundar. Akan tetapi seluruh anggota organisasi tidak mungkin selalu berhadapan langsung dengan pemimpinnya.
2. Sebuah organisasi dalam sistem masyarakat modern dewasa ini cenderung bersifat kompleks, dengan tata hubungan kerja dan spesialisasi pekerjaan yang cenderung komprehensif. Setiap anggota organisasi memiliki kekhususan atau spesialisasi tugas masing-masing. Karenanya akan timbul hubungan kerja yang begitu kompleks dalam suatu organisasi modern.
3. Bahwa dalam organisasi terdapat suatu kesadaran yang rasional (Conscious Rationality) di antara para anggotanya untuk melakukan sesuatu sebagai "pengorbanan" berdasarkan kemampuan dan spesialisasi tugas masing-masing, untuk mencapai dan mewujudkan berbagai sasaran dan tujuan yang telah disepakati bersama.

4. Eksistensi sekelompok orang dalam suatu organisasi tidak mungkin terjadi tanpa adanya suatu tujuan tertentu yang ingin dicapai. Semakin besar kebutuhan untuk mencapai tujuan tertentu yang secara sadar disepakati bersama oleh setiap anggota organisasi, maka semakin berkembanglah organisasi tersebut. Jika tujuan dan kemanfaatan organisasi tersebut semakin memudar atau semakin tidak jelas, maka prospek rasionalitas para anggota organisasi untuk tetap mengikatkan dirinya dalam keanggotaan organisasi tersebut akan semakin memudar pula. Dan akhirnya jika tujuan organisasi tersebut semakin tidak jelas dan bahkan hilang, maka kesadaran para anggota untuk tetap bertahan dalam ikatan keanggotaan organisasi tersebut akan hilang pula. Dengan perkataan lain organisasi akan bubar atau dibubarkan jika sudah tidak lagi memiliki tujuan dan kegunaan yang pasti dan disepakati bersama oleh para anggotanya maupun masyarakat yang dilayaninya.

Berdasarkan asumsi-asumsi tersebut, maka organisasi dapat didefinisikan sebagai *suatu pola hubungan yang dilandasi oleh suatu kesadaran yang rasional diantara sekelompok orang tertentu, yang terikat dalam berbagai tugas dan pekerjaan yang kompleks untuk secara sistematis mewujudkan dan mencapai berbagai tujuan yang telah disepakati bersama*.

Sejalan dengan pengertian tersebut di atas, Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 25 Tahun 1990 tentang Pedoman Organisasi dan Tatalaksana, merumuskan pengertian organisasi sebagai berikut:

"Organisasi adalah sekelompok orang yang bekerja dan bekerja sama dalam rangka melaksanakan tugas yang telah ditentukan untuk menciptakan tujuan yang telah ditetapkan".

Dari pengertian tersebut setiap organisasi mengandung berbagai unsur. Unsur-unsur tersebut adalah (1) Orang, (2) Bekerja, (3) Bekerjasama, (4) Tugas dan (5) Tujuan.

- 1). Unsur **Orang**, yang menyebabkan organisasi itu bersifat dinamis sehingga penampilan organisasi dapat berbeda dengan organisasi lain walaupun struktur kelembagaan dirancang secara sama. Karena itu wajar apabila diberikan kelonggaran bagi pimpinan organisasi untuk menentukan pilihan alternatif tindakan menurut situasi dan kondisi dalam menetapkan kebijaksanaan atau aturan yang secara formal telah ditetapkan. Untuk itu pimpinan perlu memiliki kewenangan. Tentu saja kewenangan tersebut dibatasi oleh ketentuan yang berlaku serta sesuai dengan asas kepemimpinan yang baik.
- 2). Unsur **Bekerja**, yang menuntut kepada pelaku organisasi memahami tugas yang telah ditentukan dan bagaimana harus melakukan tugas tersebut, dan oleh karenanya perlu adanya uraian tugas tiap pekerjaan serta prosedur kerjanya.
- 3). Unsur **Bekerjasama**, menuntut perlunya pengetahuan tata hubungan kerja atau koordinasi.
- 4). Unsur **Tugas**, mengandung pengertian agar anggota organisasi tidak hanya bekerja menurut kepandaianya saja, apalagi menurut kemauan sendiri, melainkan harus melaksanakan tugas seperti apa yang telah ditentukan secara formal. Sebaliknya ia tidak dituntut melakukan tugas dan tanggung jawab atas hal-hal yang bukan bidang tugasnya.
- 5). Unsur **Tujuan**, memberikan peringatan kepada setiap anggota organisasi agar kegiatan atau kesibukan yang mereka lakukan menghasilkan suatu keluaran yang jelas. Kerja giat atau sibuk saja belum dapat dinilai baik apabila tidak dapat memungkinkan keluaran menurut standar yang telah ditentukan, yaitu jumlah dan mutu hasil kerja dalam jangka waktu tertentu. Hasil kerja harus sesuai dengan tujuan organisasi dan sasaran yang telah ditentukan.

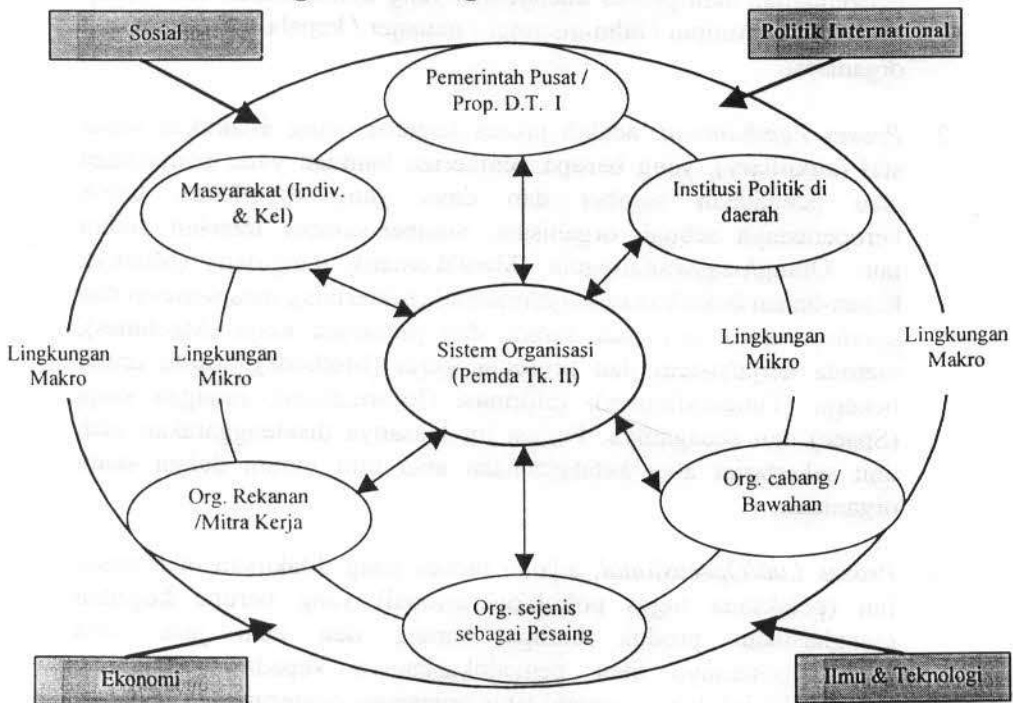
## **B. Organisasi Sebagai Suatu Sistem sosial**

Organisasi dapat diartikan juga sebagai sekelompok orang yang terikat oleh formalitas tertentu dengan memiliki kedudukan, tugas, dan wewenang serta melakukan interaksi dengan sesamanya dalam mencapai



tujuan organisasi dengan menggunakan sumber dana dan daya secara efisien. Dengan kata lain *organisasi merupakan suatu sistem sosial yang memiliki unsur personel, tujuan, tugas pokok dan fungsi, wewenang, struktur, hubungan, formalitas, sumber dana dan daya serta proses yang saling berinteraksi sehingga kesatuan sistem itu dapat berfungsi mencapai tujuannya secara efisien*. Sebagai suatu sistem sosial maka organisasi itu harus bersifat terbuka dan berinteraksi, serta saling mempengaruhi dengan lingkungannya, baik lingkungan intern maupun lingkungan eksternal organisasi.

Gambar 6.1  
Organisasi Sebagai Sistem Terbuka



### C. Organisasi Sebagai Suatu Proses

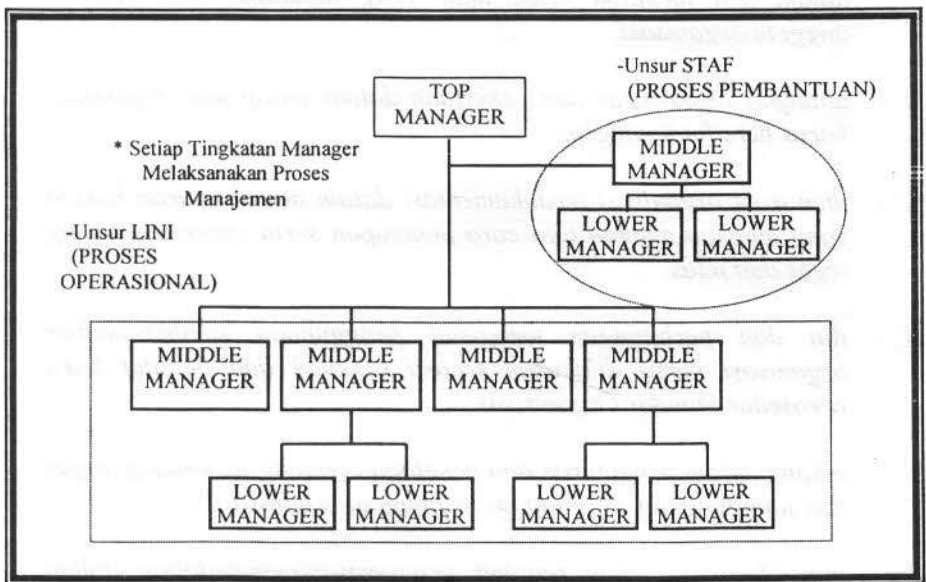
Proses bekerjanya suatu organisasi secara keseluruhan disebut dengan administrasi. Administrasi dengan demikian merupakan sub-sistem organisasi yang menunjukkan bagaimana organisasi tersebut berproses dalam pencapaian tujuannya. Proses administrasi tersebut terdiri dari proses manajerial, proses pembantuan (ketatausahaan / kesekretariatan / administratif), dan proses teknis operasi atau pelaksanaan tugas pokok organisasi.

1. *Proses Administrasi*, adalah proses kegiatan pengaturan dan pengendalian atau proses manajemen yang dilaksanakan oleh setiap tingkatan pemimpin / administrator / manajer / kepala pada suatu unit organisasi.
2. *Proses Pembantuan*, adalah proses kegiatan yang dilakukan unsur staf (auxilliary), yang berupa pemberian bantuan yaitu penyediaan atau pengadaan sumber dan daya yang diperlukan untuk beroperasinya sebuah organisasi. Sumber-sumber tersebut antara lain: Orang/pegawai/anggota (Men/Women), uang/dana (Money), bahan-bahan baku/bahan kerja/material (Materials), mesin-mesin dan peralatan kerja termasuk sarana dan prasarana kerja (Machines), metoda kerja/sistem dan prosedur kerja (Methods), waktu untuk bekerja (Times/Minutes), informasi (Information), ruangan kerja (Space) dan sebagainya. Fungsi ini biasanya diselenggarakan oleh unit sekretariat atau ketatausahaan atau unit umum dalam suatu organisasi.
3. *Proses Lini/Operasional*, adalah proses yang dilakukan oleh unsur lini (pelaksana tugas pokok/operasional) yang berupa kegiatan menghasilkan produk berupa barang dan atau jasa serta pendistribusiannya atau pengalokasiannya kepada masyarakat. Fungsi lini ini dalam nomenklatur organisasi pemerintahan biasanya dimulai dari Direktorat Jenderal, Direktorat, Bidang/Sub Bidang, Seksi/Sub Seksi, serta Unit Pelaksana Teknis (UPT).

Ketiga proses tersebut masing-masing tidak bisa dipisahkan antara yang satu dengan yang lainnya, karena sebagai suatu sistem akan

selalu ada interaksi yang saling mempengaruhi dan saling berkaitan. Keberhasilan suatu proses akan tergantung kepada pelaksanaan proses yang lainnya. Keadaan inilah yang melahirkan perlunya dan pentingnya hubungan kerja dan koordinasi antar unit maupun antar tugas dan antar pekerjaan yang ada dalam suatu organisasi. Bagaimana kedudukan masing-masing proses tersebut dalam suatu struktur organisasi, dapat dilihat dalam bagan sebagai berikut.

Gambar 6.2  
Sistem Administrasi (Organisasi dalam Proses)



#### D. Prinsip-prinsip Organisasi

Organisasi sebagai suatu sistem sosial memiliki peranan yang sangat penting bagi kehidupan manusia, apalagi jika organisasi tersebut adalah organisasi pemerintahan yang mempunyai kewajiban mengatur ketertiban dan ketentraman, melindungi dan mengayomi, serta

memberikan pelayanan umum kepada masyarakat. Kegagalan dalam menata organisasi akan menimbulkan kegagalan dalam prosesnya, atau dalam administrasinya. Oleh karena itu dalam usaha menata organisasi perlu diperhatikan benar prinsip-prinsip yang mendasari organisasi tersebut, yang secara ringkas dapat diuraikan berdasarkan akronim "**ORGANISASI**" sebagai berikut:

- O - *rang-orang yang menjadi anggota dan unsur-unsur pemimpin organisasi harus merupakan hasil seleksi yang obyektif, melalui ujian.*
- R - *asionalitas tujuan organisasi terumuskan secara konkrit dan jelas, dalam arti memiliki tolok ukur yang dipahami oleh seluruh anggota organisasi.*
- G - *abungan tugas-tugas dan pekerjaan dalam setiap unit organisasi harus bersifat homogen.*
- A - *utentikasi organisasi terdokumentasi dalam aturan-aturan hukum yang lengkap dengan tata cara penetapan serta sistematika yang tegas dan jelas.*
- N - *ilai dan perhitungan mengenai penggunaan sumber-sumber organisasi harus dilakukan secara rasional dan bersifat baku (Prosedur Standar Organisasi).*
- I - *mbang dalam pengaturan dan penetapan tentang wewenang, tugas dan tanggung jawab setiap unsur anggota organisasi.*
- S - *pan of control atau rentang pengawasan/pengendalian dalam organisasi harus seimbang dengan hierarki kedudukan setiap unsur pimpinan organisasi.*
- A - *lur hubungan kerja antar masing-masing unsur organisasi harus diatur melalui prosedur kerja baku yang jelas, baik arah maupun tujuannya. Koordinasi antar unit internal maupun dengan unit-unit eksternal organisasi harus mencerminkan prinsip-prinsip Komunikasi (dua arah), Integrasi (keterpaduan), Sinkronisasi*

(keselarasan dan kesearahan tujuan), dan *Simplifikasi* (kesederhanaan prosedur dan mekanisme kerja), yang dilengkapi dengan pelaksanaan *Monitoring dan Evaluasi* (pemantauan dan penilaian terhadap kinerja pencapaian tujuan); disingkat dengan akronim **KISS ME**.

- S - *ederhana dan serasi dalam struktur, prosedur, dan mekanisme kerja organisasi sebagai komitmen terhadap kebijaksanaan deregulasi dan debirokratisasi dalam rangka pencapaian tujuan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.*
- I - *ntegrasi dan sinkronisasi gerak langkah seluruh potensi unit-unit organisasi merupakan prinsip sinergisme dalam membentuk kemampuan organisasi untuk mencapai tujuannya.*

## E. Budaya Organisasi di Masa datang

Organisasi secara utuh (Corporate) pada dasarnya memiliki nilai-nilai atau budaya (Culture) yang melekat dalam diri setiap anggotanya dan menjiwai struktur, prosedur dan mekanisme, serta hubungan-hubungan kerja baik secara internal maupun eksternal. Organisasi pemerintahan secara klasik dinilai memiliki budaya birokratik yang kaku dan kurang tanggap terhadap perubahan lingkungan. Sedangkan organisasi swasta cenderung fleksibel, antisipatif dan adaptif terhadap perubahan lingkungannya.

Dengan membandingkan pandangan tentang budaya yang menjadi karakter organisasi pemerintahan saat ini dengan budaya organisasi pemerintahan yang diharapkan dimasa datang, kita dapat mempertimbangkan perubahan-perubahan apa yang harus dilakukan agar organisasi pemerintahan dapat menjadi lebih berdayaguna dalam menghadapi era globalisasi dan pasar bebas di abad ke-21 yang akan kita jelang. Perubahan budaya organisasi (*Corporate Culture*) bukanlah sesuatu yang dapat terjadi secara mendadak atau revolusi. Namun demikian perubahan tersebut dapat ditempuh secara bertahap dan berkelanjutan (evolusi) dalam jangka panjang. Perkembangan dan tekanan kebutuhan serta aspirasi masyarakat di masa datang akan

mempengaruhi percepatan berlangsungnya proses perubahan budaya organisasi pemerintahan tersebut.

Pandangan dan persepsi tentang budaya organisasi pemerintahan masa kini dan di masa yang akan datang, terlihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 6.1  
**Budaya Organisasi Pemerintahan Masa Kini dan  
Masa Yang Akan Datang**

<b>Karakter Budaya Organisasi Pemerintahan Dewasa Ini</b>	<b>Budaya Organisasi Pemerintahan Masa Depan</b>
Hubungan interdepartemental bersifat sektoral	Pendekatan hubungan inter-departemental bersifat kerja sama (kooperatif)
Struktur organisasi bersifat hierarkhis	Struktur organisasi didasarkan pada kelompok atau tim kerja profesional
Pengambilan keputusan dan pengendalian bersifat sentralistik	Wewenang dan pengambilan keputusan didesentralisasikan
Anggota organisasi sangat tergantung kepada atasannya (upward-looking), dan berorientasi ke dalam (internally-focused)	Berwawasan eksternal, dengan memusatkan perhatian pada kepentingan masyarakat
Mementingkan kemampuan kinerja individual	Keberhasilan kinerja organisasi didasarkan kepada kerja sama kelompok/tim
Pola hubungan kerja bersifat vertikal (sesuai jalur perintah/kekuasaan)	Pola hubungan kerja bersifat horisontal
Bersifat hati-hati, kurang berani	Bersifat inovatif dan berani mengambil resiko yang telah

menempuh resiko	diperhitungkan
Memandang pemerintah sebagai panutan, sebagai penentu kebijaksanaan	Pemerintah hanyalah sebagai fasilitator terhadap proses kemasyarakatan
Mengerahkan sumber daya untuk memerangi krisis atau memecahkan masalah	Memiliki kecenderungan mengusahakan pemecahan masalah secara holistik
Mengandalkan perintah dan pengendalian faktor-faktor input organisasi	Berorientasi kepada pemberdayaan organisasi dan orang, manajemen berdasarkan hasil ( <i>Management by Outcomes</i> )
Sistem organisasi dan administrasi bersifat tertutup dan rahasia	Bersifat terbuka dan transparan
Organisasi pemerintah sebagai kekuatan dominan dalam masyarakat	Berbagi kekuasaan dengan rakyat, dan bersifat kolaboratif dalam kemitraan kerja dengan swasta dan masyarakat umum

## F. Kewenangan dan Tanggung jawab Dalam Organisasi

Dalam organisasi dikenal istilah kewenangan (*authority*) dan tanggung jawab (*responsibility*) yang umumnya melekat dalam figur pimpinan dan anggota organisasi. Kedua konsep ini merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan, selalu muncul secara bersamaan. Tidak ada kewenangan tanpa tanggung jawab, dan tidak ada tanggung jawab tanpa kewenangan.

Seorang pemimpin organisasi tidak akan mendelegasikan kewenangan kepada anak buahnya tanpa kewajiban bertanggung jawab atas pelaksanaan kewenangan yang didelegasikan tersebut. Dan karenanya, seorang anggota organisasi tidak akan dimintai tanggung jawab atas kewenangan yang tidak melekat pada dirinya.



Seorang pekerja atau anggota organisasi yang diminta untuk bertanggung jawab atas sesuatu yang diluar kewenangannya, sesungguhnya adalah ibarat seorang yang diperbudak atau sama dengan kambing hitam.

Jika seseorang melakukan sesuatu kewenangan tanpa mau bertanggung jawab atas tindakannya tersebut, atau seseorang yang melakukan sesuatu yang sebenarnya bukan menjadi kewenangannya, maka orang itu adalah ibarat seorang diktator. Tindakan yang demikian itulah yang sering disebut dengan tindakan sewenang-wenang.

### 1. Kewenangan

Kewenangan (Authority) dapat diartikan sebagai hak atau keleluasaan seseorang untuk mengambil keputusan tanpa perlu persetujuan dari pemberi kewenangan; sekaligus hak untuk mendapatkan kepatuhan dari orang lain untuk melaksanakan keputusan tersebut. Pengertian mengenai kewenangan, dapat dibagi ke dalam tiga kelompok, yaitu kewenangan tradisional, kewenangan fungsional, dan kewenangan berdasarkan perilaku/sikap.

- 1) **Kewenangan Tradisional**, pengertian kewenangan yang bersifat tradisional ini didasarkan kepada pemahaman bahwa kewenangan itu muncul karena adanya kekuasaan (Power), kedudukan (Rank), dan tingkatan harkat/martabat (status) yang dimiliki seseorang. Kewenangan dalam pengertian ini dipandang sebagai:

- *Hak* untuk melakukan sesuatu. Misalnya mengeluarkan aturan (Order), mengambil keputusan, menyuruh atau memerintah (Command), dan meminta orang lain untuk mematuhi (Demand Obedience); dan
- *Kekuasaan* untuk memaksakan kepatuhan orang lain terhadap atau atas kehendak dirinya. Ini berarti bahwa dalam suatu organisasi, maka kewenangan tersebut secara utuh dan menyeluruh terletak pada pimpinan puncak organisasi (misalnya kewenangan yang melekat pada seorang raja).

Termasuk dalam pengertian tradisional adalah **Kewenangan Berdasarkan Kedudukan atau Posisi** seseorang dalam suatu hierarki organisasi. Misalnya seorang Pejabat Eselon I diakui atau diyakini memiliki kewenangan yang lebih tinggi dari pada Pejabat Eselon II, demikian seterusnya.

- 2) **Kewenangan Berdasarkan Fungsi atau Pekerjaan (Job).** Berdasarkan pendekatan ini, kewenangan itu adalah terletak dan melekat pada fungsi atau pekerjaan yang dibebankan kepada seseorang, dan karenanya orang tersebut memiliki kewenangan yang bersangkutan dengan pekerjaan atau fungsinya. **Kewenangan Fungsional** biasanya juga melekat dalam diri staf profesional atau pejabat fungsional yang berdasarkan spesialisasi pekerjaan mereka. *Para Pejabat atau staf fungsional tersebut dalam posisinya itu, memiliki kewenangan untuk mengarahkan atau meminta orang lain baik yang setingkat, bawahannya, bahkan terhadap pejabat yang lebih tinggi tingkatannya, untuk melakukan sesuatu berdasarkan kewenangan yang melekat dalam fungsi atau pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya.* Untuk sebuah sistem organisasi yang bersifat demokratis, partisipatif, dan organis pemahaman kewenangan berdasarkan pendekatan ini lebih tepat diterapkan.
- 3) **Kewenangan Berdasarkan Sikap/Perilaku.** Dalam pengertian ini, hubungan pribadi, komunikasi interpersonal antara bawahan dengan atasan akan mempengaruhi terjadi atau tidaknya sebuah kewenangan. Kewenangan tersebut diyakini sebagai milik para bawahan yang kemudian akan dilimpahkan kepada para atasan untuk memimpin mereka, dengan kesepakatan bahwa mereka akan patuh untuk melaksanakan pekerjaan yang menjadi beban tugasnya. Jadi dalam hal ini pelimpahan kewenangan tersebut berasal dari bawah ke atas, tidak seperti dalam pandangan tradisional. Sikap positif para bawahan terhadap atasan mereka menjadi kunci bagi kemampuan atasan untuk menerima dan melaksanakan kewenangannya. Sebaliknya jika seorang pimpinan "tidak diterima" secara sukarela oleh para bawahannya, maka tidak akan terjadi pelimpahan kewenangan. Akhirnya Pemimpin yang bersangkutan akan menggunakan

kewenangan berdasarkan statusnya atau pun fungsi yang diembannya.

## 2. Perpaduan Arti Kewenangan

Dewasa ini pandangan masyarakat tentang kebebasan individu dan kebutuhan seseorang untuk memiliki kebebasan dalam meningkatkan kemampuan dirinya sendiri (self direction) telah semakin berkembang. Mengingat hal itu, maka kewenangan yang efektif harus mengandung unsur-unsur *Permission* (ijin/keleluasaan untuk melakukan atau menggunakan sesuatu) dan *Ability* (kemampuan untuk melaksanakan kegiatan/pekerjaan tertentu). Dengan demikian pelimpahan kewenangan dalam suatu organisasi harus didasarkan pada kesepakatan mengenai apa yang harus dilakukan, bagaimana cara melakukannya, dan kesanggupan serta kemampuan dari penerima kewenangan itu untuk melaksanakan dan mencapai tujuannya.

## 3. Tanggung Jawab dan akuntabilitas

Tanggung jawab dan akuntabilitas adalah dua istilah yang sering membingungkan dan sering diartikan sama. *Tanggung Jawab* (*Responsibility*) dapat diartikan sebagai hak untuk dapat menjawab (*respond, answerable*). Sedangkan *akuntabilitas* (*Acountability*) diartikan sebagai keterikatan kewajiban seseorang untuk menjawab atau tanggap terhadap seseorang atau lembaga yang melimpahkan atau memberikan sesuatu tugas atau pekerjaan. Jika sebuah tanggung jawab harus diterima (tidak ditetapkan atau dipaksakan), dan jika penerimaan atas tanggung jawab tersebut menciptakan kewajiban untuk melakukan sesuatu pekerjaan tertentu, maka secara implisit telah muncul kewajiban untuk bertanggung jawab (akuntabilitas). Penerimaan dan kewajiban bersama untuk bertanggung jawab inilah yang menjadi esensi hubungan pelaporan antara bawahan dengan atasan dalam suatu organisasi kerja.

## 4. Delegasi Kewenangan

Delegasi atau pendelegasian berarti memberikan kepercayaan atau memberdayakan seseorang untuk melakukan sesuatu pekerjaan tertentu. Seorang pemimpin organisasi harus mampu mencapai

tujuan organisasi melalui bekerjanya orang lain: "*Getting things done through other people*". Sebagai hasil pendelegasian maka kewenangan akan terdesentralisasikan (*Decentralised Authority*). Prinsip yang mendasarinya adalah: *Pertama*, keputusan yang akan mempengaruhi efektivitas bekerjanya suatu organisasi harus ditetapkan sejauh mungkin oleh orang-orang pada peringkat yang paling dekat (atau paling bawah dalam hierarkhi) dengan pelaksanaan pekerjaan tersebut; *Kedua*, hanya permasalahan yang khusus atau tertentu saja yang harus ditetapkan keputusannya pada hierarkhi yang lebih tinggi.

Ada tiga dimensi manfaat tingginya pendelegasian kewenangan: *Pertama*, mendorong perkembangan **kemampuan profesional** para manajer / administrator. *Kedua*, terciptanya **iklim kerja kompetitif** dalam organisasi; dan *Ketiga*, delegasi kewenangan yang tinggi akan memberi kesempatan bagi para administrator atau pimpinan unit kerja untuk **melaksanakan otonomi yang lebih besar**, dan memuaskan hasratnya untuk **berpartisipasi secara penuh dalam pemecahan permasalahan** organisasi.

## 5. Desentralisasi

Dalam suatu sistem organisasi yang kompleks, pimpinan puncak organisasi (Top Administrator) harus memilih apakah akan melakukan sentralisasi atau desentralisasi kewenangan dan tanggung jawab dalam pengambilan keputusan. Jika pilihannya adalah sentralisasi, maka hampir seluruh proses pengambilan keputusan organisasional akan dilakukan dan ditetapkan di puncak hierarkhi organisasi. Dengan demikian unsur-unsur pimpinan tingkat menengah dan bawah dalam organisasi yang bersangkutan hanya memiliki kewenangan dan tanggung jawab untuk mengambil keputusan secara terbatas.

Sebaliknya, jika dilakukan desentralisasi maka berarti mendelegasikan sebagian atau sebagian besar kewenangan dan tanggung jawab pengambilan keputusan dari administrator puncak kepada para administrator tingkat menengah dan bawah. Dengan adanya desentralisasi maka pimpinan unit-unit kerja suatu administrasi akan memiliki keleluasaan yang lebih besar untuk mengambil keputusan dalam batas-batas fungsional kedudukan dan

ruang lingkup tugas pokok dan fungsi yang menjadi wewenang dan tanggung jawabnya masing-masing. Keleluasaan untuk mengambil keputusan tersebut tentunya harus digunakan secara bertanggung jawab.

Kewenangan yang tersisa pada tingkat pimpinan puncak pada organisasi yang desentralistik, adalah kewenangan dan tanggung jawab pengendalian umum arah kegiatan organisasi dalam pencapaian tujuannya. Dengan perkataan lain pimpinan di puncak hirarkhi adalah pemegang kewenangan tertinggi atas pertanggungjawaban seluruh unit kerja organisasi yang dipimpinnya. Namun demikian, keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuannya tidak boleh diklaim semata-mata karena keberhasilan pimpinan puncak, tetapi itu adalah keberhasilan seluruh unit dan anggota organisasi. Sebaliknya kegagalan organisasi dalam mencapai tujuannya tidak berarti kegagalan seluruh unit dan anggota organisasi, itu adalah kegagalan individu pemimpin puncak organisasi yang tidak efektif dalam menata dan mengarahkan organisasi yang dipimpinnya.

Dalam ilmu pemerintahan, pengertian desentralisasi mencakup beberapa bentuk sebagai berikut:

- 1) **Dekonsentrasi**, yaitu penyerahan/pelimpahan tanggung jawab administratif pelaksanaan tugas pemerintahan maupun pembangunan dari organisasi pemerintah pusat kepada unit organisasi yang lebih rendah di daerah.
- 2) **Devolusi**, yaitu penyerahan sebagian urusan pemerintahan dan pembangunan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom (di Indonesia dikenal dengan istilah desentralisasi berdasarkan UU Nomor 5 tahun 1974).
- 3) **Delegasi**, yaitu pendelegasian atau pelimpahan kewenangan atas sebagian urusan pemerintahan dan pembangunan dari pemerintah kepada organisasi atau lembaga-lembaga lain di luar struktur organisasi pemerintahan yang ada, yang biasanya disebut sebagai *Parastatal* (misalnya, Badan Otorita, Yayasan Pemerintah, BUMN/BUMD, dsb.).

- 4) **Privatisasi**, yaitu pengalihan sebagian fungsi dari sektor pemerintah (Sektor Publik) kepada organisasi atau lembaga-lembaga non pemerintah (Swasta dan LSM).

Di Indonesia pengertian desentralisasi dalam pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, adalah *penyerahan sebagian urusan pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah Tingkat atasnya kepada Daerah sehingga menjadi urusan rumah tangganya*. Pengertian desentralisasi ini sama dengan pengertian devolusi di atas. Desentralisasi berdasarkan pengertian Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tersebut adalah merupakan asas bagi penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yang mencakup asas-asas Dekonsentrasi, Desentralisasi, dan Tugas Pembantuan (Medebewind). Dalam pelaksanaannya, jika ternyata di daerah terdapat sesuatu urusan pemerintahan yang tidak termasuk kedalam pelaksanaan dari ketiga asas tersebut, maka Kepala Wilayah/Daerah yang bersangkutan memiliki kewenangan untuk mengaturnya berdasarkan asas *Vrij Bestuur*.

Untuk memudahkan para penata organisasi di daerah dalam memahami asas-asas desentralisasi, dalam modul ini dikembangkan pemikiran tentang asas-asas yang menjadi karakteristik desentralisasi berdasarkan akronim "DESENTRALISASI", sebagai berikut:

- D - inamis dan demokratis
- E - fisien dan efektif
- S - strategis berdasarkan urutan prioritasnya
- E - ncouraging atau empowering, yang berarti memberikan dorongan bagi pemberdayaan kemampuan pemerintah daerah otonom untuk memiliki kemampuan mengurus urusan rumah tangganya sendiri
- N - yata dalam arti bahwa desentralisasi harus didasarkan kepada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan, dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin Daerah memiliki kemampuan untuk mengurus rumah tangganya sendiri.



- T -anggung jawab dalam arti bertanggung jawab, yaitu bahwa desentralisasi benar-benar sejalan dengan tujuannya.
- R -es publika, bahwa orientasi penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah kepada kepentingan rakyat di daerah yang bersangkutan.
- A -spiratif dan akomodatif terhadap kepentingan dan tuntutan kebutuhan masyarakat daerah
- L -uwes dan lugas dalam penyerahan urusan kepada daerah, sehingga dapat dihindari munculnya konflik kepentingan antara pemerintah pusat atau daerah tingkat atasnya dengan daerah penerima urusan otonomi
- I -novatif, yaitu memberikan peluang dan kewenangan yang cukup leluasa kepada daerah otonom untuk melakukan inovasi atas urusan rumah tangganya sendiri.
- S -emangat kompetitif, bahwa desentralisasi harus mampu memacu masing-masing daerah untuk berprestasi dalam penyelenggaraan urusan otonominya.
- A -jeg - mandiri, dalam arti bahwa desentralisasi harus menjamin terciptanya kemampuan daerah untuk mandiri dan tidak tergantung kepada pemerintah pusat atau daerah tingkat atasnya.
- S -istem desentralisasi unitaristik, sesuai Pasal 1 Undang Undang Dasar 1945 bahwa negara Republik Indonesia adalah berbentuk Negara Kesatuan, bahwa daerah otonom adalah merupakan bagian yang integral dan tak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tidak ada negara di dalam negara.
- I -nisiatif, bahwa desentralisasi harus secara nyata memberikan kesempatan kepada Daerah otonom untuk berinisiatif dalam penyelenggaraan urusan rumah tangganya.

### **G. Prinsip-Prinsip Pengorganisasian**

Dalam Keputusan Presiden nomor 44 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Organisasi Departemen ditegaskan bahwa penyusunan organisasi



departemen dan instansi lainnya harus dilaksanakan berdasarkan azas-azas atau prinsip-prinsip sebagai berikut:

**1. Azas Pembagian Tugas**

Sesuai dengan azas ini maka dalam organisasi perlu *adanya perumusan tugas yang jelas sehingga dapat dicegah duplikasi, benturan dan kekaburan*. Sejalan dengan pengorganisasian keseluruhan aparatur Pemerintah di atas, azas inipun harus diterapkan dalam pengorganisasian setiap Instansi Pemerintah.

**2. Azas Fungsionalisasi**

Azas ini menentukan instansi atau satuan kerja mana yang *secara fungsional paling bertanggung jawab* atas suatu tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Pada gilirannya azas ini akan menentukan mekanisme koordinasi dalam arti bahwa instansi atau satuan kerja yang secara fungsional paling bertanggung jawab tersebut *memiliki kewenangan mengkoordinasikan orang atau satuan kerja lain sesuai fungsinya*.

**3. Azas Koordinasi**

Dalam penyusunan kelembagaan instansi pemerintah harus dimungkinkan *terwujudnya koordinasi yang mantap* dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan. Fungsi koordinasi ini melekat secara fungsional pada satuan kerja.

**4. Azas Kesinambungan**

Azas ini mengharuskan adanya institusionalisasi dalam pelaksanaan, dalam arti bahwa *tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan harus berjalan secara terus menerus sesuai dengan kebijaksanaan dan program yang telah ditetapkan tanpa tergantung pada diri pejabat/pegawai tertentu*. Tidak ada pekerjaan yang terhambat karena ketidakhadiran atau karena tidak adanya pejabat/pegawai tertentu.

**5. Azas Keluwesan**

Azas keluwesan menghendaki agar *organisasi selalu mengikuti dan menyesuaikan diri dengan tuntutan perkembangan dan perubahan kondisi lingkungan strategis*, sehingga dapat dihindarkan kekakuan dalam pelaksanaan tugasnya.

**6. Azas Akordion**

Dalam pengembangan organisasi sebagai dimaksud dalam azas keluwesan, azas akordion menentukan bahwa *organisasi dapat berkembang atau mengecil sesuai dengan tuntutan tugas dan beban kerjanya*. Namun demikian pengembangan/ penciutan suatu organisasi tidak boleh menghilangkan satuan tugas yang ada.

**7. Azas Pendelegasian Wewenang**

Dalam menyusun organisasi harus ditentukan tugas-tugas apa yang perlu didelegasikan dan tugas-tugas apa yang masih harus dipegang pimpinan. *Setiap unit atau individu yang menerima pelimpahan tersebut harus mampu mengambil keputusan secara mandiri, melaksanakan, dan bertanggung jawab atas wewenang dan tugas-tugas yang dilimpahkan kepadanya*.

**8. Azas Rentang Kendali**

Azas rentang kendali ini dimaksudkan agar dalam menentukan *jumlah satuan organisasi atau orang yang dibawah oleh seorang pejabat pimpinan, diperhitungkan secara rasional mengingat terbatasnya kemampuan seorang pimpinan / atasan dalam mengadakan pengendalian terhadap bawahannya*.

**9. Azas Jalur dan Staf**

Ada beberapa cara yang digunakan untuk pengorganisasian Instansi Pemerintah. Namun demikian agar terdapat *kejelasan antara tugas pokok (operasional) dan penunjang*, maka dalam pengorganisasian kelembagaan Aparatur Pemerintah digunakan asas jalur (lini / operasional) dan staf (penunjang / kesekretariatan / ketatausahaan).

**10. Azas Kejelasan Dalam Pembangunan**

Azas kejelasan dalam pembangunan yang mengharuskan setiap organisasi pemerintah menggambarkan *susunan organisasinya dalam bentuk bagan*, agar setiap pihak yang berkepentingan dapat segera memahami kedudukan dan hubungan dari setiap satuan organisasi yang ada.

Keseluruhan prinsip pengorganisasian ini berlaku baik pada proses penyusunan atau pembentukan sebuah organisasi baru, maupun pada penataan dalam rangka penyempurnaan dan pengembangan organisasi yang sudah ada sesuai dengan tuntutan perkembangan lingkungannya.



## BAB VII

# MODEL PEDOMAN PENATAAN KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAERAH TINGKAT II

### A. Arti Penting Pedoman dan Penataan Kelembagaan

Dalam bab-bab sebelumnya telah dijelaskan bahwa praktek penyelenggaraan pemerintahan (di) daerah berdasarkan UU Nomor 5 tahun 1974 selama ini masih mengalami banyak hambatan atau masalah. Disisi lain, paradigma pemerintahan juga telah bergeser dari budaya administrasi lama (klasik) kearah budaya administrasi baru (modern), yang terdorong oleh tuntutan demokratisasi seluruh lapisan masyarakat.

Berpijak pada permasalahan yang dihadapi selama ini dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah serta prediksi perubahan sistem UU Nomor 5 Tahun 1974, sekaligus sebagaiantisipasi bentuk baru pemerintahan di masa yang akan datang, maka organisasi pemerintahan daerah yang ada selama ini perlu dilakukan penyesuaian-penyesuaian agar dapat berfungsi secara lebih baik. Bentuk konkrit dari penyesuaian organisasi ini adalah penataan kelembagaan dan aspek-aspek lain yang terkait dengan pemerintahan daerah.

#### 1. Arti Penting Pedoman

Program penataan organisasi ini memerlukan sebuah model panduan penataan organisasi. Untuk itu agar pedoman penataan kelembagaan yang dibuat baik oleh Instansi Pusat yang berwenang dalam hal ini Menko Wasbangpan atau Departemen Dalam Negeri maupun oleh Pemerintahan Propinsi. Pedoman penataan organisasi harus diupayakan agar siap pakai. Hal ini berarti harus berupaya mengoptimalkan nilai-nilai : rasionalitas, efisiensi dan efektivitas yang ditandai oleh sifat realistis dan operasional dengan fokus garapan dua variabel pokok : (1) membangun kesisteman organisasi secara utuh dan (2) upaya peningkatan kapasitas sumber daya manusia

selaku pelaku sistem, dalam aplikasi konsep dasar *Autotherapeutic Mechanism* (AtM) dalam penataannya.

Pedoman yang akan dibuat harus melihat kedepan dengan mempertimbangkan aspek-aspek sebagai berikut :

- a. Pedoman yang dibuat harus bisa dibaca dengan kata lain mudah untuk dipahami oleh orang yang membaca pedoman tersebut
- b. Pedoman yang dibuat harus sesederhana mungkin tetapi mencapai sasaran yang dimaksud
- c. Pedoman yang dibuat harus fleksibel, tidak rigid.

Disamping mempertimbangkan aspek-aspek tersebut di atas, Pembuatan pedoman agar lebih efektif juga diarahkan kepada hal-hal sebagai berikut :

- a. Memberikan pada management suatu kepedulian akan kebutuhan pedoman yang mempunyai kualitas yang sangat baik dan pedoman program yang kohesif.
- b. Menghasilkan standar yang komprehensif untuk penulisan suatu pedoman dan untuk menata dan memelihara pedoman program yang efisien
- c. Mendemonstrasikan kepada penulis bagaimana menulis secara jelas, konsisten dalam isi pedomannya
- d. Memperlihatkan “bagaimana” pedoman tersebut, tidak hanya “apa yang dikerjakan” dalam semua bagian pedoman pendisainan dan pengembangan

Adapun menurut Jean d’Agenais dan John Carruthers dalam “Creating Effective manuals” mengemukakan langkah-langkah dalam membuat suatu pedoman adalah sebagai berikut :

- a. Perencanaan dan Persiapan  
Dalam langkah ini direncanakan dan dipersiapkan model penyusunan pedoman dengan menggunakan pendekatan top-Down atau bottom-up dan menggunakan penggabungan kedua pendekatan tersebut. Dalam perencanaan dan persiapan ini perlu membentuk tim Pembuat

Pedoman dengan penulis atau Editor yang mempunyai kualifikasi sebagai berikut :

- menjadi self-starters
- mempunyai kemampuan perencanaan dan pengorganisasian yang baik
- Mempunyai hubungan menyenangkan dan efektif dengan karyawan di semua level organisasi.
- Menjadi Pewawancara yang baik
- Menjadi analis
- Mempunyai kemampuan menulis dan menedit.

b. Penentuan dan pengorganisasian Isi

Sistematika penulisan pedoman harus jelas dan mudah dimengerti oleh pembaca. Pedoman yang berisi sejumlah standar instruksi yang menggambarkan :

- Sistem penomoran
- Index
- Bagaimana menemukan suatu dokumen
- Tabel isi
- Tambahan dan Perubahan dari manual

c. Penulisan

Pedoman memiliki gaya penulisan tersendiri yang merupakan kebiasaan atau cara dalam penulisan, atau merupakan suatu metode untuk mengekspresikan pemikiran dalam bentuk tulisan. Ada dua elemen atau gaya yang mempengaruhi penulisan pedoman :

- Kata itu sendiri, dan bagaimana kata ditempatkan bersama dalam kalimat-kalimat termasuk didalamnya penekanan.
- Penyusunan kata kedalam modul-modul yang mudah diasimilasikan pada layout.

d. Produksi

Langkah ini merupakan langkah bagaimana menuangkan penulisan pedoman ini dalam tulisan dengan menggunakan alat-alat manual atau elektronis, standar pengetikan dan lay out, dan akhirnya pencetakan pedoman untuk siap didistribusikan.



e. Distribusi

Pendistribusian pedoman dapat dilakukan secara : otomatis, berdasarkan permintaan, dan terbatas.

f. Pemeliharaan

Pedoman harus tetap dipelihara agar tetap akurat dan memungkinkan. Kesalahan dan permintaan perubahan harus diperhatikan sebagai bahan pertimbangan bagi program pengembangan pedoman di masa datang.

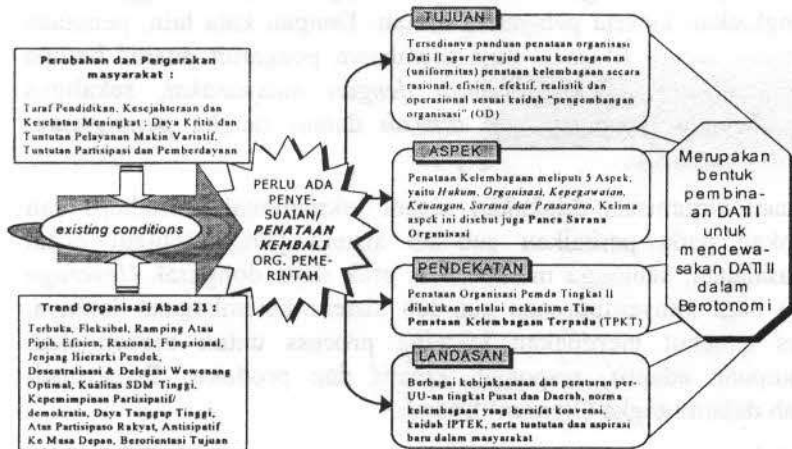
Dengan memperhatikan aspek-aspek, arah dan langkah-langkah dalam membuat suatu pedoman akan menghasilkan suatu pedoman yang efektif dan efisien. Maka pedoman penataan kelembagaan yang dihasilkan instansi yang berwenang tersebut di atas akan menjadi panduan yang efektif dan efisien dalam menataan kelembagaan Daerah Tingkat II yang dilakukannya sendiri secara rasional, efisien, efektif, realistik dan operasional sesuai kaidah “pengembangan organisasi” (*Organizational Development*).

## 2. Arti Penting Penataan Kelembagaan

Dalam kaitan ini, penataan organisasi dapat dipolakan berdasarkan lima aspek penunjang (panca sarana) organisasi Daerah Tingkat II, serta dilakukan melalui mekanisme **Tim Penataan Kelembagaan Terpadu** (TPKT) yang dibentuk di masing-masing daerah. Selain itu, penataan organisasi harus didasarkan pada berbagai kebijaksanaan dan peraturan perundang-undangan tingkat Pusat dan Daerah, norma kelembagaan yang bersifat konvensi, kaidah IPTEK, serta tuntutan dan aspirasi baru dalam masyarakat. Dalam bentuk model, arti penting penataan organisasi pemerintah Daerah Tingkat II dapat dilihat pada gambar 7.1 dibawah ini.

Gambar 7.1

### Arti Penting Penataan Organisasi Pemerintah Daerah Tingkat II



### B. Filosofi dan Prinsip Penataan Kelembagaan

Secara filosofis, penataan kelembagaan pemerintah Daerah Tingkat II diyakini dapat mengatasi kekurangan-kekurangan dan atau kelemahan yang selama ini ditemukan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Artinya, dengan melakukan penataan kelembagaan, akan dihasilkan organisasi Pemda Dati II yang *rasional* (dalam hal pembagian tugas, rentang kendali, fungsionalisasi, kejelasan pembaganaan, dan sebagainya), sekaligus juga efektivitas dan efisiensi tugas-tugas umum pemerintahan dan tugas pembangunan. Atau dengan kata lain, penataan yang tepat akan dapat memberdayakan daerah dalam berotonomi. Secara lebih rinci, beberapa dasar filosofis penataan kelembagaan pemerintah Daerah Tingkat II adalah sebagai berikut :

1. Pemecahan masalah kelembagaan Pemerintah Daerah akan tercapai secara *realistik* dan *operasional*, karena didasarkan pada kemampuan dan kemandirian Daerah sesuai kewenangan otonominya. Dengan demikian, akan terwujud *kemandirian* Daerah Tingkat II dalam bidang pembiayaan, personalia dan perlengkapan, guna menunjang penguatan otonomi daerah dengan titik berat pada Dati II.

2. Pemerintah Daerah akan bersikap lebih pro aktif dalam menanggapi tuntutan perkembangan dinamika masyarakat, sehingga akan meningkatkan kinerja pelayanan umum. Dengan kata lain, penataan organisasi secara filosofis juga membawa pengaruh positif berupa *kedekatan hubungan pemerintah dengan masyarakat*, sekaligus sebagai upaya *pemberdayaan daerah* dalam rangka *peningkatan kualitas pelayanan*.
3. Penataan Organisasi dilakukan secara inkremental (bertahap) dan diarahkan pada perbaikan sub-sub sistem yang menjadi pusat permasalahan, sehingga memberikan efek daya dongkrak (*leverage effect*) bagi penyempurnaan sub-sub sistem kelembagaan lainnya. Proses tersebut merupakan learning process untuk menciptakan kemampuan adaptif, responsif, kreatif dan produktif Pemerintah Daerah dalam rangka Otonomi Daerah.
4. Terkelolanya aspek-aspek kelembagaan dan ketatalaksanaan, kepegawaian, hukum, perlengkapan, serta sarana dan prasarana secara *integrated* dalam mendukung Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II selaku administrator tunggal di daerah dalam rangka penguatan otonomi daerah dengan titik berat pada Dati II. Artinya, penataan organisasi yang tepat akan menghasilkan organisasi pemerintah daerah yang rasional dengan ciri-ciri : **tepat struktur, tepat sasaran, tepat jumlah, tepat waktu dan tepat mutu.**
5. Tercapainya *kesamaan persepsi, kesatuan pola pikir, serta kebersamaan langkah dan tindak bagi aparat di daerah* (Tingkat I dan II) dalam menyambut kebijaksanaan penguatan otonomi daerah dengan titik berat pada Dati II, melalui kegiatan-kegiatan perencanaan, pengembangan, pembinaan, serta pengawasan dan pengendalian operasional organisasi. Pada gilirannya, hal ini diharapkan dapat menciptakan *efektivitas dan efisiensi* tugas-tugas umum pemerintahan dan tugas pembangunan.

Untuk dapat mencapai tujuannya secara optimal, maka penataan organisasi / kelembagaan pemerintah Daerah Tingkat II perlu didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. **Pemberdayaan Organisasi** : penataan organisasi kewenangan pangkal perlu diarahkan pada *penataan kembali struktur kewenangan, tugas, fungsi, kegiatan pokok organisasi, serta hubungan-hubungan kerja antara Daerah dengan Pemerintah dan Daerah atasannya, serta hubungan koordinatif dengan Dinas, Badan, Lembaga, Instansi Pemerintahan lainnya di daerah*. Batas-batas kewenangan dan hubungan kerja yang jelas akan memberdayakan Daerah untuk berprakarsa secara penuh dalam penyelenggaraan kewenangan otonomi, dan pengambilan keputusan dalam batas-batas yang dapat dipertanggung jawabkan, "*tanpa harus menunggu persetujuan dari atas*".
2. **Rasional** : penataan kewenangan pangkal Daerah perlu diarahkan pada *rasionalisasi urusan-urusan otonomi yang dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dewasa ini, serta perumusan kembali dan pengembangan kewenangan pangkal yang ada sesuai dengan tuntutan lingkungan dewasa ini maupun sebagai antisipasi ke masa depan*. Tetapi *perlu dipertimbangkan dengan cermat kapasitas sumber daya manusia dan potensi sumber-sumber yang dimiliki Daerah sehingga memungkinkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraannya*. Hindarkan ambisi untuk memperbanyak urusan otonomi, jika pada akhirnya hanya menimbulkan ketergantungan Daerah kepada Pemerintah / Daerah atasnya.
3. **Menyeluruh (komprehensif)** : penataan organisasi tidaklah berarti menata dan menyusun struktur organisasi dalam arti sempit berupa pemetaan fungsi-fungsi, pembagian kerja, dan pendelegasian wewenang semata-mata. Penataan organisasi dalam pengertian yang lebih luas dan kontemporer adalah mencakup penataan, penyusunan, perumusan, pengembangan struktur organisasi bukan hanya pemetaan fungsi dan pembagian kerja, tetapi mencakup sistem kerja bahkan aspek kultur dan perilaku kerja, dan kemitraan.
4. **Harus selalu bertumpu pada prinsip pengembangan organisasi (organization development)**, yaitu :

- **Rasional**, ditandai dengan penetapan pola organisasi (maksimal/minimal) sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah.
- **Efisien**, ditandai dengan kebijaksanaan ramping struktur kaya fungsi, yang diimbangi dengan upaya peningkatan kemampuan kapasitas aparatur di daerah.
- **Efektif**, ditandai dengan upaya simultan untuk membangun kesisteman kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintahan di daerah yang paling tepat dan terbaik.

### C. Strategi dan Tahapan Penatan Kelembagaan

Penataan organisasi dilakukan melalui suatu proses pengkajian atas berbagai permasalahan yang dihadapi oleh organisasi yang bersangkutan dalam interaksinya baik dengan lingkungan intern maupun ekstern. Sebelum kita dapat merancang struktur organisasi tersebut, maka beberapa hal harus dilakukan, antara lain: kejelasan tujuan organisasi, pengidentifikasian tugas-tugas pokok yang harus dilaksanakan, dan perkembangan strategi dan kebijaksanaan yang telah ditetapkan untuk pencapaian tujuan dan sasaran kelembagaan.

Perancangan struktur organisasi sebagai bagian dari *penataan organisasi pada awalnya harus difokuskan pada tugas-tugas dan kegiatan-kegiatan kerja, dan bukannya kepada orang-orang yang melaksanakannya*. Namun demikian, *rancangan akhir struktur organisasi tersebut harus mampu memenuhi kebutuhan lembaga yang bersangkutan maupun individu para anggotanya*, dan karenanya beberapa perbaikan struktural mungkin harus dilakukan.

Dalam proses penataan organisasi ini perlu diingat bahwa *tidak ada satu cara terbaik untuk menata organisasi*, sementara pendekatan-pendekatan alternatif pun belum tentu sama efektivitasnya. Untuk itu, pendekatan yang bersifat situasional (kontingensial) cenderung relevan digunakan dalam upaya penataan organisasi dengan tingkat permasalahan yang dihadapi dewasa ini oleh berbagai organisasi, khususnya Pemerintah

Daerah Tingkat II di wilayah manapun. Langkah-langkah yang dapat ditempuh dalam proses penataan organisasi, adalah sebagai berikut ini.

### 1. Pengkajian Tujuan-tujuan Organisasi

- a. Pada tahap awal, para analis organisasi perlu mengkaji tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran fungsional organisasi yang akan ditata atau disusun, baik dalam jangka pendek maupun dalam jangka panjang;
- b. Perhatikan pula sasaran-sasaran tambahan yang ingin dicapai, serta peranan apa yang akan dimainkan organisasi yang bersangkutan pada masa yang akan datang;
- c. Pelajari arah kemauan (*political will*) dan filosofi yang mendasari kemauan pimpinan tertinggi organisasi atau para "*stakeholders*" tersebut;
- d. Kajiilah batasan-batasan kewenangan berdasarkan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai ruang lingkup tugas dan kegiatan kerja organisasi yang bersangkutan; dan
- e. Pelajari perkembangan kriteria-kriteria kinerja organisasi secara historis.

### 2. Pelajari Faktor-Faktor Lingkungan Organisasi

- a. Uraikan/jabarkan kecenderungan-kecenderungan dan kekuatan-kekuatan yang mungkin akan muncul;
- b. Identifikasi kecenderungan tantangan dan tuntutan yang bersifat lokal, regional, nasional maupun internasional yang diperkirakan akan mempengaruhi organisasi yang akan ditata, termasuk pola kerjanya, perilaku Sumber Daya Manusianya, dan sikap serta perilaku masyarakat yang akan dilayani; dan
- c. Tentukan ruang lingkup fungsional organisasi tersebut yang diperkirakan akan mampu bertahan menghadapi arus perubahan lingkungan tersebut, serta bagaimana caranya untuk mampu bertahan atau menyesuaikan diri.

### 3. Identifikasi Kunci Keberhasilan Kerja (Kinerja)

- a. Identifikasi tolok ukur utama keberhasilan kerja atau kinerja organisasi, serta instrumen untuk mencapai hasil tersebut;

- b. Jabarkan indikator pencapaian hasil pekerjaan dan sistem kerjanya

**4. Identifikasi Faktor Kunci Lingkungan Internal**

- a. Identifikasikan faktor-faktor utama lingkungan internal yang akan berpengaruh pada pencapaian sasaran tambahan organisasi;
- b. Tetapkan pengaruh dari parameter utama lingkungan intern terhadap pencapaian sasaran tersebut, yang mencakup parameter ukuran besarnya organisasi (jumlah anggota / pegawai), lokasi geografis / wilayah, jangkauan tingkat penyebaran secara fisik dan tingkat penyebaran dari faktor-faktor kunci lingkungan intern tersebut.

**5. Kajiilah Setiap Faktor Kunci Lingkungan Internal**

- a. Tetapkan bagaimana tingkat akselerasi perubahan, ketidaktentuan, dan kompleksitas dari tiap faktor utama lingkungan intern organisasi; dan
- b. Tentukan pula kualitas dan kuantitas informasi dan umpan balik yang penting (vital) bagi berfungsinya faktor-faktor tersebut;
- c. Tentukan pola komunikasi yang ada, bagaimana tingkat permasalahan atau ketidakberfungsian komunikasi yang terjadi, serta kebutuhan-kebutuhan apa yang harus dipenuhi di masa depan.

**6. Formulasikan Sistem-sistem atau Model-model Alur Kerja**

- a. Rumuskan sistem-sistem kerja atau model-model alur kerja (work-flow) yang berkaitan dengan faktor-faktor lingkungan internal, yang menunjukkan langkah-demi langkah aliran berbagai kegiatan utama dan hubungan-hubungan kerjanya;
- b. Juga tentukan susunan kelembagaan dan fungsi-fungsi ketatalaksanaan yang diperlukan untuk menghadapi perubahan yang terjadi (misalnya: fungsi-fungsi koordinasi, pengawasan, fleksibilitas, dan sebagainya).

**7. Tentukan Persyaratan Umum Struktur Kelembagaan**

- a. Tentukan persyaratan kelembagaan yang diperlukan untuk pencapaian sasaran kegiatan fungsional utama perencanaan, pengawasan, koordinasi, dan pembinaan;



- b. Tentukan persyaratan kelembagaan yang dibutuhkan untuk pencapaian sasaran kegiatan atau fungsi-fungsi unit kerja atau satuan kerja utama, misalnya: Bagian Organisasi, Sub Bagian Ketatausahaan, Urusan Keuangan, dan Unit-unit operasional lainnya;
- c. Tentukan pula persyaratan kelembagaan yang diperlukan untuk keberhasilan pencapaian sasaran pembinaan iklim kerja internal, yang mencakup: pola penggajian dan insentif, komunikasi internal, dan interaksi antar anggota organisasi.  
Untuk itu semua, barangkali akan bermanfaat untuk memperhatikan dan mempertimbangkan prinsip-prinsip yang mendasari model organisasi mekanistik, prinsip birokrasi dan sebagainya.

#### **8. Pertimbangkan Aspek-aspek Pemberdayaan Tenaga Spesialis**

- a. Pertimbangkan kebutuhan-kebutuhan keterpaduan / integrasi organisasi untuk pelaksanaan fungsi koordinasi dan pembinaan; sekaligus
- b. Pertimbangkan persyaratan yang diperlukan untuk pengintegrasian organisasi yang dapat memperkuat atau memberdayakan kelompok tenaga ahli profesional spesialis.

#### **9. Periksa Karakteristik Pekerjaan / Jabatan**

Dalam hal ini periksalah seberapa jauh karakteristik berbagai pekerjaan dan jabatan dalam organisasi, terutama yang berkaitan dengan aspek-aspek motivasional pegawai.

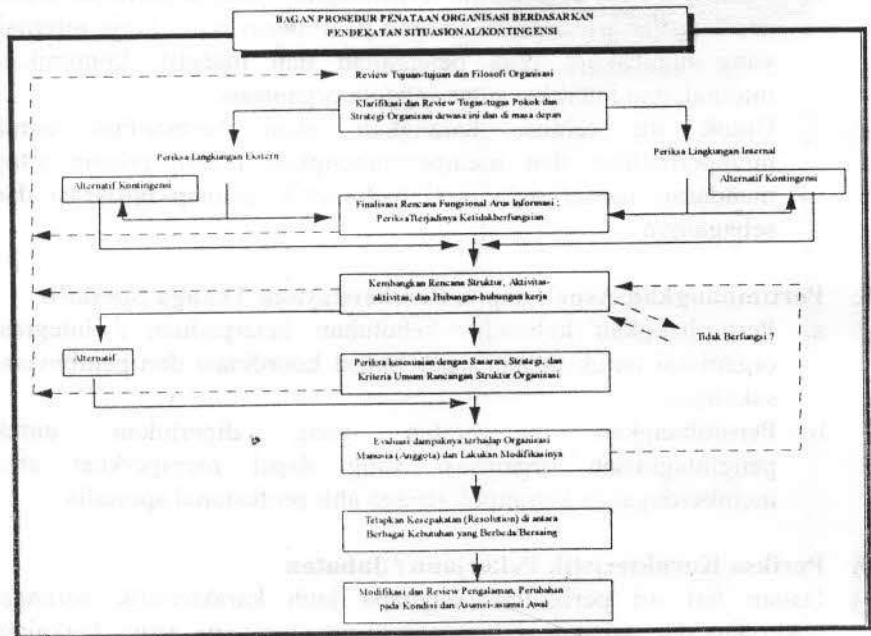
#### **10. Modifikasi Rancangan Struktur Organisasi**

Berdasarkan hasil pengkajian terhadap spesifikasi rancangan struktur organisasi sebagaimana langkah-langkah tersebut diatas, dan/atau pengkajian atas berbagai faktor lainnya yang bersifat urgen dan prioritas, yang sebelumnya tidak pernah teridentifikasi; maka susunlah rancangan struktur organisasi yang baru sebagai modifikasi atau hasil kerja penataan kelembagaan.

Kesepuluh langkah proses penataan / penyusunan organisasi berdasarkan pendekatan situasional, atau berdasarkan adanya dorongan

dan pengaruh lingkungan baik internal maupun eksternal tersebut di atas dapat digambarkan dalam bagan berikut ini.

Gambar 7.2  
Penataan Organisasi Berdasarkan Pendekatan Situasional



Dari kesepuluh langkah tersebut secara garis besar penataan kelembagaan dilaksanakan melalui 2 (dua) langkah, yaitu *Langkah Teknis* dan *Langkah Administratif*.

**Langkah Teknis** adalah mekanisme Penataan Organisasi yang dimaksudkan untuk menciptakan dasar-dasar atau kerangka kerja (*framework*) sehingga dapat melancarkan pelaksanaan tugas. Oleh karena itu, langkah teknis ini diawali dengan *policy analysis*, kemudian diikuti dengan proses penetapan *policy institution*, dan dilanjutkan dengan penerapan kebijakan (*policy implementation*). Secara lebih konkrit,

langkah teknis ini berbentuk *kegiatan penyiapan atau penyusunan berbagai produk hukum*, petunjuk-petunjuk maupun pedoman-pedoman yang diperlukan bagi pihak-pihak terkait yang akan menerapkan upaya penataan organisasi. Langkah teknis ini terdiri dari beberapa kegiatan sebagai berikut :

1. Pengumpulan dan pengolahan data-data yang relevan.
2. Pelaksanaan analisis jabatan dan analisis beban kerja.
3. Penyusunan konsep awal rancangan penataan organisasi.
4. Pembahasan, konsultasi, dan koordinasi antar unit kerja terkait.
5. Konsultasi masalah norma, hukum dan kaidah organisasi.

Sementara itu, **Langkah Administratif** adalah operasionalisasi dari langkah-langkah teknis yang telah dilaksanakan. Beberapa bentuk kegiatan administratif disini antara lain adalah koordinasi pelaksanaan tugas, pengawasan dan pengendalian operasional, pembinaan atau pembimbingan, dan sebagainya. Secara umum, beberapa kegiatan dalam langkah administratif ini meliputi hal-hal sebagai berikut :

1. Penyiapan naskah penataan organisasi.
2. Penyampaian usulan penataan organisasi kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur / KDH Tingkat I.
3. Penyampaian Raperda ke DPRD.
4. Penyampaian Raperda untuk pengesahan ke Menteri Dalam Negeri.
5. Pengesahan dan pemasukan Perda kedalam Lembaran Daerah.

Operasionalisasi langkah teknis maupun administratif diatas perlu dilakukan pada setiap program penataan kelembagaan Daerah, baik di Tingkat I maupun Tingkat II. Dalam kaitan ini, program penataan kelembagaan yang dapat dilakukan antara lain meliputi program perampingan organisasi Daerah Tingkat I, penggemukan Daerah Tingkat II, penataan ulang formasi jabatan, pengembangan jabatan fungsional, penataan organisasi lini dan staf, serta penataan pola organisasi maksimal dan minimal. Masing-masing dari langkah-langkah program penataan organisasi ini dapat diuraikan sebagai berikut.

1. **Perampangan Organisasi Tingkat I**, dapat ditempuh melalui prosedur sebagai berikut :
  - Pengumpulan dan pengolahan data sebagai pendukung usul perubahan atau pengurangan atau perampangan Dinas/Lembaga/Badan Tingkat I
  - Analisis tentang *repositoning / resettlement* (penempatan kembali) pegawai-pegawai yang instansinya terkena rasionalisasi.
  - Pengajuan usulan perampangan struktur kepada Menteri Dalam Negeri.
  - Perancangan Perda Tingkat I tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas/Lembaga/Badan Daerah Tingkat I yang baru.
2. **Penggemukan Organisasi Tingkat II**, dapat ditempuh melalui prosedur-prosedur sebagai berikut :
  - Pengumpulan dan pengolahan data sebagai pendukung usul pembentukan, perubahan atau pengembangan Dinas Tingkat II.
  - Pengusulan tentang Pembentukan, Perubahan atau Pengembangan Dinas/Lembaga/Badan Tingkat II oleh Bupati.
  - Pengkajian Usulan oleh Tim Tingkat I, kemudian dibuat rekomendasi Gubernur kepada Pemerintah Pusat (Mendagri atau MENPAN).
  - Dengan persetujuan MENPAN, Mendagri menetapkan pola organisasi dan eselon Dinas/Lembaga/Badan Tingkat II.
  - Penyusunan Raperda Tingkat II tentang Pembentukan pembentukan, perubahan atau pengembangan Dinas/Badan/Lembaga Tingkat II.
  - Konsultasi dengan Biro Organisasi dan Biro Hukum Setwilda.
  - Pengesahan dan Penerbitan SK Gubernur.
3. **Penataan Ulang Formasi Jabatan**, ditempuh melalui prosedur sebagai berikut :
  - Analisis kebutuhan pegawai berdasarkan rasionalitas mutu, jumlah dan susunan kepangkatan pegawai yang dibutuhkan.
  - Analisis terhadap beban kerja, bahan kerja, perangkat kerja, serta hasil kerja yang diinginkan.
  - Penyusunan uraian tugas unit / jabatan (UTU) dengan format seperti terlampir.

- Pengajuan usulan penambahan pegawai kepada MENPAN dan Kepala BAKN.
4. **Pengembangan Jabatan Fungsional**, ditempuh melalui prosedur sebagai berikut :
    - Peninjauan terhadap struktur organisasi sesuai kebutuhan pola maksimal atau minimal.
    - Identifikasi terhadap tugas-tugas instansi yang bersifat teknis atau yang bersifat spesifik, yang membutuhkan keahlian dan keterampilan dibidang khusus.
    - Analisis terhadap jenis-jenis dan nomenklatur jabatan fungsional, kriteria-kriteria kemampuan yang diperlukan, serta jumlah kebutuhan pegawai / formasi.
    - Penyertaan calon pejabat fungsional dalam diklat-diklat teknis fungsional yang sesuai.
    - Pengajuan usulan pembentukan / penambahan jabatan fungsional kepada MENPAN.
  5. **Penataan Organisasi Lini dan Staf**, ditempuh melalui prosedur sebagai berikut :
    - Identifikasi urusan-urusan “kerumahtanggaan” serta unit-unit kerja yang dibutuhkan sebagai *services unit*.
    - Identifikasi urusan-urusan yang berkenaan dengan tugas pokok dan fungsi organisasi.
    - Perumusan tata kerja dan hubungan kerja antara unsur lini dan unsur staf.
  6. **Penataan Pola Organisasi Minimal dan Maksimal**, ditempuh melalui prosedur sebagai berikut :
    - Koordinasi dengan Tim Penataan Kelembagaan Terpadu (TPKT) Jawa Barat.
    - Inventarisasi tentang tugas pokok, fungsi, beban kerja dan urusan instansi.
    - Penentuan jumlah dan nomenklatur unit-unit kerja baru untuk jenjang Eselon IV dan V, atau pemangkasan struktur tertentu yang bisa dilimpahkan kepada Daerah Tingkat II.

- Inventarisasi kebutuhan sumber daya manusia, pembiayaan / keuangan dan perlengkapan / sarana dan prasarana kerja.
- Penetapan tentang wewenang, tanggung jawab dan hubungan kerja antar unit-unit kerja baru.
- Pengajuan rancangan Perda tentang Pola Maksimal Organisasi Dati II atau Pola Minimal Organisasi Tingkat I.

#### **D. Aspek-aspek Penataan Kelembagaan**

Untuk dapat menjalankan fungsinya dengan baik, diperlukan adanya kebijakan penataan organisasi yang meliputi aspek-aspek kelembagaan dan ketatalaksanaan, keuangan, perlengkapan, hukum, serta sumber daya manusia (panca sarana).

Penataan dalam kelima aspek ini perlu dilakukan untuk menjamin efektivitas dan efisiensi pelaksanaan tugas-tugas umum pemerintahan serta tugas pembangunan yang diemban oleh lembaga-lembaga di tingkat daerah. Tentu saja, penataan organisasi di Daerah ini harus memperhatikan kriteria-kriteria dan pertimbangan yang obyektif, sehingga tujuan untuk meningkatkan kinerja sektor publik akan dapat tercapai secara optimal. Dalam konteks pemerintahan daerah – khususnya Daerah Tingkat II – kebijakan penataan organisasi merupakan konsekuensi logis dari pemberlakuan PP Nomor 45 tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan Titik Berat pada Daerah Tingkat II. Dengan kata lain, penataan organisasi merupakan kebijakan lokal yang harus ditempuh untuk menindaklanjuti kebijakan nasional di bidang pemerintahan daerah.

Sebagai ilustrasi, penataan organisasi di Jawa Barat (Keputusan Gubernur Nomor 17 tahun 1995 tentang Pedoman Kerja Penataan Kelembagaan dan Ketatalaksanaan Dinas / Badan / Lembaga Daerah Tingkat II di Jawa Barat), menyiratkan bahwa penataan organisasi pemerintah daerah bermuara kepada peningkatan pelayanan kepada masyarakat melalui pencapaian sasaran sebagai berikut:

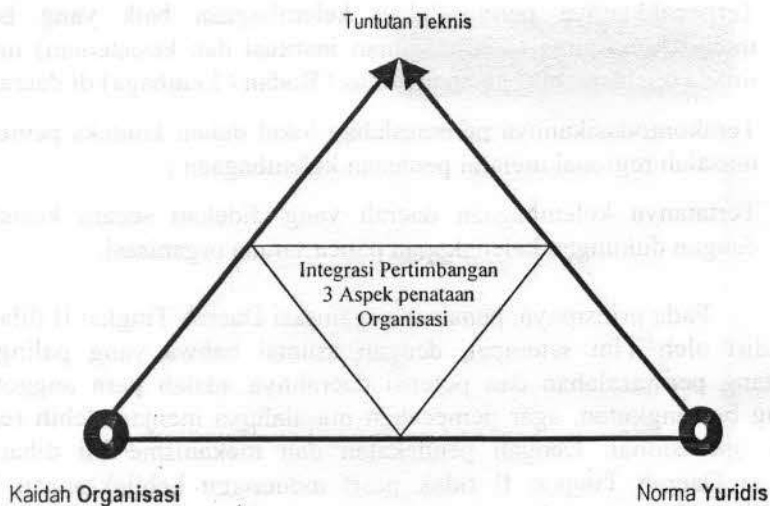
1. Terwujudnya siklus manajemen dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kehidupan kemasyarakatan ;
2. Terpecahkannya permasalahan kelembagaan baik yang bersifat makro konseptual (pembangunan institusi dan kesisteman) maupun mikro operasional (penataan Dinas / Badan / Lembaga) di daerah ;
3. Terakomodasikannya permasalahan lokal dalam konteks pemecahan masalah regional melalui penataan kelembagaan ;
4. Tertatanya kelembagaan daerah yang didekati secara kesisteman dengan dukungan kelengkapan panca sarana organisasi.

Pada prinsipnya, penataan organisasi Daerah Tingkat II dilakukan sendiri oleh Tim setempat, dengan asumsi bahwa yang paling tahu tentang permasalahan dan potensi daerahnya adalah para anggota tim yang bersangkutan, agar pemecahan masalahnya menjadi lebih realistik dan operasional. Dengan pendekatan dan mekanisme ini diharapkan setiap Daerah Tingkat II tidak pasif menunggu kebijaksanaan Pusat, tetapi aktif menangani permasalahan daerahnya dengan mendayagunakan potensinya dalam batas-batas kewenangan otonominya.

Dalam kaitan dengan penataan organisasi ini, salah satu instrumen yang dapat digunakan adalah Teknik TOY. Teknik ini dimaksudkan bahwa dalam mempertimbangkan pembentukan dan atau penambahan suatu unit organisasi pemerintah daerah (Dinas), paling tidak harus memperhatikan tiga dimensinya, yakni pertimbangan teknis, pertimbangan organisatoris, serta pertimbangan yuridis. Dalam bentuk gambar, metoda dan teknik TOY dalam Penataan Organisasi Daerah Tingkat II dapat dilihat sebagai berikut.



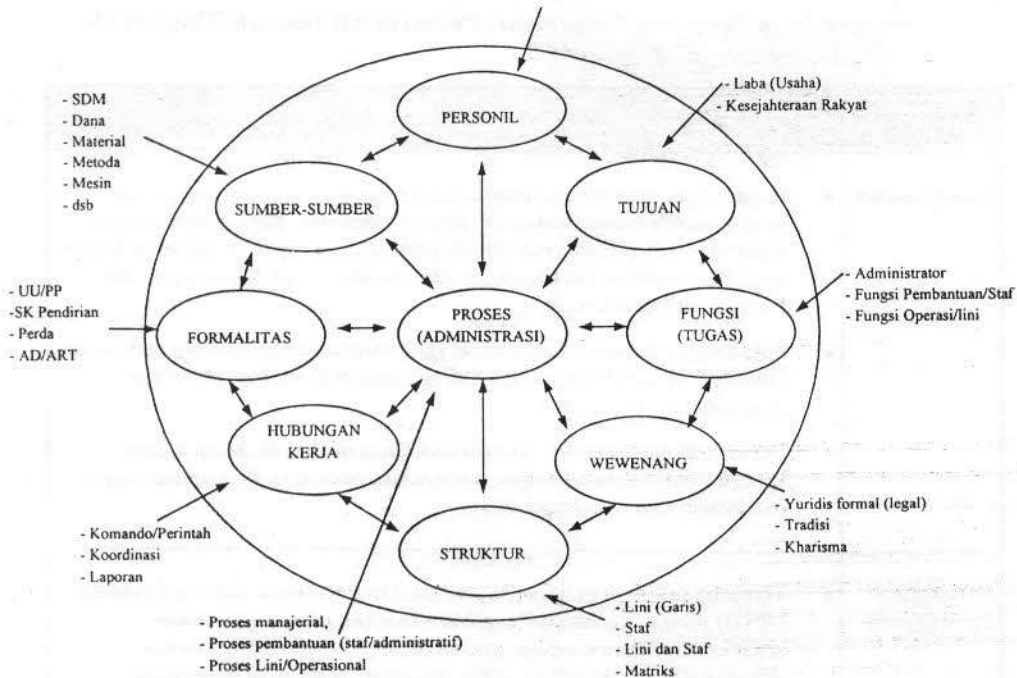
Gambar 7.3  
Metoda dan Teknik TOY dalam Penataan Organisasi



Pertimbangan teknis yang perlu dipenuhi dalam penataan organisasi berdasarkan kebutuhan lokal adalah kondisi obyektif atau syarat teknis yang diperlukan antara lain adalah luas wilayah, jumlah penduduk, daerah bawahan, fasilitas-fasilitas umum, dan sebagainya. Sementara itu pertimbangan organisasi adalah aspek-aspek yang perlu dipertimbangkan dalam pembentukan lembaga tingkat Daerah dalam rangka melaksanakan suatu jenis urusan tertentu. Hal ini misalnya menyangkut tujuan yang jelas (*clarity of purpose*) lembaga baru yang dilengkapi dengan tugas-tugas dan wewenang tertentu, adanya struktur organisasi yang menggambarkan hubungan kerja dan formalitas, penggalan dan pemanfaatan sumber-sumber daya manajemen (7 M + IS), dan sebagainya.

Gambar 7.4  
Aspek-Aspek Organisasional Dalam Penataan Organisasi Daerah  
Tingkat II

- Pekerja/Pegawai



Adapun pertimbangan *yuridis*, menyangkut peraturan perundangan pembentukan unit-unit organisasi atau lembaga tingkat Daerah, konsekuensi pembentukannya, hubungan pertanggungjawabannya dengan unit organisasi pemerintah yang lebih tinggi, dan sebagainya.

Dengan kata lain, penataan organisasi Daerah Tingkat II harus memiliki dasar yuridis dan tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku, memenuhi kaidah-kaidah organisasional dalam rangka penyelenggaraan tugas pokok dan fungsinya, serta secara teknis memenuhi berbagai persyaratan untuk berfungsinya lembaga baru yang dimaksud.

Adapun aspek-aspek dan pola penataan organisasi pemerintah Daerah Tingkat II selengkapnya dapat dilihat pada tabel sebagai berikut.

Tabel 7.1  
Aspek dan Pola Penataan Organisasi Pemerintah Daerah Tingkat II

ASPEK	POLA PENATAAN
Kepegawaian	<ul style="list-style-type: none"> <li>Perancangan pola pengembangan karir pegawai dalam jenjang jabatan di lingkungan Pemerintah Daerah yang bersangkutan, serta pengembangan efektifitas pola promosi dan mutasi jabatan antar satuan kerja, antar daerah, serta jalur promosi dan mutasi jabatan ke dalam lingkungan organisasi Pemerintah Daerah atasnya.</li> <li>Pola struktur kepegawaian Daerah yang bersifat menggembung pada strata Golongan II dan III, sebaiknya diakomodasi oleh struktur organisasi fungsional model organis.</li> <li>Perumusan dan penataan kembali kewenangan Daerah dalam bidang kepegawaian dalam hubungan keterkaitannya dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah atasnya.</li> </ul>
Kuangan / Pembiayaan	<p>Terhadap satuan organisasi Pemerintah Daerah (Dinas, Cabang Dinas dan UPTD) yang menjalankan fungsi kewenangan pangkal, penataan organisasinya akan cenderung rasional, efisien dan efektif jika <i>tidak dibentuk dinas baru sebagai faksi (pecahan) fungsional pengelolaan urusan-urusan Dinas yang lama</i>. Ini akan cenderung memperbesar birokrasi, menyulitkan masyarakat, sekaligus membebani anggaran keuangan Pemerintah Daerah apalagi jika diantara masing-masing faksi pelayanan masyarakat tersebut terdapat satu keterkaitan fungsional yang sangat erat.</p> <p>Pilihan terbaik adalah <i>menggabungkan urusan-urusan yang erat sekali keterkaitannya dalam proses penyelenggaraannya ke dalam satu Dinas</i> atau satuan tugas fungsional tertentu, dan memisahkan urusan-urusan yang hampir tidak ada kaitannya sama sekali menjadi sebuah Dinas atau satuan tugas fungsional tersendiri. Untuk itu perlu dipertimbangkan filosofi "Miskin Struktur Kaya Fungsi" yang mendukung rasionalitas, efisiensi dan efektifitas penataan organisasi Pemerintah Daerah berdasarkan kewenangan pangkalnya, sehingga anggaran Daerah dapat ditekan.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Perlu ditempuhnya strategi pemberdayaan kelembagaan masyarakat dan</li> </ul>

swasta yang tercermin dalam aspek fungsi pembinaan yang melekat pada kewenangan pangkal yang dikelola oleh organisasi Pemerintah Daerah yang bersangkutan. Dengan pendekatan ini, akan mendorong terwujudnya kemitraan antara pemerintah dengan masyarakat; sehingga penyelenggaraan urusan rumah tangga Daerah dapat ditekan pembiayaannya pada tingkat pengalokasian anggaran yang relatif kecil. Misalnya untuk penyelenggaraan pelayanan Penanggulangan Kebakaran, khususnya di kota besar, dapat didorong terbentuknya Organisasi Pemadam Kebakaran Swasta, atau unit-unit Pemadam Kebakaran milik perusahaan swasta sebagai wujud fungsi sosialnya.

*Keterlibatan partisipasi masyarakat dan swasta akan memberikan iklim kompetitif dalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat, sehingga Pemerintah Daerah akan terdorong untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan lebih berorientasi kepada kebutuhan masyarakat. Akhirnya kemampuan penerimaan daerah dari penyelenggaraan fungsi pelayanan akan meningkat pula, karena masyarakat yang puas akan bersedia membayar retribusi / pajak sesuai kemanfaatan yang dirasakan..*

- Peningkatan kemampuan penggalian sumber penerimaan Daerah dan proses pengelolaannya sesuai dengan prinsip Administrasi Keuangan merupakan bagian integral dari program penataan organisasi berdasarkan kewenangan pangkal Daerah. Hindarkan penetapan retribusi / biaya administratif lainnya yang dibebankan kepada masyarakat tanpa adanya kejelasan mengenai kemanfaatannya. Tetapkan beban biaya tersebut secara wajar dengan pendekatan perhitungan tarif berdasarkan biaya operasional yang dikeluarkan untuk setiap unit proses pelayanannya. Pertimbangkan pula biaya kesempatan (*Opportunity Cost*) sebagai resiko jika sesuatu jenis pelayanan tertentu akan dikenakan retribusi / beban biayanya kepada masyarakat, sehingga tidak terjadi biaya administratif yang terlalu besar.
- Dalam hal penataan ketatalaksanaan, sistem dan mekanisme pengawasan keuangan daerah serta evaluasinya perlu dikembangkan dari orientasi administratif ke *orientasi hasil*, sehingga penggunaan anggaran akan terlihat langsung keterkaitannya dengan hasil kerja. Kinerja penggunaan anggaran satuan organisasi secara keseluruhan dalam satu periode tertentu harus dapat dibandingkan efisiensinya dengan hasil kerja organisasi tersebut sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.
- Untuk menilai tingkat efisiensi dan efektivitas PAD/PADS, maka Itwilkab/kod atau Dipenda Tk II akan membandingkan volume PAD / PADS yang dihasilkan pada tahun anggaran berjalan dengan total APBD TK II yang diserap oleh sektor-sektor penghasil PAD/PADS tersebut.

<p>Perlengkapan / Sarana &amp; Prasarana</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secara kelembagaan Gerakan Disiplin Nasional dalam pemeliharaan kebersihan lingkungan, dapat diterapkan sebagai media untuk mendorong upaya pemeliharaan kebersihan lingkungan perkantoran, dengan diadakannya penilaian dan penghargaan terhadap satuan organisasi yang mampu memelihara dan menjaga <i>keberfungsian sarana dan prasarana perkantoran</i>nya. Dalam hal ini, evaluasi tidak hanya diarahkan pada tampilan fisik gedung, tetapi juga keharmonisan dan keberfungsianya.</li> <li>• Untuk mengatasi kendala mobilitas dan sarana kerja lainnya yang bersifat umum, penataan kelembagaan dapat diarahkan pada <i>penciptaan sistem dan mekanisme pengelolaan sarana mobilitas</i>, bahkan peralatan kerja terpadu antara berbagai Satuan Organisasi / Satuan Kerja yang memiliki kemiripan, keselarasan fungsi maupun cakupan wilayah dan obyek layanannya. <i>Integrasi sarana dan prasarana kerja ke dalam suatu sistem koordinasi yang terpadu</i> ini, jika diikuti oleh kultur kebersamaan organisasional akan berhasil mengatasi kendala yang dihadapi. Misalnya, antara Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Peternakan, Perikanan, Perkebunan, dan Pengairan dapat didirikan lahan laboratorium yang dapat dikelola dan digunakan secara bersama.</li> <li>• Perlu diciptakan suatu pola pelayanan terpadu dengan sistem satu atap, sebagaimana telah dilakukan untuk pengurusan PKB dan STNK. Dalam pola pelayanan satu atap ini, setiap satuan organisasi yang berkepentingan dapat membuka atau disediakan ruangan khusus sebagai "counter / kios pelayanan". Disini berbagai dokumen dan permintaan layanan administratif diajukan oleh dan diserahkan kepada masyarakat. Sedangkan pembayaran biaya retribusi, pajak, biaya administratif dan sebagainya dilaksanakan di kios khusus dalam gedung yang sama, yang dikelola oleh Dipenda Tk.II dengan pelaksana yang mewakili masing-masing satuan kerja.</li> <li>• Model penataan kelembagaan lainnya yang bisa dilakukan untuk mengatasi keterbatasan sarana dan prasarana kerja, adalah dengan memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada masyarakat dan swasta untuk berpartisipasi sebagai mitra kerja Pemerintah Daerah. Misalnya:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Untuk mengatasi kendala kurangnya atau tiadanya alat peraga atau instrumen peraga lainnya yang diperlukan oleh para penyuluh di bidang pertanian, peternakan, perkebunan dan sebagainya; maka para penyuluh yang bersangkutan dapat mengajak masyarakat binaan mereka untuk menyiapkan instrumen tersebut secara swadaya yang nantinya akan dapat mereka gunakan sendiri.</li> <li>- Terbatasnya sarana mobilitas petugas lapangan untuk melakukan kegiatan rutinnya di lapangan kiranya bisa diatasi dengan membentuk kelembagaan masyarakat lokal dan melatih kader-kader lokal untuk menjalankan sebagian fungsi tenaga lapangan tersebut secara</li> </ul> </li> </ul>
--	--

	<p>swadaya. Pelaksanaan tugas ke lapangan dapat diminimumkan dengan memanfaatkan kemampuan para kader sebagai penggerak dan komunikator masyarakat. Pola ini telah banyak dipraktekkan terutama di sektor kesehatan, pertanian, peternakan, dan sebagainya. Kendala mobilitas ini tidak bisa disamakan dengan masalah kurangnya fasilitas kendaraan inventaris bagi pejabat eselon atau pegawai tertentu. Jika demikian, maka pendekatannya adalah penataan kelembagaan pengelolaan mobilitas kantor dengan sistem "Pool", baik untuk satu atau beberapa satuan organisasi sekaligus.</p> <p>- Terbatasnya kemampuan Pemerintah Daerah untuk menyediakan dan membiayai pemeliharaan sarana dan prasarana kerja yang memadai, sementara kebutuhannya relatif mendesak, memberikan pilihan keputusan atau kebijaksanaan antara membeli, meminjam atau menyewa. Keputusan untuk membeli akan membawa dampak penyediaan dana investasi yang relatif besar, sekaligus penyediaan dana operasi dan pemeliharaannya. Seandainya ditetapkan keputusan untuk meminjam paling tidak biaya operasinya saja yang disediakan, apalagi jika fasilitas tersebut milik Satuan Organisasi Pemerintah Daerah sendiri, namun demikian dengan kondisi yang sama belum tentu sarana yang dibutuhkan itu tersedia. Pilihan lainnya adalah menyewa dari sektor swasta, pilihan ini biasanya mengandung konsekuensi pembayaran sewa dengan harga pasar dan biasanya pola ini lebih murah dibandingkan dengan membeli atau memiliki sendiri. Untuk itu, mekanisme dan sistem kerja seperti ini harus dapat dilembagakan sebagai pendekatan untuk memecahkan permasalahan yang dihadapi.</p>
<p><b>Hukum &amp; Perundangan</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Pemberian / penyerahan suatu urusan pemerintah sebagai urusan rumah tangga Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.</li> <li>● Urusan-urusan yang dapat diserahkan adalah semua urusan pemerintahan kecuali : Bidang Pertahanan Keamanan ; Peradilan ; Luar Negeri ; Moneter ; serta sebagian urusan Pemerintahan Umum yang menjadi wewenang, tugas dan kewajiban Kepala Wilayah, dan urusan pemerintahan lainnya yang secara nasional lebih berdayaguna dan berhasilguna jika tetap diurus oleh pemerintah (pasal 4 PP No 45 tahun 1992).</li> <li>● Perlunya mempersiapkan rancangan Peraturan Pemerintah atau Perda Tingkat I tentang Penyerahan Urusan-Urusan Pemerintahan Sebagai Urusan Tambahan Kepada Daerah.</li> </ul>

<b>Organisasi : Kelembagaan dan Ketatalaksan aan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Perumusan konsep rancangan kelembagaan, mencakup bentuk organisasi yang akan ditugaskan melaksanakan urusan yang diserahkan, uraian tugas pokok dan fungsi Dinas / Badan / Lembaga yang bersangkutan, uraian tugas unit, uraian tugas jabatan, penyusunan formasi jabatan, serta perumusan syarat jabatan.</li> <li>● Perumusan rancangan mengenai penetapan pembakuan / standarisasi kerja untuk memenuhi tuntutan teknis pekerjaan Dinas / Badan / Lembaga, disertai dengan penyusunan sistem dan prosedur kerja dalam bentuk pedoman kerja, tata cara kerja, dan sistem koordinasinya.</li> <li>● Perumusan sistem perencanaan kerja Dinas / Badan / Lembaga, penggunaan dan pengaturan sumber daya (keuangan, material), hubungan koordinasi (vertikal, horisontal, diagonal), mekanisme pengawasan, dan sebagainya.</li> </ul>
--	--

Pada bagian sebelumnya telah dijelaskan bahwa organisasi merupakan suatu sistem sosial yang memiliki unsur tujuan, tugas pokok dan fungsi, wewenang, personel, struktur, hubungan, formalitas, sumber daya dan dana, serta proses yang berinteraksi, sehingga kesatuan sistem itu dapat berfungsi mencapai tujuannya secara efisien. Oleh karena itu, penataan organisasi harus dilakukan melalui suatu proses pengkajian atas berbagai permasalahan yang dihadapi oleh organisasi yang bersangkutan dalam interaksinya baik dengan lingkungan intern maupun ekstern.

Dengan kata lain, sebelum merancang struktur organisasi tersebut, maka beberapa hal harus ditata, antara lain: kejelasan tujuan organisasi, pengidentifikasian tugas-tugas pokok dan fungsi yang harus dilaksanakan, kejelasan wewenang dalam rangka penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi, identifikasi kebutuhan struktur, pengaturan hubungan kerja, penetapan formalitas, pengaturan penggunaan sumber-sumber daya, serta perencanaan kebutuhan dan pengembangan sumber daya manusia. Masing-masing penataan seluruh aspek tersebut akan diberikan model pedoman penataannya.

Namun dalam hal ini perlu diingat bahwa tidak ada satu cara terbaik untuk menata organisasi, sementara pendekatan-pendekatan



alternatif pun belum tentu sama efektivitasnya. Untuk itu, pendekatan yang bersifat situasional (kontingensial) cenderung relevan digunakan dalam upaya penataan organisasi dengan tingkat permasalahan yang dihadapi dewasa ini oleh berbagai organisasi, khususnya Pemerintah Daerah Tingkat II di wilayah manapun.

Dalam pedoman penataan kelembagaan, arah dan materi penataan kelembagaan perlu dirumuskan sebagai berikut :

### 1. Tujuan Kelembagaan

- a. Tentukan visi organisasi / unit kerja, yang nantinya harus dijabarkan lebih lanjut kedalam misi dan strategi.  
Visi dan Misi organisasi atau kelembagaan dirumuskan secara jelas. Visi Pemerintah Daerah didasarkan pada Pancasila, UUD 1945 dan GBHN. Misi merupakan maksud atau alasan bagi keberadaan suatu organisasi dan Strategi merupakan suatu rencana atau master plan yang menunjukkan bagaimana suatu organisasi akan mencapai misi dan tujuannya. Misi penataan organisasi di Daerah antara lain adalah sebagai berikut :
  - Memelihara kontinuitas usaha-usaha pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan di daerah; terutama dalam memberikan pelayanan umum kepada masyarakat, agar partisipasi masyarakat dalam pembangunan dapat dan semakin optimal.
  - Menjamin tercapainya tujuan secara rasional, efisien dan efektif dengan mengoptimalkan nilai-nilai rasionalitas, efisiensi dan efektivitas;
  - Mendorong terwujudnya dinamika sosial kemasyarakatan secara serasi, seimbang dan selaras dengan tujuan nasional dalam suatu wadah organisasi yang adaptif dan dengan memperhatikan kebutuhan dan dengan memperhitungkan pula kemampuan masyarakatnya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, memasuki era globalisasi.
- b. Klasifikasikan dan identifikasikan tujuan kedalam tujuan jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang, dengan ketentuan

bahwa tujuan jangka pendek harus mampu memberikan kontribusi bagi pencapaian tujuan jangka menengah, dan seterusnya.

Tujuan merupakan suatu hasil akhir kegiatan perencanaan. Tujuan ini menetapkan siapa yang bertanggung jawab, apa, kapan, dan berapa biaya yang diperlukan.

- c. Pada tahap selanjutnya, para analis organisasi perlu mengkaji operasionalisasi tujuan-tujuan kedalam sasaran-sasaran fungsional organisasi yang lebih rinci dan konkrit, serta akan ditata atau disusun baik dalam jangka pendek maupun dalam jangka panjang. Membuat tujuan menjadi operasional dengan mengembangkan alat pengukur atau ukuran-ukuran untuk melihat tujuan tersebut dapat dicapai.
- d. Perumusan tujuan perlu pula memperhatikan prinsip kewirausahaan (*entrepreneurship*), disamping tujuan utama berupa kesejahteraan masyarakat.
- e. Perhatikan pula sasaran-sasaran tambahan yang ingin dicapai, serta peranan apa yang akan dimainkan organisasi yang bersangkutan pada masa yang akan datang.
- f. Pelajari arah kemauan (*political will*) dan filosofi yang mendasari kemauan pimpinan tertinggi organisasi atau para "*stakeholders*" dalam hal ini rakyat melalui para wakilnya dilembaga legislatif.
- g. Pelajari perkembangan kriteria-kriteria kinerja organisasi secara historis.
- h. Susunlah instrumen-instrumen untuk mengukur tingkat kinerja dalam pencapaian tujuan organisasi / unit kerja.
- i. Jadikan tujuan yang telah ditetapkan sebagai payung untuk melakukan penataan dalam aspek-aspek lainnya. Artinya, penataan dalam aspek-aspek lainnya harus jelas kaitannya dengan tujuan yang ingin dicapai.
- j. Pergunakan prinsip SMART (*Specific* atau spesifik, *Measurable* atau dapat diukur, *Achievable* atau dapat dicapai, *Relevant* atau relevan, and *Timed* atau jelas penentuan batas waktunya) dalam penataan tujuan.

## 2. Tugas Pokok Dan Fungsi

- a. Penataan organisasi pada awalnya harus difokuskan pada tugas-tugas dan kegiatan-kegiatan kerja, dan bukannya kepada orang-orang yang melaksanakannya.
- b. Tentukan ruang lingkup fungsional organisasi tersebut yang diperkirakan akan mampu bertahan menghadapi arus perubahan lingkungan tersebut, serta bagaimana caranya untuk mampu bertahan atau menyesuaikan diri.
- c. Usahakan bahwa seluruh tugas umum pemerintahan terbagi habis kedalam pembentukan organisasi-organisasi baru yang akan ditata.
- d. Pertimbangkan tugas-tugas umum pemerintahan yang telah dilaksanakan oleh unit kerja lain, sehingga dapat dihindarkan adanya duplikasi, benturan (*overlapping*), dan kekaburan.
- e. Setiap pembebanan tugas pokok dan fungsi kepada suatu unit kerja selalu berimplikasi pada administrasi pertanggungjawaban kepada unit kerja yang memberikan tugas pokok dan fungsi tersebut.
- f. Identifikasi tolok ukur utama keberhasilan kerja atau kinerja organisasi, serta instrumen untuk mencapai hasil tersebut.
- g. Tentukan mekanisme dan instrumennya agar dapat dijamin bahwa tugas pokok dan fungsi yang diberikan kepada suatu unit / satuan kerja dapat berjalan secara terus menerus sesuai dengan kebijaksanaan dan program yang telah ditetapkan tanpa tergantung pada diri pejabat / pegawai tertentu.
- h. Untuk dapat meyelenggarakan tugas pokok dan fungsinya secara baik, maka identifikasikan pua uraian tugas dari masing-masing pegawai.

### 3. Kewenangan

- a. Kajiilah batasan-batasan kewenangan berdasarkan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai ruang lingkup tugas dan kegiatan kerja organisasi yang bersangkutan.
- b. Tentukan instansi atau satuan mana yang secara fungsional paling bertanggung jawab atas suatu tugas umum pemerintahan dan pembangunan, tanpa mengurangi kualitas koordinasi antar instansi.
- c. Penetapan kewenangan hendaknya disusun dengan mengandung sifat *Mutually Exclusive* terhadap kewenangan unit / satuan yang lebih kecil; dalam arti tidak berhimpitan dengan batas-batas kewenangan unit / satuan yang lebih kecil sehingga tidak terjadi duplikasi atau multiplikasi kewenangan yang diselenggarakan oleh beberapa kelembagaan teknis fungsional masing-masing.
- d. Jabarkan indikator pencapaian hasil pekerjaan dan sistem kerjanya.
- e. Secara filosofis, pemberian kewenangan kepada suatu unit / satuan kerja harus berorientasi kepada kinerja dan akuntabilitas publik.
- f. Berikan kemungkinan adanya pendelegasian wewenang dalam hal-hal tertentu. Dalam hal ini, tentukanlah tugas apa yang perlu didelegasikan dan tugas-tugas apa yang masih harus dipegang pimpinan.

### 4. Struktur Organisasi

- a. Identifikasi kecenderungan tantangan dan tuntutan yang bersifat lokal, regional, nasional maupun internasional yang diperkirakan akan mempengaruhi organisasi yang akan ditata, termasuk pola kerjanya, perilaku sumber daya manusia-nya, dan sikap serta perilaku masyarakat yang akan dilayani.
- b. Tentukan persyaratan kelembagaan yang diperlukan untuk pencapaian sasaran kegiatan fungsional utama perencanaan, pengawasan, koordinasi, dan pembinaan.

- c. Tentukan persyaratan kelembagaan yang dibutuhkan untuk pencapaian sasaran kegiatan atau fungsi-fungsi unit kerja atau satuan kerja utama, misalnya : Bagian Organisasi, Sub Bagian Ketatausahaan, Urusan Keuangan, dan Unit-unit operasional lainnya.
- d. Tentukan pula persyaratan kelembagaan yang diperlukan untuk keberhasilan pencapaian sasaran pembinaan iklim kerja internal, yang mencakup : pola penggajian dan insentif, komunikasi internal, dan interaksi antar anggota organisasi.
- e. Berdasarkan hasil pengkajian terhadap spesifikasi rancangan struktur organisasi sebagaimana langkah-langkah tersebut diatas, dan/atau pengkajian atas berbagai faktor lainnya yang bersifat urgen dan prioritas, yang sebelumnya tidak pernah teridentifikasi ; maka susunlah rancangan struktur organisasi yang baru sebagai modifikasi atau hasil kerja penataan kelembagaan.
- f. Rumuskanlah suatu instrumen dan atau mekanisme bagi pimpinan organisasi agar dapat memantau suatu pekerjaan secara mudah, sekaligus menggambarkan dengan jelas siapa / unit apa mengerjakan apa, bekerja dengan siapa dan dengan cara bagaimana (5W-1H).
- g. Penataan struktur organisasi harus mampu untuk selalu mengikuti dan menyesuaikan diri dengan perkembangan dan perubahan keadaan.
- h. Usahakanlah dalam perancangan struktur organisasi dapat berkembang atau mengecil sesuai dengan tuntutan tugas dan beban kerjanya. Namun sebaliknya, pengembangan / penciutan suatu organisasi tidak boleh menghilangkan fungsi-fungsi yang harus dilaksanakan.
- i. Penyusunan organisasi perlu dibedakan antar satuan-satuan organisasi yang melaksanakan tugas pokok instansi (lini / jalur), dengan satuan-satuan organisasi yang melaksanakan tugas-tugas penunjang (staf).

- j. Lakukanlah penggambaran susunan organisasi dalam bentuk bagan, sehingga dapat dipahami kedudukan dan hubungan dari setiap satuan organisasi yang ada.
- k. Berikan kemungkinan untuk pembentukan kelembagaan matriks, kepanitiaan, dan jenis-jenis lain yang bersifat ad-hoc.

## 5. Hubungan Kerja

- a. Tentukan pola komunikasi yang ada, bagaimana tingkat permasalahan atau ketidakberfungsian komunikasi yang terjadi, serta kebutuhan apa yang harus dipenuhi di masa depan.
- b. Tentukan pula kualitas dan kuantitas informasi dan umpan balik yang penting (vital) bagi berfungsinya komunikasi yang baik.
- c. Rumuskan sistem-sistem kerja atau model-model alur kerja (*work-flow*) yang berkaitan dengan faktor lingkungan internal, yang menunjukkan langkah demi langkah aliran berbagai kegiatan utama dan hubungan kerjanya.
- d. Juga tentukan susunan kelembagaan dan fungsi-fungsi ketatalaksanaan yang diperlukan untuk menghadapi perubahan yang terjadi (misalnya: fungsi-fungsi koordinasi, pengawasan, fleksibilitas, dan sebagainya).
- e. Mengingat terbatasnya kemampuan seorang pimpinan / atasan dalam mengadakan pengendalian terhadap bawahannya, maka lakukanlah perhitungan secara rasional jumlah satuan organisasi atau orang yang dibawah oleh seorang pejabat pimpinan.
- f. Berikan kemungkinan terjadinya hubungan kerja (koordinasi) antara pejabat / pegawai yang berbeda tingkatan dan saling membawahi, pejabat / pegawai yang berbeda tingkatan namun tidak saling membawahi, antar pejabat / pegawai yang setingkat dalam satu unit, serta antar pejabat / pegawai yang setingkat bukan dalam satu unit.
- g. Berikan pengaturan yang sejelas-jelasnya tentang sarana dan atau mekanisme hubungan kerja, misalnya melalui rencana, prosedur dan tata kerja, taklimat / rapat, dewan atau badan, SKB, dan sebagainya.

- h. Budaya laporan tertulis perlu dikembangkan dalam organisasi pemerintah Daerah Tingkat II.

## 6. Formalitas

- a. Perhatikan tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam menyusun program penataan kelembagaan, sehingga terjamin legitimasi yuridisnya.
- b. Perhatikan legitimasi politis suatu produk peraturan di tingkat daerah, dengan mengakomodasikan partisipasi / aspirasi masyarakat baik secara langsung maupun melalui mekanisme perwakilan (DPRD).
- c. Identifikasikan kebutuhan lokal dalam pemberian muatan substantif / materiil suatu produk peraturan di tingkat daerah, dengan didasarkan pula pada pedoman-pedoman yang ditentukan oleh pemerintah Pusat.
- d. Pertimbangkan akuntabilitas publik dari suatu produk peraturan di tingkat daerah.
- e. Secara filosofis, penataan formalitas tidak hanya memberikan dasar legalistik dalam suatu urusan / pekerjaan tertentu, harus mampu melancarkan proses administratifnya. Dengan kata lain, formalitas perlu disusun sedemikian rupa sehingga justru tidak menjadi penghambat bagi unit / satuan kerja yang bersangkutan.
- f. Konsiderasi dari suatu produk peraturan di tingkat daerah perlu disusun dengan didahului oleh studi mengenai perlunya peraturan yang akan disusun.

## 7. Sumber Daya Manusia

- a. Identifikasikan faktor-faktor utama lingkungan internal yang akan berpengaruh pada pencapaian sasaran tambahan organisasi. Selanjutnya, tetapkan pengaruh dari parameter utama lingkungan intern terhadap pencapaian sasaran tersebut, khususnya yang mencakup parameter ukuran besarnya organisasi (jumlah anggota / pegawai).



- b. Pertimbangkan kebutuhan-kebutuhan keterpaduan / integrasi organisasi untuk pelaksanaan fungsi koordinasi dan pembinaan; sekaligus pertimbangkan persyaratan yang diperlukan untuk pengintegrasian organisasi yang dapat memperkuat atau memberdayakan kelompok tenaga ahli profesional spesialis.
- c. Periksa karakteristik berbagai pekerjaan dan jabatan dalam organisasi, terutama yang berkaitan dengan aspek-aspek motivasional pegawai.
- d. Identifikasikan jenis-jenis pekerjaan yang membutuhkan keahlian dan atau keterampilan tertentu sebagai bahan untuk pengembangan jabatan fungsional.
- e. Susunlah aturan-aturan kepegawaian dalam siklus pembinaannya, sejak tahap rekrutmen hingga pemensiunannya.
- f. Ciptakanlah instrumen untuk hal-hal : mendapatkan orang yang cakap ; menyatakan kepada mereka apa yang ingin kita capai ; serta menerangkan bagaimana cara mengerjakan apa yang diinginkan.
- g. Perancangan pola pengembangan karir pegawai dalam jenjang jabatan di lingkungan Pemerintah Daerah yang bersangkutan, serta pengembangan efektifitas pola promosi dan mutasi jabatan antar satuan kerja, antar daerah, serta jalur promosi dan mutasi jabatan ke dalam lingkungan organisasi Pemerintah Daerah atasnya.
- h. Pola struktur kepegawaian Daerah yang bersifat menggembung pada strata Golongan II dan III, sebaiknya diakomodasi oleh struktur organisasi fungsional model organis.
- i. Perumusan dan penataan kembali kewenangan Daerah dalam bidang kepegawaian dalam hubungan keterkaitannya dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah atasnya.

## **8. Sumber-Sumber Daya**

- a. Lakukan identifikasi beban tugas unit / satuan kerja organisasi secara periodik, serta kebutuhan bahan / alat kerja, baik kuantitas maupun kualitasnya.

- b. Perlu pemantauan terhadap perubahan kondisi sosial ekonomi dan teknologi untuk memudahkan perencanaan dalam pengadaan sumber-sumber daya.
- c. Pergunakan analisis OM (*organization and method*) untuk merancang prosedur kerja dan mengkaji efektivitasnya.
- d. Pembentukan unit / satuan kerja baru perlu memperhitungkan implikasinya di bidang sumber daya, seperti kecenderungan memperbesar birokrasi, menyulitkan masyarakat, atau justru membebani anggaran keuangan Pemerintah Daerah.
- e. Perlu ditempuhnya strategi pemberdayaan kelembagaan masyarakat dan swasta, serta mendorong terwujudnya kemitraan antara pemerintah dengan masyarakat, sehingga penyelenggaraan urusan rumah tangga Daerah dapat ditekan pembiayaannya pada tingkat pengalokasian anggaran yang relatif kecil.
- f. Dalam hal penataan ketatalaksanaan, sistem dan mekanisme pengawasan keuangan daerah serta evaluasinya perlu dikembangkan dari orientasi administratif ke *orientasi hasil*.
- g. Perlu pengkajian dan atau penciptaan suatu pola pelayanan terpadu dengan sistem satu atap.

1. Pada pertemuan pertama diadakan diskusi tentang  
tentang hal-hal yang berkaitan dengan masalah kesehatan  
dan kesejahteraan masyarakat.

2. Pada pertemuan kedua, diadakannya diskusi tentang  
tentang hal-hal yang berkaitan dengan masalah kesehatan  
dan kesejahteraan masyarakat.

3. Pada pertemuan ketiga, diadakannya diskusi tentang  
tentang hal-hal yang berkaitan dengan masalah kesehatan  
dan kesejahteraan masyarakat.

4. Pada pertemuan keempat, diadakannya diskusi tentang  
tentang hal-hal yang berkaitan dengan masalah kesehatan  
dan kesejahteraan masyarakat.

5. Pada pertemuan kelima, diadakannya diskusi tentang  
tentang hal-hal yang berkaitan dengan masalah kesehatan  
dan kesejahteraan masyarakat.

6. Pada pertemuan keenam, diadakannya diskusi tentang  
tentang hal-hal yang berkaitan dengan masalah kesehatan  
dan kesejahteraan masyarakat.

## BAB VIII

### P E N U T U P

Dari berbagai dasar pemikiran serta analisis yang disampaikan pada bab-bab sebelumnya, dapatlah ditarik suatu kesimpulan umum bahwa perubahan sistem dan mekanisme pemerintahan (di) daerah dewasa ini merupakan suatu keniscayaan. Hal ini didorong oleh adanya fenomena bahwa penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah sebagai sub sistem dari penyelenggaraan Pemerintahan Nasional dan Pembangunan Nasional, saat ini menghadapi masalah yang sangat mendasar, yaitu bagaimana menampung dan memenuhi aspirasi serta kepentingan rakyat di daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi. Seiring dengan tuntutan jaman dan arah fenomena perubahan sosial yang menghendaki terciptanya suatu tatanan, kondisi, peluang dan kesempatan bagi masyarakat agar makin mampu mengembangkan kreativitas dan prakarsanya, maka keberadaan, tugas, peran dan tanggung jawab pemerintahan dalam arti luas, dirasakan semakin relevan untuk ditinjau kembali, dalam pengertian dilakukan revitalisasi organisasi.

Dalam hubungan ini, penataan organisasi dapat dikatakan sebagai suatu rangkaian upaya untuk menciptakan **tatanan organisasi yang lebih tertib, lincah, rasional, adaptif, efektif dan efisien** sesuai dengan asas-asas normatif yang meliputi lima aspek penataan (panca sarana organisasi). Dengan kata lain, **penataan organisasi** merupakan salah satu bukti nyata langkah reformasi sistem dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan di daerah dengan tujuan menciptakan hubungan yang makin serasi antara pemerintah dengan masyarakat yang dilayani, atas dasar **prinsip pemberdayaan dan pemenuhan kebutuhan publik**.

Dengan program penataan organisasi pemerintahan (di) daerah, maka kondisi ideal yang ingin dicapai adalah semakin siapnya seluruh unsur dan sistem administrasi pemerintahan dan pembangunan baik di pusat maupun di daerah, serta semakin tingginya kualitas SDM dan para pelaku ekonomi lainnya. Hal ini menjadi prasyarat bagi bangsa Indonesia untuk membangun kembali jati dirinya dalam persaingan di bidang

industri, perdagangan, serta penguasaan teknologi dengan bangsa-bangsa lainnya yang lebih maju.

Dalam perspektif perubahan sistem pemerintahan di daerah, khususnya yang berkaitan dengan revisi UU Nomor 5 tahun 1974 (sedang dibahas di DPR), hasil penelitian ini diharapkan dapat mewarnai kebijakan mengenai desentralisasi, sekaligus memberikan alternatif-alternatif kelembagaan yang lebih aspiratif, efektif dan efisien, serta berkualitas.

Disamping itu, upaya revitalisasi organisasi pemerintah daerah ini juga dapat dikatakan sebagai strategi pemberdayaan dan atau penguatan jaringan supra struktur politik atau kelembagaan lokal (*institutional local strenghtening*) beserta jaringan infra struktur politiknya (organisasi kemasyarakatan). Dengan demikian, diharapkan terjadi interaksi timbal balik yang positif antara pemerintah dengan masyarakat yang diperintah, sehingga akan tercipta iklim kehidupan yang kondusif bagi berhasilnya pembangunan nasional.

Secara konseptual teoretik (David Osborne dan Ted Gaebler dalam "*Reinventing Government*" ; John Gray dalam "*Limited Government : A Positive Agenda*" ; Charles Savage dalam "*5<sup>th</sup> Generation Management*" ; Norman Flynn dalam "*Public Sector Management*" ; Gambhir Bhatta dalam "*Capacity Building At The Local Level For Effective Governance : Empowerment Without Capacity Is Meaningless*", dan sebagainya), arah penataan organisasi ini adalah bagaimana merumuskan orientasi pemerintahan yang lebih menekankan kepada fungsi-fungsi katalisasi, antisipasi dan desentralisasi. Artinya, masyarakat (atau swasta) perlu diberikan kebebasan yang lebih besar untuk berpartisipasi dalam berbagai bidang usaha, namun tetap dalam kerangka aturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

Sehubungan dengan hal tersebut, suatu tugas atau urusan yang penyelenggaraannya masih sentralistik, jelas tidak sesuai lagi dengan tuntutan jaman. Oleh sebab itu, desentralisasi, deregulasi dan debirokratisasi merupakan salah satu pilihan strategis bagi para penentu kebijakan dan pengambil keputusan dalam upaya membangkitkan potensi, kemampuan dan kapasitas masyarakat (swasta) serta unit

organisasi (birokrasi) yang lebih kecil. Kesemuanya itu mengarah kepada suatu kesepakatan bahwa mengelola organisasi pada jaman modern seperti sekarang tidak mungkin lagi mengandalkan kepada teknik-teknik konvensional seperti struktur mekanistik maupun jalur perintah (*chain of command*) yang rigid. Sebaliknya, organisasi harus diperlakukan secara luwes dan fleksibel, memperbesar pendelegasian wewenang, memacu peran dan tanggungjawab staf fungsional, serta memiliki rentang kendali (*span of control*) yang tidak terlalu panjang.

Satu hal yang pasti, hasil penelitian ini perlu ditindaklanjuti dengan studi-studi lanjutan yang lebih spesifik, sehingga benar-benar akan dapat diimplementasikan sesuai semangat UU Pemerintahan Daerah yang baru.

ζ ζ ζ





## DAFTAR PUSTAKA

- Adamolekun, Ladipo dan Coralie Bryant (1996), *Governance Progress Report : The Africa Region Experience*; Capacity Building and Implementation Division Study Paper, Africa Technical Paper (Washington DC: World Bank).
- Bhatta, Gambhir (1996), *Capacity Building At The Local Level For Effective Governance: Empowerment Without Capacity Is Meaningless*; Paper presented in The International Conference On Governance Innovation: Building the Government - Citizen - Business Partnership; October 20-23 , Manila, Philippines.
- Flynn, Norman, *Public Sector Management*, (1990), London : Harvester Wheatsheaf
- Harmon, Michael M., and Richard T. Mayer, (1986), *Organization Theory for Public Administration*, Canada : Little, Brown & Company
- Hudson, Catheryn Seckler, (1955), *Organization and Management : Theory and Practice*, Washington DC : The American University Press
- Institute Of Governance (1996), *Trampling the Turf : Enhancing Collaboration in the Public Service of Canada*, a Case Study presented in The International Conference On Governance Innovation: Building the Government - Citizen - Business Partnership; October 20-23 , Manila, Philippines.
- Kartasasmita, Ginandjar, (1997), *Administrasi Pembangunan : Perkembangan Pemikiran Dan Praktiknya Di Indonesia*, Jakarta : LP3ES

LAN Perwakilan Jawa Barat (1995), *Penelitian tentang Penyempurnaan Sistem UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, Bandung.

Nirwandar, Sapta, (1998), *Indonesian Government Structure of The Future*, makalah pada Seminar “Desentralisasi dan Modernisasi Pelayanan Publik”, Jakarta : LAN – DSE

\_\_\_\_\_, (1998), “Arah Kebijakan Pemerintah Tentang Kelembagaan Otonomi Daerah”, makalah pada Lokakarya *Format Penataan Kelembagaan Pemerintah Dalam Rangka Meningkatkan Kinerja Otonomi Daerah*, Bandung, 3 Desember 1998

PERSADI Cabang Jawa Barat, (1985), *Pemantapan Pelaksanaan UU tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah*, Bandung : Sinar Baru.

Prakarsa, Wahyudi, (1997), *Dampak Perubahan Lingkungan Pasar Terhadap Organisasi dan Manajemen*, makalah tidak diterbitkan, Jakarta : Program Pascasarjana UI

Rosell, Steven A., (et.al.), (1992), *Governing in an Information Society*, Institute for Research on Public Policy, Montreal

Rudini, (1991), *Sistem dan Mekanisme Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, Makalah pada Penataran Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah, yang diselenggarakan oleh Lembaga Administrasi Negara bekerjasama dengan Kantor MENPAN dan Sekretariat DPOD, Jakarta.

Sachroni, Oman, (1998), “Kebijakan Pemerintah Tentang Otonomi Daerah”, makalah pada Lokakarya *Format Penataan Kelembagaan Pemerintah Dalam Rangka Meningkatkan Kinerja Otonomi Daerah*, Bandung, 3 Desember 1998

von Glinow, Mary Ann, (1988), *The New Professionals : Managing Today's High-Tech Employess*, Ballinger Publishing Company

UNDP (1996), *Process Consultation: Systemic Improvement of Public Sector Management*, presented in the International Conference on Governance Innovation: Building the Government - Citizen - Business Partnership; October 20-23, Manila, Philippines.

... ..  
... ..  
... ..

... ..  
... ..  
... ..  
... ..  
... ..

... ..  
... ..  
... ..  
... ..  
... ..

... ..  
... ..  
... ..  
... ..  
... ..

... ..  
... ..  
... ..  
... ..  
... ..

... ..  
... ..  
... ..  
... ..  
... ..

