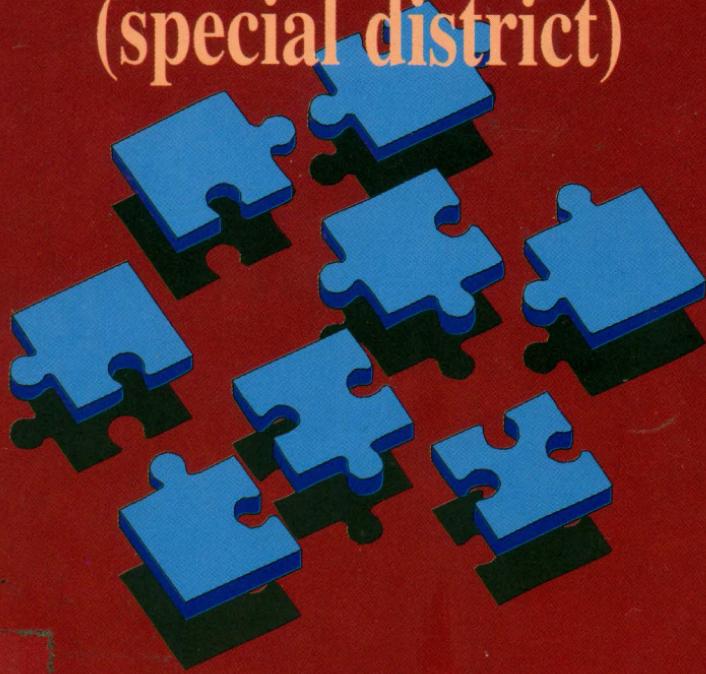


# KELEMBAGAAN WILAYAH KHUSUS

(special district)



*Tim Peneliti PKDA I-LAN  
Bandung  
2002*



# KELEMBAGAAN WILAYAH KHUSUS

(SPECIAL DISTRICT)

NO. DOK :	_____
TGL. DICATAT :	_____
D A R I :	_____
KODE :	_____

PUSAT KAJIAN DAN DIKLAT APARATUR I  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
BANDUNG  
2002

**Perpustakaan Nasional RI: Data Katalog Dalam Terbitan (KDT)**

Kelembagaan wilayah khusus (special district) /  
tim peneliti PKDA I – LAN, Joni Dawud ... (et  
al.) ; editor, Joni Dawud, Nugraha LN. –  
Bandung : PKDA I – LAN, 2003.  
vi, 122 hlm. ; 21 cm.

Bibliografi ; hal 123  
ISBN 979-3382-01-5

1. Pemerintahan daerah.      I. Dawud, Joni.  
II. Nugraha LN.

352.14

---

**Kelembagaan Wilayah Khusus**

(Special District)

Tim Peneliti Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I  
Lembaga Administrasi Negara (PKDA I – LAN)

1. Drs. Joni Dawud, DEA (Pemimpin Proyek)
  2. Drs. Sabar Gunawan, MA. (Peneliti Utama/Koordinator Peneliti)
  3. Dra. Ara Ruhara (Peneliti)
  4. Baban Sobandi, SE, M.Si. (Peneliti)
  5. Drs. Dayat Hidayat (Peneliti)
  6. Dr. Sedarmayanti, M.Pd. (Peneliti)
  7. Drs. Wahyu Gia ULIANTORO, MT, MRP. (Peneliti)
  8. Wawan Dharma Setiawan, SH. (Peneliti)
  9. Drs. Riyadi (Peneliti)
  10. Drs. Nugraha LN, SE, M.Si. (Peneliti)
  11. Drs. Eris Yustiono, M.Sc. (Peneliti)
  12. Dra. Edah Jubaedah, MA. (Peneliti)
  13. Dra. Ec. Hayuni Rachmawati (Pembantu Peneliti)
  14. Gugum Gumelar, SH. (Pembantu Peneliti)
  15. Ir. Euis Nurmalia (Pembantu Peneliti)
  16. Dra. Arundina, DRP, MA. (Pembantu Peneliti)
  17. Anita Ilyas, S.Sos. (Pembantu Peneliti)
  18. Teni Listiani, SE. (Pembantu Peneliti)
  19. Dra. Tetty Kurniati (Bendahara Proyek)
- Editor: Drs. Joni Dawud, DEA dan Drs. Nugraha LN, SE, M.Si.
  - Desain Cover: Drs. Dayat Hidayat
  - Penerbit : PKDA I – LAN
  - Diterbitkan tahun 2002

## ABSTRAK

Keragaman kondisi dan potensi dari masing-masing kawasan dalam suatu Daerah Kabupaten/Kota selayaknya menjadi salah satu faktor yang harus dipertimbangkan oleh Pemerintah Daerah tersebut dalam pengembangan wilayah tersebut, termasuk salah satunya dalam penataan kelembagaannya. Pendekatan pembangunan yang berbasis pada kekhususan yang dimiliki kawasan (kawasan khusus) selayaknya harus mendapat perhatian yang lebih untuk masa-masa mendatang. Terdapat sejumlah keuntungan dari dikembangkannya model pendekatan yang berbasis pada kekhususan daerah ini. Salah satunya adalah potensi yang dimiliki daerah betul-betul dapat dikembangkan dengan baik, sehingga pada giliran berikutnya mampu menjadi nilai kompetensi lebih dari daerah. Pendekatan ini juga secara makro di tingkat Pemerintahan Daerah Kabupaten / Kota akan menjadi "base competition" Daerah tersebut di tingkat regional maupun nasional, atau bahkan internasional.

Dalam rangka itu, kajian ini telah melakukan satu eksplorasi secara mendalam khusus tentang penataan kelembagaan yang dapat dikembangkan Daerah Kabupaten / Kota untuk kawasan khusus (*special district*). Melalui pendekatan permodelan, kajian ini telah merumuskan model penataan kelembagaan kawasan khusus. Ada lima model yang diajukan oleh penelitian ini yaitu : (1) model **optimalisasi kelembagaan kecamatan**; (2) model **amalgamasi internal**; (3) model **pembentukan badan khusus** (badan otorita) baru dengan tidak mereduksi fungsi kelembagaan yang sudah ada; (4) model **pembentukan badan khusus** (badan otorita) baru dengan mereduksi fungsi kelembagaan yang sudah ada; (5) **model desentralisasi ke kawasan khusus**.

Kelima model tersebut telah dilakukan pengujian dan verifikasi di delapan daerah lokasi pengujian yaitu: Kota Balik Papan; Kabupaten Magelang; Kota Makassar; Kota Pekanbaru; Kota Mataram; Kabupaten Bandung; Kota Padang dan Kota Bogor. Dimana pada masing-masing daerah tersebut diambil responden baik dari kalangan birokrasi maupun akademis.

Dan hasilnya diperoleh sejumlah kesimpulan penelitian sebagai berikut: (1) seluruh responden memandang penataan kelembagaan kawasan khusus ini sebagai sesuatu yang penting; (2) dari kelima model yang diajukan, pada dasarnya kelima-limanya bisa diterima sebagai model penataan kelembagaan kawasan khusus di Daerah; (3) model pertama yaitu Model optimalisasi kelembagaan kecamatan dianggap sebagai model yang memiliki peluang paling besar untuk dikembangkan; (4) model kedua, yaitu amalgamasi internal termasuk model yang mendapat prioritas pula untuk dapat dikembangkan. Bahkan model ini dianggap sebagai model yang realistik; (5) model ketiga, yaitu model Badan Otorita-*tanpa reduksi* atas fungsi kelembagaan lain, dianggap sebagai model yang relatif sulit untuk dikembangkan; (6) model keempat, yaitu Badan otorita-*mereduksi fungsi* kelembagaan lain, dipersepsi sebagai sesuatu yang belum bisa dikembangkan; (7) model kelima yaitu Desentralisasi ke kawasan khusus, dianggap sebagai model yang paling sulit diimplementasikan, hal ini terutama berhubungan dengan semangat perubahan yang diusung model ini akan mengalami banyak benturan dengan mekanisme dan sistem kerja yang ada di daerah; (8) model yang memiliki prioritas untuk dikembangkan dalam jangka pendek adalah: Model-1: optimalisasi kelembagaan kecamatan dan Model-2: Amagamasi Internal; (9) sedangkan untuk model yang lainnya, dianggap sebagai model yang sangat tepat kalau dikembangkan di daerah, namun ketiga model ini memiliki prasyarat yang cukup

ketat untuk bisa dikembangkan. Maka model ini memiliki peluang untuk dikembangkan di masa-masa mendatang. Jadi model ini termasuk model ideal yang bisa dikembangkan di masa mendatang.

Selain itu penelitian ini juga mengajukan sejumlah rekomendasi yaitu: (1) mengingat konsep kawasan khusus yang dimaksud oleh penelitian ini masih belum dipersepsi sama oleh seluruh daerah maka direkomendasikan untuk ada sejumlah kegiatan yang mengacu kepada sosialisasi konsep ini di daerah. Adanya pemahaman konsep pengembangan kawasan khusus di Daerah diharapkan akan memberi dampak lanjutan berupa munculnya konsep pembangunan yang lebih berbasis kewilayahan (*spacial base development*), sebagai alternatif lain dari model pembangunan berbasis sektoral yang selama ini sudah ada; (2) secara konseptual semua responden di Daerah yang dijadikan lokasi pengujian memandang kelima model yang diajukan bisa menjadi acuan bagi Daerah dalam pengembangan kawasan khusus di daerahnya. Untuk itu maka model-model yang telah disempurnakan dari kajian ini bisa dikembangkan sebagai modul penataan kelembagaan kawasan khusus di Daerah; (3) sesuai dengan temuan penelitian bahwa dari kelima model itu, model optimalisasi kecamatan termasuk model yang memiliki peluang paling besar untuk dikembangkan. Dengan demikian, maka kajian tentang kelembagaan kecamatan di masa mendatang memiliki relevansi yang kuat untuk dikaji secara lebih mendalam.

## KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur ke Hadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya, akhirnya tim peneliti dapat menyelesaikan kajian tentang Penataan Kelembagaan Kawasan Khusus di Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia dengan baik.

Kajian ini bertujuan untuk mencari model-model kelembagaan yang dapat digunakan dalam mengelola kawasan atau wilayah khusus (Special District) sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah serta peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya. Hasilnya diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Daerah dalam merumuskan kebijakan khususnya yang berkenaan dengan penataan kelembagaan.

Meskipun masih terdapat kekurangan, kajian ini berhasil merumuskan lima model penataan kelembagaan kawasan khusus yang sifatnya alternatif sehingga Pemerintah Daerah dapat memilih model yang paling sesuai dengan kondisi daerahnya.

Tim peneliti menyadari bahwa hasil kajian ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu, tim akan berterimakasih apabila pembaca dapat memberikan saran dan kritiknya guna peningkatan kualitas kajian ini.. Akhirnya, kami berharap bahwa hasil kajian ini tidak sekedar menjadi wacana akademis, namun lebih dari itu akan 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.

Bandung, Nopember 2002

Tim Peneliti

## DAFTAR ISI

ABSTRAK .....	i
KATA PENGANTAR .....	iv
DAFTAR ISI .....	v
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Maksud dan Tujuan Penelitian .....	4
C. Kerangka Pemikiran dan Tinjauan Teori...	4
D. Metodologi Penelitian .....	28
1. Metode dan Pendekatan Penelitian ....	28
2. Sampel Penelitian .....	30
3. Jenis dan Teknik Pengumpulan Data..	30
4. Teknis Analisis Data .....	30
E. Jadwal Penelitian .....	31
BAB II MODEL KELEMBAGAAN KAWASAN KHUSUS DI DAERAH KABUPATEN/KOTA	32
A. Model Ke-1 : OPTIMALISASI KECAMATAN	34
B. Model Ke-2 : AMALGAMASI INTERNAL....	46
C. Model Ke-3 : PEMBENTUKAN KELEMBAGAAN BARU TANPA REDUKSI.....	54
D. Model Ke-4 : KELEMBAGAAN BARU DENGAN REDUKSI.....	67
E. Model Ke-5 : DESENTRALISASI KE KAWASAN KHUSUS .....	74
BAB III VERIFIKASI MODEL KELEMBAGAAN KAWASAN KHUSUS.....	88
A. Pengujian Model - 1 : MODEL OPTIMALISASI LEMBAGA KECAMATAN	93
B. Pengujian Model - 2 : MODEL AMALGAMASI INTERNAL.....	98
C. Pengujian Model - 3 : MODEL PEMBENTUKAN BADAN OTORITA TANPA MEREDUKSI FUNGSI LEMBAGA LAIN .....	102

D. Pengujian Model 4 : MODEL PEMBENTUKAN BADAN OTORITA DENGAN MEREDUKSI FUNGSI LEMBAGA LAIN .....	106
E. Pengujian Model - 5 : MODEL DESENTRALISASI KE KAWASAN KHUSUS .....	110
BAB IV PENUTUP .....	118
A. KESIMPULAN .....	118
B. REKOMENDASI .....	122
DAFTAR PUSTAKA .....	123
LAMPIRAN .....	127

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Sejalan dengan diberlakukannya PP 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah maka persoalan penataan kelembagaan pemerintah daerah secara yuridis formal telah memiliki landasan hukum yang jelas. Peraturan pemerintah ini, yang sekaligus merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, telah memberikan otonomi yang seluas-luasnya untuk mengembangkan format kelembagaannya sesuai dengan pertimbangan yang bersifat rasional dan dapat dipertanggung jawabkan.

Secara tegas Peraturan pemerintah No. 84 /2000, khususnya pasal 2 ayat 1, menyebutkan 5 (lima) indikator yang seharusnya diperhatikan oleh setiap pemerintah daerah dalam melakukan penataan kelembagaan daerahnya. Kelima indikator tersebut adalah: (1) kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh Daerah; (2) karakteristik potensi, dan kebutuhan daerah; (3) kemampuan keuangan daerah; (4) ketersediaan Sumber Daya Manusia; (5) pengembangan pola kerja sama antar daerah dan atau fihak ketiga.

Artinya melalui kelima indikator yang harus dipertimbangkan daerah tersebut diharapkan setiap daerah dengan otoritas yang dimilikinya, mampu menyusun kelembagaannya dengan mempertimbangkan berbagai aspek baik yang bersifat objektif maupun

subjektif dengan tujuan utamanya adalah meningkatkan efektivitas dan efisiensi penataan kelembagaan tersebut bagi pencapaian tujuan yang telah ditetapkannya.

Namun dalam kenyataannya saat ini, justru memunculkan suatu kecenderungan dimana Daerah lebih banyak mempertimbangkan aspek-aspek yang bersifat subjektif dengan pendekatan-pendekatan yang tidak rasional dalam penataan kelembagaan Pemerintah Daerahnya. Hal ini terlihat dari indikasi kelembagaan Pemerintahan daerah yang semakin membesar tetapi tidak seimbang dan dibarengi dengan kemampuan dan kebutuhan daerah yang dimilikinya. Kecenderungan penataan kelembagaan yang dilakukan pada masa UU No. 5 Tahun 1974 masih kental. Hal ini terlihat pada ciri-ciri di bawah ini.

*Pertama*, Lebih mempertimbangkan bagaimana membuat kelembagaan untuk menempatkan orang-orang dari pada mempertimbangkan bagaimana melaksanakan kewenangan atau tugas fungsi yang dimilikinya secara efisien dan efektif. *Kedua*, masih munculnya pemahaman atas Kewenangan yang diidentikkan dengan Kelembagaan Dinas dengan semakin banyak kewenangan yang dimiliki maka semakin banyak Dinas yang dibentuk. *Ketiga*, Kurang mempertimbangkan kemampuan yang dimiliki dan menyerahkan kepada Pemerintah Pusat untuk membiayainya.

UU nomor 22 Tahun 1999 sebenarnya menuntut reformasi besar-besaran terhadap sektor publik pada umumnya dan Pemerintahan Daerah pada khususnya. Begitu halnya dalam Kelembagaan Pemerintahan Daerah saat ini merupakan momentum yang tepat untuk

membentuk suatu kelembagaan yang lebih mempertimbangkan kebutuhan dari daerah masing-masing.

Hal tersebut berarti bahwa dengan melakukan penataan kelembagaan, akan dihasilkan organisasi Pemda yang *rasional*, dalam hal pembagian tugas, rentang kendali, fungsionalisasi, kejelasan pembaganan, dan sebagainya, sekaligus juga efektif dan efisien dalam menyelenggarakan tugas-tugas umum pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat. Dengan kata lain, penataan yang tepat akan mampu secara optimal memberdayakan kemampuan daerah dalam berotonomi.

Dengan melihat keragaman wilayah suatu daerah dimana potensi-potensi yang dimilikinya satu dengan yang lain memiliki ke-*khas-an* dan keunikan tertentu, misalnya adanya kawasan atau wilayah industri, wisata, perkotaan, konservasi dan lain sebaginya. Konsekuensinya, kelembagaan yang dibuat harus menyesuaikan dengan potensi-potensi wilayah tersebut. Artinya penataan kelembagaan yang dibentuk dalam suatu daerah selayaknya menyesuaikan dengan kebutuhan dari kawasan atau wilayah tersebut. Untuk itu kajian tentang penataan kelambagaan pada wilayah-wilayah khusus ini, yang selanjutnya disebut dengan *special district*, memiliki relevansi yang kuat untuk segera dilaksanakan, mengingat hal ini berhubungan dengan upaya Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia dalam memberikan rekomendasi kebijakan yang diperlukan.

## **B. Maksud dan Tujuan Penelitian**

Kegiatan penelitian ini bertujuan untuk mencari model-model kelembagaan yang dapat digunakan dalam mengelola kawasan atau wilayah khusus (special district) sesuai dengan UU 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah serta peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya.

Untuk mencapai tujuan tersebut di atas, maka kegiatan penelitian ini diharapkan dapat mencapai sasaran berupa teridentifikasi dan atau terjabarkannya model-model Kelembagaan-kelembagaan untuk wilayah khusus (special district) yang dapat diaplikasikan di daerah.

## **C. Kerangka Pemikiran dan Tinjauan Teori**

Sejalan dengan ditetapkan dan mulai berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka bidang pemerintahan di Indonesia telah mengalami satu perubahan paradigma yang sangat mendasar dan fundamental. Pemerintah baik di Pusat maupun di Daerah dituntut untuk menata ulang kelembagaannya masing-masing. Pemerintah Daerah telah mendapat limpahan kewenangan yang besar juga dituntut untuk menciptakan struktur organisasi yang efektif dan efisien dengan mempertimbangkan kemampuan yang dimilikinya.

## **1. Organisasi dan Prinsip Pengembangannya**

Organisasi pada umumnya sebagai sebuah sistem terbuka, artinya, dalam kenyataan, organisasi itu adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan umum dan untuk itulah terdapat keluaran dan masukan. Keluaran biasanya berupa produk dan jasa, sedangkan masukan berupa bahan baku, uang, tenaga kerja dan sebagainya. Di dalam organisasi terdapat suatu subsistem yang menangani strategi, kegiatan-kegiatan, serta susunan proses penunjang.

Dalam pandangan teori organisasi modern, organisasi dipahami sebagai suatu hubungan timbal balik antara teknologi, struktur sosial, kebudayaan, dan struktur fisik yang merupakan bagian dari suatu lingkungan yang memiliki kontribusi terhadap lingkungan tersebut (Hatch, 1997:15). Dari definisi tersebut terlihat adanya perhatian akan keberadaan interaksi berbagai faktor dalam sebuah organisasi seperti teknologi, struktur sosial, kebudayaan, dan struktur fisik serta hubungan antara organisasi dengan lingkungannya, dimana ia menjadi bagian dari lingkungan dan kontribusi yang dimiliki terhadap lingkungan tersebut.

Organisasi perangkat pemerintah daerah, sebagai sebuah organisasi, mau tidak mau juga akan bersinggungan dan saling mempengaruhi serta dipengaruhi oleh lingkungan strategisnya. Pada tingkat yang lebih luas, adanya berbagai kebijakan pemerintah pusat, akan pula mempengaruhi organisasi perangkat daerah.

UU No. 22 tahun 1999, merupakan tonggak pelaksanaan otonomi daerah yang lebih luas. Hal ini

secara tegas diuraikan pada bagian pertimbangan butir c, yang lengkapnya adalah sebagai berikut:

*"dalam menghadapi perkembangan keadaan, baik dalam maupun luar negeri, serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, pemanggaatan sumberdaya nasional, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta potensi dan keanekaragaman daerah yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia."*

Dari pernyataan tersebut di atas dapat dilihat bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah, prinsip-prinsip seperti demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta potensi dan keanekaragaman daerah benar-benar diperhatikan.

Fungsi pemberdayaan yang harus dilakukan pemerintah daerah, seperti dikemukakan dalam latar belakang masalah, terbagi menjadi dua dimensi, yaitu dimensi kebijakan dan dimensi organisasi. Pada dimensi organisasi, dengan adanya pemberdayaan daerah yang akan dan atau telah dibangun oleh pemerintah adalah organisasi yang mampu memfasilitasi dan mendorong pemberdayaan daerah.

Berkaitan dengan pemberdayaan, Bennis dan Mische (1999), mendefinisikan bahwa:

*"Pemberdayaan adalah menghilangkan batasan birokratis dan mengkotak-kotakan orang dan membuat mereka seefektif mungkin keterampilan, pengalaman, energi serta ambisinya".*

Hal yang perlu digarisbawahi dari definisi ini, pertama adalah pemberdayaan berarti menghilangkan batasan birokratis yang ada. Ini berarti pula bahwa yang selama "red tape" birokrasi dikenal sebagai sesuatu yang lambat, kaku, menghambat serta berbelit sedapat mungkin dihilangkan / dikurangi. Yang kedua, dengan dikuranginya hambatan-hambatan tersebut, pemberdayaan berarti membuat orang menggunakan seefektif mungkin keterampilan, pengalaman serta ambisinya.

Dengan demikian, dalam konteks pemberdayaan masyarakat/daerah, yang dikehendaki adalah organisasi yang mampu menghilangkan batasan birokratis (red tape birokrasi) terhadap masyarakat, sehingga masyarakat bisa menggunakan keterampilan, pengalaman, serta segala sesuatu yang dimilikinya seefektif mungkin. Kondisi organisasi yang demikian adalah sebuah tujuan yang ingin (dan harus) dicapai oleh pemerintah daerah dalam rangka pemberdayaan daerah. Oleh karena itu diperlukan strategi yang tepat untuk mencapainya.

Dalam hal strategi, oleh Robin (1994:34) didefinisikan sebagai penentuan dari tujuan dasar jangka panjang dan sasaran sebuah perusahaan (organisasi) dan penerimaan dari serangkaian tindakan dan alokasi dari sumber-sumber yang dibutuhkan untuk mencapai

tujuan tersebut. Dengan demikian unsur utama dalam strategi adalah penentuan tujuan dan kegiatan untuk mencapai tujuan tersebut. Dengan pendekatan ini, pengembangan organisasi perangkat pemerintah daerah diupayakan sedapat mungkin agar dapat menjelma menjadi organisasi yang mampu mendorong dan memfasilitasi pemberdayaan daerah dalam mencapai tujuan yang ingin dicapai. Selanjutnya yang menjadi masalah pangkal di sini adalah bagaimana menata dan mencapai bentuk organisasi seperti dimaksud.

Untuk membentuk suatu organisasi yang responsif dibutuhkan usaha yang sungguh-sungguh dalam merancangnya, antara lain meliputi struktur, sistem nilai, prosedur dan sebagainya. Kesan terhadap birokrasi yang selama ini mempunyai citra negatif hanya bisa dihilangkan dengan usaha yang serius, terencana, teliti dan berkelanjutan di seluruh bagian organisasi, dengan tetap mengindahkan faktor-faktor lingkungan, yaitu sumberdaya yang dimiliki, masyarakat, kebijakan pemerintah serta unsur lain yang dipengaruhi dan mempengaruhinya. Untuk itu pula selalu diperlukan pengembangan organisasi (*organization development*).

Yang dimaksud dengan pengembangan organisasi itu sendiri, Gibson (1997) mendefinisikan bahwa:

*"strategi normatif, re-edukasi yang dimaksudkan untuk mempengaruhi sistem kepercayaan, nilai dan sikap dalam organisasi, sehingga organisasi itu lebih mampu menyesuaikan diri dengan tingkat perubahan yang cepat dalam teknologi, dalam lingkungan industri dan masyarakat pada umumnya. Pengembangan organisasi mencakup pula penyusunan kembali struktur organisasi yang*

*seringkali dimulai, dimudahkan dan dikukuhkan oleh perubahan normatif dan keperilakuan”.*

Pernyataan di atas menggambarkan bahwa pengembangan organisasi mencakup penyusunan kembali struktur organisasi dan penataan secara sistematis terhadap keseluruhan faktor yang mempengaruhi pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi. Penataan ini dilakukan agar organisasi mampu menyesuaikan diri dengan tingkat perubahan yang cepat dalam lingkungannya, dengan kata lain, aktivitas ini dilakukan dalam rangka meningkatkan kapasitas organisasi.

Kembali pada pemerintahan daerah, dimana otonomi daerah dititik beratkan pada Pemerintah Kabupaten/Kota, maka dalam melaksanakan penyusunan organisasi perangkat daerah telah diamanatkan pada pasal 68 UU Nomor 22 Tahun 1999, yaitu bahwa “Susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan peraturan daerah, sesuai dengan pedoman yang ditetapkan pemerintah”.

Dari pernyataan tersebut dapat diketahui bahwa penyusunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah, yang berarti bahwa organisasi perangkat daerah harus mendapat persetujuan DPRD. Selain itu, penyusunan ini harus disesuaikan dengan pedoman yang ditetapkan pemerintah.

## 2. Desain Organisasi dan Struktur Organisasi

Selanjutnya dalam penataan organisasi, hendaknya mempertimbangkan beberapa faktor tertentu. Faktor tersebut, menurut Jones (1995:14) adalah *organizational design* (desain organisasi), *organizational culture* (budaya organisasi) dan *organizational structure* (struktur organisasi).

### a. Desain organisasi

Dalam buku Gareth R. John (1995: 14), menyatakan bahwa "*organizational design is the process by which managers select and manage aspects of structure and culture so that, an organization can control the activities necessary to achieve its goal*". Artinya, desain organisasi merupakan proses dimana para manajer memilih dan mengelola aspek-aspek struktur dan budaya sehingga suatu organisasi dapat mengontrol kegiatan-kegiatannya yang perlu untuk mencapai tujuannya.

Kaitannya dengan desain organisasi, seorang manajer harus membuatimbangan antara berbagai tekanan dan tuntutan dari lingkungan organisasi serta dari dalam organisasi itu sendiri. Dinamika lingkungan tersebut menjadi input yang direspon oleh suatu organisasi dengan menyesuaikan desain organisasinya. Penyesuaian ini meliputi empat aspek, yaitu:

- 1) Aktivitas inti, yang berkaitan dengan cara kerja organisasi dalam mengubah sumberdaya organisasi untuk mencapai tujuannya;

- 2) Sistem struktural, berkaitan dengan pembagian kerja dalam unit/sub unit kerja dan pengkoordinasian kerja bagi pencapaian tujuan organisasi tersebut;
- 3) Sistem pengukuran, berkaitan dengan pengelolaan informasi mengenai tugas-tugas yang dilakukan oleh unit-unit yang berbeda guna mendukung fungsi integrasi dan kontrol organisasi;
- 4) Sistem sumberdaya manusia, berkaitan dengan penataan sumberdaya manusia dalam suatu organisasi dan perubahan deskripsi pekerjaan dari organisasi yang bersangkutan.

Barry Cushway (1993) mengatakan bahwa istilah design organisasi berkaitan dengan bagian-bagian organisasi, yang berbeda dan unsur-unsur terpisah yang dipadukan untuk menciptakan organisasi, dan memperhatikan bagaimana hal-hal ini saling bersesuaian dan bagaimana bagian-bagian serta unsur-unsur itu dapat dianalisis dan diperbaiki. Segi desain meliputi bagaimana organisasi dibentuk, jenis dan jumlah tugas, proses dan prosedur yang digunakan untuk:

- 1) Menangani dan menyampaikan informasi;
- 2) Membuat keputusan;
- 3) Menghasilkan keluaran;
- 4) Menangani mutu;
- 5) Mengkomunikasikan informasi;
- 6) Merencanakan, mengembangkan dan mengatur daya;

7) Mendorong penemuan baru dan menangani keadaan genting/rawan.

Setelah melihat kondisi lingkungan, selanjutnya, bentuk desain organisasi akan dipengaruhi oleh bagaimana organisasi membuat pilihan-pilihan terhadap jenis spesialisasi, mekanisme integrasi yang dipakai, tingkat sentralisasi, sistem koordinasi dan sebagainya.

### b. Budaya Organisasi

Mengenai budaya organisasi, Jones (1995: 41) mendefinisikan sebagai "*the set of shared values that controls organizational member's interactions with each other and with suppliers, customers and other people outside the organization*".

Dari pengertian tersebut mengandung maksud bahwa budaya organisasi merupakan sekumpulan nilai yang diterima bersama oleh anggota organisasi untuk mengontrol interaksi antar anggota dan anggota lain serta pihak-pihak diluar organisasi.

Smirlich dalam Jones (1995) mengemukakan bahwa budaya organisasi dapat digunakan untuk mencapai kemajuan yang kompetitif dan mencapai efektifitas organisasi melalui pengaruhnya pada perilaku anggota organisasi. Dengan perilaku yang terarah dalam mencapai tujuan organisasi, maka budaya organisasi tersebut akan mendorong kemajuan organisasi. Demikian pula sebaliknya, jika perilaku yang diperagakan anggota tidak selaras dengan tuntutan perilaku yang dipersyaratkan dalam pencapaian tujuan, maka kemajuan yang diharapkan tidak akan tercapai.

Dalam lingkungan budaya organisasi, jika dikelompokkan, terdapat dua nilai. Menurut Jones (1995:168-169) nilai tersebut adalah:

- 1) Nilai utama (terminal value) yang biasanya tercermin pada hasil akhir yang diharapkan dapat diraih. Nilai utama organisasi dapat berupa keunggulan, stabilitas, keseragaman, daya memperoleh keuntungan, kemajuan, moralitas dan kualitas. Nilai utama organisasi terefleksi dalam visi, misi dan tujuan organisasi.
- 2) Nilai (instrumental value), yaitu yang didorong atau diinginkan organisasi dari para anggotanya, seperti kerja keras, kreatif, berani, ramah tamah, memiliki standar kerja yang tinggi dan sebagainya.

Untuk menjawab mengapa organisasi yang berbeda mampunyai budaya organisasi yang berbeda, perlu diketahui darimana dan bagaimana organisasi tersebut dibentuk. Dalam hal ini, Jones (1995) mengemukakan:

*"organizational culture develops from the interaction of four factor: (1) the personal and professional characteristics of people within the organizations; (2) organizational ethics; (3) the property right that the organization gives employees; and (4) structure of the organization.*

Menurut pernyataan di atas jelaslah bahwa budaya organisasi berkembang dari interaksi empat faktor 1) karakteristik orang profesional dan personal dalam

organisasi, etika organisasi, hak istimewa pegawai dan struktur dari organisasi itu sendiri. Untuk lebih jelasnya mengenai faktor-faktor tersebut dapat dilihat pada uraian di bawah ini:

### 1) Karakteristik orang dalam organisasi

Bagaimana karakteristik ini dapat membentuk budaya organisasi. Trice dan Beyer dalam Jones (1995:179) menyatakan "*If you want to know why culture differ, look at their members. Organization A, B, and C, develops distinctly different cultures, because they attract, select and retain people who have different values, personality and ethics*".

Dari pernyataan diatas dapat diambil makna bahwa dalam berorganisasi hendaknya menyadari adanya budaya, nilai, watak dan etika yang berbeda antar anggota.

### 2) Etika organisasi

Lebih lanjut dalam Jones dalam buku di atas menjelaskan bahwa "*organizational ethics are the moral values, beliefs, and rules that establish the appropriate way for organizational environment*".

Dari penjelasan di atas, dikemukakan bahwa etika organisasi adalah nilai moral, kepercayaan, dan aturan yang tumbuh dan menentukan cara yang tepat bagi lingkungan organisasi.

Perilaku etis seorang karyawan bergantung baik pada nilai-nilai maupun pada iklim etis suatu organisasi.

### 3) Hak istimewa (property right)

Yang dimaksud hak istimewa, menurut Demsetz, dalam Jones (1995: 185) adalah "the right that organizational resources", maksudnya bahwa hak dan tanggungjawab seseorang atau satu kelompok dalam organisasi menyebabkan terbentuknya nilai, norma dan sikap yang berbeda.

#### c. *Struktur organisasi*

Struktur organisasi adalah kerangka kerja yang menjelaskan bagaimana sumber daya dan alur-alur komunikasi serta pembuatan keputusan dialokasikan dan ditangani. Struktur organisasi berkaitan dengan cara organisasi di organisasikan dan khususnya, berkaitan dengan pengelompokan fungsi dan alur komunikasi serta pengendalian. Susunan formal ini meletakkan dasar tentang siapa yang berwenang membuat keputusan dan kepada siapa setiap orang memberikan laporannya.

Dalam kaitannya dengan struktur organisasi, Barry Cushaw mengemukakan bahwa struktur organisasi dibuat untuk tujuan sebagai berikut:

- (1) Menunjang strategi organisasi. Struktur harus dirancang sedemikian rupa untuk memastikan pencapaian sasaran dan tujuan organisasi. Strategi akan menjadi salah satu pokok yang menentukan struktur.
- (2) Mengorganisasikan segala sumber daya dengan cara yang paling efektif dan efisien.

- (3) Mengadakan persiapan pencapaian tugas dan pertanggungjawaban yang efektif antara perorangan dan kelompok. Pembagian dengan cara ini memungkinkan spesialisasi antara disiplin dan kegiatan khusus, yang menjadi lebih penting bilamana organisasi tumbuh menjadi besar dan rumit.
- (4) Memastikan koordinasi kegiatan organisasi yang efektif dan menggambarkan proses pembuatan keputusan.
- (5) Mengembangkan dan menggambarkan garis-garis komunikasi ke atas, ke bawah dan ke seluruh organisasi.
- (6) Memungkinkan pemantauan dan peninjauan kegiatan organisasi secara efektif.
- (7) Menyediakan mekanisme untuk menyesuaikan diri dengan perubahan pasar, produk dan keadaan lingkungan internal dan eksternal.
- (8) Memberikan sarana penanganan keadaan genting dan masalah.
- (9) Membantu memotivasi, mengatur dan memberi kepuasan kerja kepada setiap anggota organisasi.

Kriteria atau prinsip dari struktur organisasi yang sehat akan tergantung pada sejumlah sifat tertentu dalam sebuah organisasi. Walaupun demikian terdapat sejumlah prinsip yang cenderung bersifat umum, antara lain adalah:

- (1) Struktur harus mengikuti strategi Organisasi.
- (2) Berbagai bagian struktur tersebut harus dibagi ke dalam kawasan-kawasan kegiatan yang terpisah dan harus dikelompokkan menjadi satu sehingga ada satu pemusatan pada tujuan tertentu dan pemusat pengalaman dan keahlian.
- (3) Jumlah tingkatan dalam struktur, dihubungkan dengan rantai dan jenjang, diusahakan sesedikit mungkin
- (4) Rentang kendali, yaitu jumlah bawahan yang langsung dibawahi akan beragam tergantung pada sifat pekerjaan dan organisasi.
- (5) Harus menggambarkan kejelasan kesatuan perintah, laporan dan wewenang.
- (6) Masing-masing mempunyai peran yang jelas dan memberi nilai tambah pada cara organisasi berfungsi.
- (7) Derajat sentralisasi dan desentralisasi organisasi perlu ditentukan dengan rujukan sejumlah faktor, termasuk sifat dan jenis produk, penyebaran secara geografi sejarah dsb.
- (8) Struktur harus dirancang dalam menghadapi berbagai perubahan lingkungan, yang dapat meliputi ekonomi, perundang-undangan, pasar, teknologi, dan lingkungan geografi dsb.

### **3. Konsep Penataan Kelembagaan**

Bentuk Organisasi pemerintahan Daerah pada masa sekarang sudah saatnya ditinjau kembali dan diarahkan kepada bentuk organisasi yang terbuka atau fleksible, ramping atau pipih (plat), efisien dan rasional serta terdesentralisasi. Atau dengan kata lain penyelenggaraan urusan pemerintahan hendaknya lebih dititik beratkan pada kapasitas dan peran masyarakat di daerah (Sarundajang, 2001:200). Lebih lanjut Sarundajang menyatakan bahwa penataan kembali berbagai aspek pemerintahan daerah harus dilakukan secara sungguh-sungguh sehingga pemerintahan daerah dapat berjalan lebih efektif dan efisien.

Pendapat ini sejalan dengan pendapat Bennis & Mische (1995:33) mengatakan : "untuk terus maju dan tetap bertahan pada abad 21 organisasi yang ada pada saat ini harus menata ulang dirinya untuk menciptakan organisasi masa depan.

Dengan mempertimbangkan tuntutan-tuntutan tersebut tersebut, maka penataan kelembagaan pemerintah perlu diarahkan untuk menciptakan kelembagaan yang antara 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 Pembelajaran). 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/fungsional. 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 in 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 millenium. 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."*

Secara filosofis, penataan kelembagaan Pemerintah Daerah 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 yang *rasional* (dalam hal pembagian tugas, rentang kendali, fungsionalisasi, kejelasan pembaganan,

dan sebagainya), sekaligus juga efektif dan efisien dalam menyelenggarakan tugas-tugas umum pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat. Atau dengan kata lain, penataan yang tepat akan mampu secara optimal memberdayakan kemampuan daerah dalam berotonomi. Secara lebih rinci, beberapa dasar filosofis penataan kelembagaan pemerintah Daerah 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 dalam bidang pembiayaan, personalia dan perlengkapan, guna menunjang penguatan otonomi daerah.
2. Pemerintah Daerah akan bersikap *lebih responsif dan 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 *terpadu, serasi, dan selaras* (*Integrated – Sinergistic*) dalam mendukung Kepala Daerah selaku administrator tunggal di daerah dalam rangka penguatan otonomi daerah. 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* dalam menyambut kebijaksanaan otonomi daerah, melalui kegiatan-kegiatan perencanaan, pengembangan, pembinaan, serta pengawasan dan pengendalian operasional organisasi. Pada gilirannya, hal ini diharapkan dapat menciptakan *efektivitas dan efisiensi* penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat di Daerah.

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

1. Pemberdayaan Organisasi : penataan organisasi perlu diarahkan pada *penataan kembali struktur kewenangan, tugas, fungsi, kegiatan pokok organisasi, serta hubungan-hubungan kerja antara Daerah Kabupaten / Kota / Kabupaten, Daerah Kabupaten / Kota / Kabupaten dengan Daerah*

*Propinsi dan antara Daerah dengan Pemerintah, 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 dipertanggungjawabkan, "tanpa harus menunggu persetujuan dari atas".*

2. Rasional : penataan kewenangan Daerah perlu diarahkan pada *rasionalisasi kewenangan-kewenangan* yang sesuai dengan kondisi, kebutuhan, 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 penyelenggaraanya.* Hindarkan ambisi untuk memperbanyak urusan otonomi, jika pada akhirnya hanya menimbulkan Beban bagi Daerah.
3. Menyeluruh (komprehensif) : penataan organisasi tidaklah berarti menata dan menyusun struktur organisasi dalam arti sempit berupa pemetaan fungsi-fungsi, pembagian kerja, dan pendeklegasian wewenang semata-mata. 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.

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 di wilayah khusus (*special district*). Langkah-langkah yang dapat ditempuh dalam proses penataan organisasi, adalah sebagai berikut ini.

#### Pertama, 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. Kajilah 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.

Kedua, 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.

Ketiga, 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

Kelima, 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.

Kelima, Kajilah 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.

Keenam, 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).

Ketujuh, 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.

Kedelapan, Pertimbangkan Aspek-aspek Pemberdayaan Tenaga Spesialis.

- a. Pertimbangkan kebutuhan-kebutuhan keterpaduan / integrasi organisasi untuk pelaksanaan fungsi koordinasi dan pembinaan;
- b. Pertimbangkan persyaratan yang diperlukan untuk pengintegrasian organisasi yang dapat memperkuat atau memberdayakan kelompok tenaga ahli profesional spesialis.
- c. 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.
- d. Modifikasi Rancangan Struktur Organisasi. Berdasarkan hasil pengkajian terhadap spesifikasi rancangan struktur organisasi sebagaimana langkah-langkah tersebut di atas, 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.

## **D. Metodologi Penelitian**

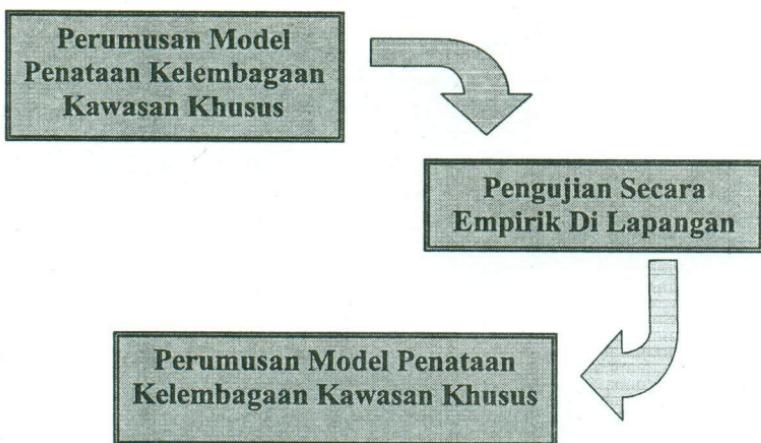
### **1. Metode dan Pendekatan Penelitian**

Berdasarkan tujuannya, metode penelitian yang akan dilakukan ini adalah *pengembangan model* dengan pendekatan *survey eksploratif*, yang dirancang untuk dapat menjawab dan menjabarkan kondisi yang ada berdasarkan pokok-pokok permasalahan penelitian sebagaimana tersebut di atas.

Kajian diharapkan dapat melahirkan pengklasifikasian model kelembagaan yang dapat dikembangkan oleh daerah ke dalam model-model hipotetik yang akan diuji dalam kajian ini.

Sesuai dengan metode yang dikembangkan, maka hasil kajian ini akan memverifikasi model sebagai hipotesis awal yang perlu dikembangkan lebih lanjut secara mendalam, hingga melahirkan suatu model penataan kelembagaan bagi kawasan khusus, sebagai rekomendasi sebagai kebijakan yang bersifat strategis bagi daerah.

Tahapan pengujian model ini, secara skematis dapat dilihat pada skematik di bawah ini.



## **2. Sampel Penelitian**

Penelitian ini menggunakan sampel sebanyak 8 Daerah Pemerintah Kabupaten atau Kota, yang terdiri dari:

- |                     |                       |
|---------------------|-----------------------|
| 1. Kota Padang      | (Sumatera Barat)      |
| 2. Kota Makasar     | (Sulawesi Selatan)    |
| 3. Kab. Bandung     | (Jawa Barat)          |
| 4. Kota Balik Papan | (Kalimantan Timur)    |
| 5. Kota Mataram     | (Nusa Tenggara Barat) |
| 6. Kab. Magelang    | (Jawa Tengah)         |
| 7. Kota Pekanbaru   | (Riau)                |
| 8. Kota Bogor       | (Jawa Barat)          |

## **3. Jenis dan Teknik Pengumpulan Data**

Untuk keperluan penelitian ini, data yang akan dikumpulkan berupa data primer berupa informasi kekhususan daerah (*special district*) berdasarkan informasi dari pejabat di daerah (data kualitatif). Untuk mengumpulkan kedua jenis data tersebut maka instrumen pengumpul data akan dirancang dalam dua bentuk yaitu, pedoman wawancara dan daftar isian sesuai dengan kebutuhan.

## **4. Teknik Analisis Data**

Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknis analisis kualitatif dengan bantuan matriks dari persepsi responden yang memberikan tanggapan atas model yang diajukan berdasarkan kriteria yang relatif sama atau mendekati.

## **E. Jadwal Penelitian**

Sedangkan Jadwal pelaksanaan kegiatan penelitian ini direncanakan akan terdiri dari:

1. **Persiapan Penelitian**; terdiri dari kegiatan penyusunan rancangan dan instrumen penelitian, serta penetapan karakteristik anggota sampel penelitian.
2. **Pengumpulan Data (Penelitian Lapangan)**, dilakukan oleh seluruh anggota tim penelitian secara simultan atau serial di lokasi penelitian yang telah ditentukan.
3. **Pengolahan Data dan Analisis**, data yang telah terkumpul kemudian diolah untuk kemudian dianalisis oleh tim peneliti.
4. **Penulisan Laporan Akhir dan Pencetakan**.

## BAB II

# MODEL KELEMBAGAAN KAWASAN KHUSUS DI DAERAH KABUPATEN / KOTA

Konsep kawasan khusus (*special district*) dalam kajian ini mengacu kepada situasi dan kondisi daerah yang memiliki kekhasan yang potensial dan dominan bagi pengembangan daerahnya (wilayahnya) dalam satu Daerah Kabupaten/ Kota. Kekhasan atau kekhususan daerah yang dimaksud mengacu pada kekhasan baik yang didasarkan pada sifat teritorial maupun substansi potensi yang ada. Contoh kekhususan yang didasarkan pada kondisi teritori wilayah misalnya daerah resapan air, daerah cagar alam dan kawasan lindung. Sedangkan contoh dari kekhususan yang didasarkan pada substansi potensi yang ada, misalnya potensi kepariwisataan, perdagangan dan jasa, perindustrian, pendidikan, dan sebagainya.

Dengan asumsi bahwa setiap Daerah Kabupaten dan Kota memiliki kawasan yang memiliki kekhususan, baik itu kekhasan dalam tataran teritorial maupun dalam substansi potensi yang ada maka Daerah Kabupaten/ Kota dimungkinkan untuk mengembangkan model penataan kelembagaan atas kawasan khusus tersebut. Penataan ini sebagai satu upaya dalam optimalisasi proses serta hasil pembangunan di daerahnya.

Untuk kepentingan itu, telah mencoba dirumuskan 5 (lima) konsep model penataan kelembagaan Kawasan Khusus di Daerah Kabupaten / Kota. Kelima model ini sifatnya adalah alternatif. Mulai dari yang hanya

melakukan optimalisasi kelembagaan yang ada di Daerah sampai dengan model yang sifatnya *reformasi*.

Adapun kelima alternatif model kelembagaan tersebut adalah:

(1) OPTIMALISASI KECAMATAN;

yaitu model kelembagaan dengan melakukan optimalisasi Peran Kelembagaan Kecamatan yang ada di Daerah Kabupaten / Kota.

(2) AMALGAMASI INTERNAL;

yaitu model kelembagaan dengan melakukan optimalisasi kelembagaan (DIBALE) yang ada di Dearah Kabupaten/Kota melalui proses "amalgamasi" secara internal.

(3) PEMBENTUKAN KELEMBAGAAN BARU TANPA REDUKSI,

yaitu model kelembagaan dengan melakukan pembentukan kelembagaan khusus di luar DIBALE yang sudah ada di Daerah Kabupaten / Kota, dimana pembentukan kelembagaan khusus yang sifatnya baru tersebut tidak mereduksi fungsi dan kewenangan dari kelembagaan yang sudah ada.

(4) PEMBENTUKAN KELEMBAGAAN BARU DENGAN REDUKSI,

yaitu model kelembagaan dengan melakukan pembentukan kelembagaan Pembentukan kelembagaan khusus di luar DIBALE yang sudah ada di Daerah Kabupaten / Kota, dimana pembentukan kelembagaan khusus yang

sifatnya baru tersebut mereduksi fungsi dan kewenangan dari kelembagaan yang sudah ada.

- (5) DESENTRALISASI KE KAWASAN KHUSUS, yaitu model penataan kelembagaan melalui reformasi kelembagaan di Daerah Kabupaten / Kota melalui pendekatan penataan kawasan pembangunan atau desentralisasi ke kawasan khusus.

Penjelasan lebih jauh dari masing-masing alternatif model kelembagaan yang dimungkinkan dikembangkan di Daerah Kabupaten / Kota dalam menangani kawasan khusus di Daerah akan dijelaskan pada bagian-bagian berikut ini.

#### A. Model Ke – 1: OPTIMALISASI KECAMATAN

Model yang menjadi alternatif pertama dalam penataan kelembagaan kawasan khusus dalam suatu Daerah Kabupaten/Kota adalah model yang disebut dengan **Optimalisasi Kelembagaan Kecamatan**. Dimana dalam Model ini penataan kelembagaan atas kawasan khusus di Daerah Kabupaten/ Kota dilakukan melalui peningkatan fungsi (inovasi fungsi) atas kelembagaan kecamatan. Jadi kecamatan sebagai aparat Daerah Kabupaten/Kota yang sebelumnya banyak melaksanakan fungsi pemeritahan umum, ditambah dengan menjalankan sebagian fungsi pembangunan.

Dalam model ini kecamatan mendapat pendelegasian kewenangan tertentu dalam menangani kawasan khusus.

### **a. Bentuk Kelembagaan**

Kebutuhan mendasar dari penataan kelembagaan ini adalah kelembagaan yang memiliki kewenangan yang dapat menunjang terhadap pembangunan kawasan. Sehingga salah satu Model Kelembagaan yang memungkinkan dikembangkan untuk mengelola kawasan khusus, terutama kawasan yang hanya melingkupi satu wilayah kecamatan.

Hal ini sesuai dengan paradigma UU 22/ 1999, yang menetapkan kecamatan menjadi Aparat Daerah yang dapat pendeklegasian kewenangan-kewenangan dari Daerah Kabupaten / Kota. Dengan demikian Kecamatan dapat diartikan sebagai instansi vertikal dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota yang menerima pelimpahan kewenangan dari pemerintah daerahnya termasuk dalam penanganan kawasan khusus (*special district*)

### **b. Tugas dan Fungsi Kelembagaan Kecamatan (baru)**

Sesuai dengan status yang baru tersebut, maka fungsi kecamatan di masa yang akan datang akan mengalami perluasan, yaitu tidak hanya pada Kewenangan administratif yaitu pemerintahan umum dan pembinaan masyarakat, tapi juga termasuk kewenangan substantif, yang menyangkut pelayanan umum dan pembangunan daerah. Secara lebih rinci fungsi kecamatan pada model yang diajukan ini dapat meliputi :

- (1) Pemerintahan Umum; yang menyangkut menjaga ketentraman, ketertiban dan keamanan masyarakat pada komunitasnya di wilayahnya;
- (2) Pembinaan Masyarakat pada komunitasnya di wilayahnya;
- (3) Pelayanan umum pada komunitasnya di wilayahnya, serta;
- (4) Pembangunan Daerah pada komunitasnya di wilayahnya; yang meliputi dari aspek perencanaan, pengorganisasian dan pelaksanaan serta pengawasan.

### c. Model Pengelolaan

Untuk mengelola kawasan tersebut, lembaga pengelola kawasan yang dalam hal ini dilakukan oleh kecamatan dibekali dengan kewenangan. Dalam pendelegasian kewenangan kepada kecamatan tidak melakukan pola keseragaman tetapi menggunakan pola heterogenitas yakni kewenangan yang diberikan pada setiap kecamatan akan berbeda satu sama lain tergantung dari karakteristik daerah dan fungsi kewilayahan dengan kata lain disesuaikan dengan tipologi wilayah kecamatan tersebut.

Kecamatan yang memiliki kawasannya didominasi oleh kepariwisataan maka kewenangan-kewenangan kepariwisataan menjadi *core business* dan *core competency-nya* dari kecamatan tersebut, sebagian kewenangan bidang lain yang mendukung kepariwisataan pun akan menjadi kewenangan kecamatan tersebut.

Pemberian kewenangan kepada kecamatan tersebut sebaiknya dilakukan secara bertahap disesuaikan dengan tingkat kemajuan dan kematangan kecamatan yang bersangkutan.

#### **d. Implikasi Terhadap Sumber Daya dan Kelembagaan**

Apabila model optimalisasi lembaga kecamatan ini diterapkan, maka akan berimplikasi pada pergeseran kewenangan, kelembagaan dan kepegawaian dari Daerah Kabupaten / Kota ke Kecamatan. Pemerintahan Kabupaten Dinas dan Lembaga Teknis Daerah hanya memegang kewenangan-kewenangan yang bersifat strategis Daerah dan perumus kebijakan umum atau kewenangan-kewenangan yang bersifat steering sedang Pelaksana dan pembuat kebijakan teknis (*rowing*) dilakukan oleh Pemerintah Kecamatan. Untuk itu maka alokasi SDM dan Dana untuk pemerintahan Kecamatan akan meningkat sejalan dengan semakin besarnya pelimpahan kewenangan yang diterimanya.

Selain itu, dengan adanya tugas dan fungsi kecamatan yang baru tersebut maka Bentuk kelembagaan perlu mendapatkan penyesuaian sesuai dengan besaran kewenangan yang dimilikinya. Kelembagaan kecamatan yang akan dibentuk memiliki komponen-komponen organisasi sebagai berikut :

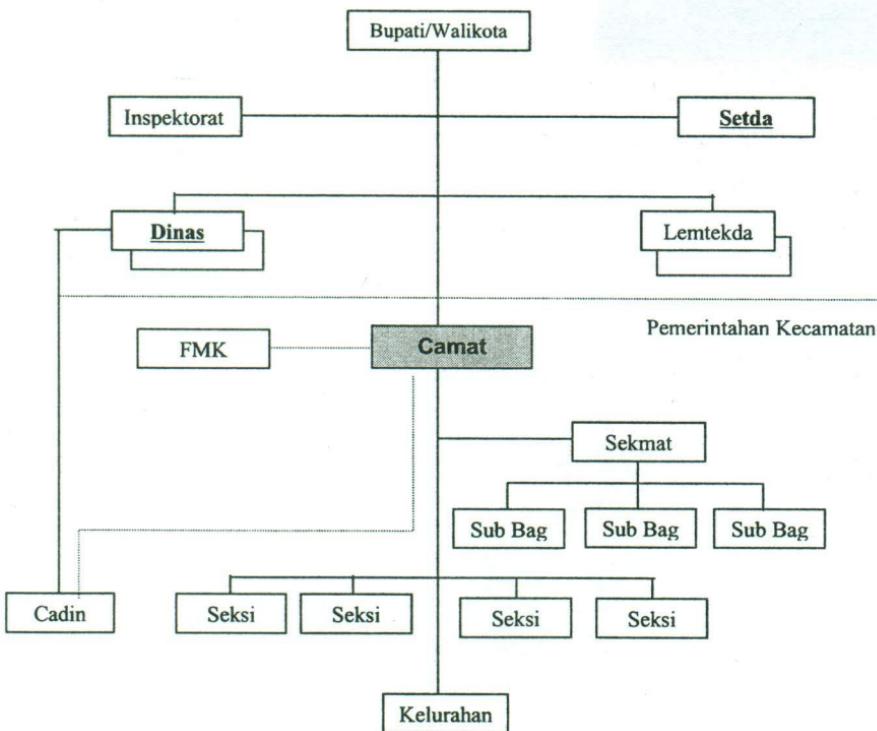
- a. Sekretaris Kecamatan sebagai fungsi *auxiliary* atau *supporting staff* yang bertugas dan berfungsi membantu pimpinan dan aparat lainnya dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Di unit ini bisa juga

- dibebani tugas tugas dekonsentrasi / tugas-tugas yang didelegasikan kepada Pemerintah Kecamatan;
- b. Suku Dinas merupakan unit yang menyelenggarakan kewenangan yang dilimpahkan ke kecamatan.
  - c. Cabang Dinas merupakan unit vertikal dari Pemerintahan Kabupaten / Dinas di wilayah kecamatan untuk menjalankan tugas dan fungsi/ kewenangan yang dimiliki Pemerintahan Kabupaten/Kota.
  - d. Forum Musyawarah Kecamatan, Institusi ini perlu dimunculkan agar kontrol dan partisipasi masyarakat dapat disaiurkan melalui kelembagaan tersebut.

Dengan komponen-komponen tersebut beberapa alternatif struktur kelembagaan kecamatan (baru) yang dapat dikembangkan adalah sebagai berikut :

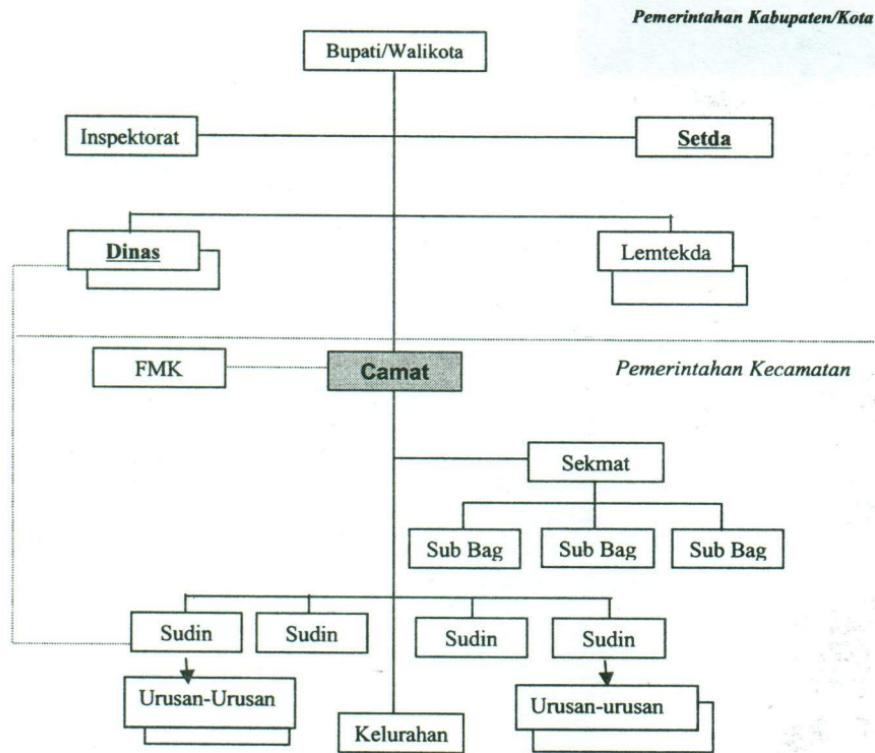
## Alternatif I Kelembagaan Pemerintahan Kecamatan

*Pemerintahan Kabupaten/Kota*

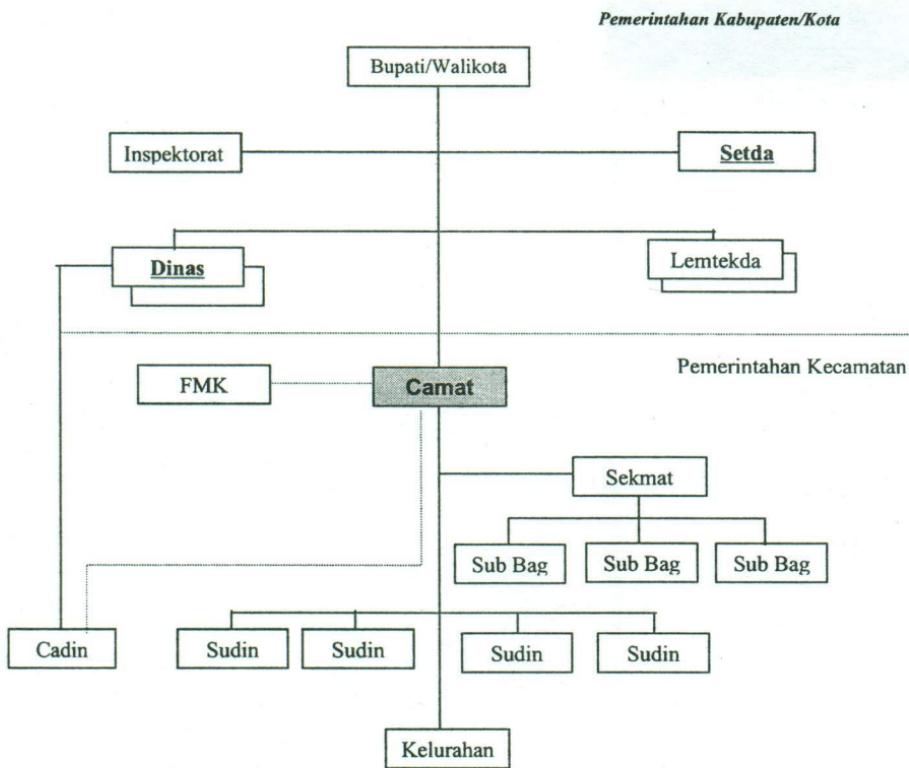


## Alternatif II

### Kelembagaan Pemerintahan Kecamatan



### Alternatif III Kelembagaan Pemerintahan Kecamatan



#### Keterangan

- Sekda : Sekretaris Daerah
- Lemtekda : Lembaga Teknis Daerah
- FMK : Forum Musyawarah Kecamatan
- Sekmat : Sekretaris Kecamatan
- Sub Bag : Sub Bagian
- Cadin : Cabang Dinas
- Sudin : Suku Dinas

### e. Kemungkinan Kendala / Hambatan

Pengembangan model kelembagaan melalui Optimalisasi Kelembagaan Kecamatan yang ada, dimungkinkan akan memiliki kendala dan hambatan yang sangat minimum jika dibandingkan dengan model yang lainnya. Hal ini terutama tidak adanya perubahan dalam alokasi sumber daya dan struktur kelembagaan yang ada di daerah. Kalaupun ada kendala / hambatan tersebut sifatnya menyangkut kesiapan aparatur baik di tingkat kecamatan maupun di kabupaten/ kota dalam menerima maupun mendeklegasikan sebagian kewenangan ke kecamatan.

### f. Strategi

Untuk menanggulangi hambatan dan kendala yang dimungkinkan muncul dari model ini, maka strategi yang bisa dikembangkan adalah :

- Sosialisasi rencana model ke seluruh aparat Pemerintah Daerah;
- Melakukan kajian tentang potensi kawasan untuk masing-masing kecamatan yang dimungkinkan akan menerima alokasi kewenangan tambahan
- Mempersiapkan kesiapan seluruh tatanan dalam menerima penambahan fungsi ini. Salah satunya kesiapan aparatur di kecamatan, agar alokasi kewenangan ini tidak menjadi bumerang bagi kecamatan itu sendiri.

- Selanjutnya mempersiapkan aparat di DIBALE Daerah (khususnya Cabang Dinas dan Seksi) yang terkena perubahan akibat dari model ini, agar mampu melakukan penyesuaian dengan model baru tersebut.

#### **g. Prediksi Kinerja**

Dengan dikembangkannya model ini maka beberapa keuntungan sekaligus prediksi kinerja yang bisa dicapai adalah:

- Pengembangan model ini merupakan model yang memiliki resiko biaya paling minimum, baik dalam biaya sosial maupun keuangan, jika dibanding dengan model yang lain.
- Dengan diberikannya kewenangan yang lebih besar kepada kecamatan, maka diharapkan kualitas layanan pembangunan di tingkat paling bawah akan semakin meningkat, sejalan dengan peningkatan pengendalian pembangunan oleh masyarakat.
- Kewenangan yang relatif lebih besar di Kecamatan, diharapkan akan memicu pertumbuhan pembangunan yang tidak terpusat di Ibu Kota Daerah tapi justru relatif menyebar ke wilayah Kecamatan.

Selengkapnya mengenai gambaran dari masing-masing unsur model alternatif ke-1 ini dapat dilihat dalam box di bawah ini

**Model Ke – 1:**  
**OPTIMALISASI KECAMATAN**

Bentuk Kelembagaan	<i>Optimalisasi kelembagaan kecamatan yang ada</i>
Tugas & Fungsi	<i>Merupakan Perluasan fungsi dari Kecamatan yang sudah ada</i>
Model Pengelolaan	pendelegasian kewenangan kepada kecamatan menggunakan pola heterogenitas, tergantung dari karakteristik daerah dan fungsi kewilayahan yang akan menjadi "core bussines" nya
Implikasi terhadap Sumber Daya	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Struktur tidak ada perubahan</li> <li>• Sarana Prasarana, SDM dan Keuangan akan sejalan dengan pergeseran kewenangan ke Kecamatan</li> </ul>
Kemungkinan Kendala / Hambatan	Kendala dan hambatan <i>yang paling minimum</i> jika dibandingkan dengan model yang lainnya, kalaupun ada, akan menyangkut kesiapan aparatur baik ditingkat kecamatan maupun di kabupaten/ kota dalam menerima/mendelegasikan sebagian kewenangannya ke kecamatan.

Strategi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sosialisasi</li> <li>• kajian tentang potensi kawasan</li> <li>• Mempersiapkan kesiapan seluruh tatanan</li> <li>• mempersiapkan aparat di DIBALE Daerah (khususnya Cabang Dinas dan Seksi) yang terkena perubahan akibat dari model ini.</li> </ul>
Prediksi Kinerja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• model ini merupakan model yang memiliki resiko biaya paling minimum, baik dalam biaya sosial maupun keuangan, jika dibanding dengan model yang lain</li> <li>• kualitas layanan pembangunan di tingkat paling bawah akan semakin meningkat, sejalan dengan peningkatan pengendalian pembangunan oleh masyarakat.</li> <li>• akan memicu pertumbuhan pembangunan yang tidak terpusat di Ibu Kota Daerah tapi justru relatif menyebar ke wilayah Kecamatan.</li> </ul>

## B. Model Ke-2: AMALGAMASI INTERNAL

Model penataan kelembagaan kawasan khusus yang kedua ini pada dasarnya sama dengan model pertama, yaitu tidak membentuk kelembagaan baru tapi melalui optimalisasi peran instansi atau kelembagaan yang sudah ada di Daerah tersebut. Salah satunya adalah melalui sistem *amalgamasi*, yaitu peningkatan atau optimalisasi peran kelembagaan yang ada di daerah melalui proses kerjasama internal (antar instansi/dinas) yang ada dalam satu Daerah Kabupaten / Kota. Untuk itu selanjutnya disebut Model **Amalgamasi Internal**.

Jadi melalui model amalgamasi ini, yang terkena peningkatan atau inovasi fungsi adalah beberapa intansi atau dinas yang ada di daerah Kabupaten/ Kota, yang bersama-sama beramalgamasi melalui suatu komite atau kelompok kerja (*task force*) untuk menanggulangi kawasan khusus yang ada di Daerah tersebut.

### a. Bentuk kelembagaan.

Bentuk kelembagaan yang dapat dikembangkan dalam model amalgamasi ini, pada dasarnya tidak merubah struktur yang sudah ada di daerah. Namun sebagai wujud kerjasama yang dilakukan untuk mengelola suatu kawasan khusus daerah tertentu (*misalnya*: pariwisata, pendidikan, dsb), sebaiknya dibentuk satu tim khusus, baik yang berbentuk komite (kepanitian/komisi), *task force* (satuan tugas) atau istilah lainnya, di mana unsur-unsurnya terdiri dari beberapa instansi terkait dalam kerjasama tersebut. Koordinasi dilakukan oleh instansi yang keterkaitannya paling erat

dengan substansi kekhususannya tersebut (*leading sektor*).

### b. Tugas Pokok dan Fungsi Lembaga

Meskipun bukan merupakan unit pelaksana teknis yang secara struktural menjadi bagian dari instansi atau unit daerah, lembaga yang mengelola suatu kawasan khusus di Daerah Kabupaten / Kota, hendaknya lembaga ini dibuat tugas pokok dan fungsinya yang jelas. Bila dikaitkan dengan konsep manajemen strategis dewasa ini, berarti kelembagaan yang dimaksud harus memiliki kejelasan tentang ini aktivitasnya, kemudian apa yang akan dilakukan, apa yang ingin dicapai, dan siapa yang melaksanakannya serta kepada siapa pertanggungjawabannya.

### c. Model pengelolaan

Sebagai implikasi dari adanya hak pengelolaan secara otonom, kelembagaan yang dibentuk berdasarkan pola amalgamasi ini, bisa dibuat dengan berbagai strategi. Misalnya dikelola oleh pemda dengan membentuk Tim pengelola secara khusus; model kemitraan dengan pihak swasta, atau bahkan dikelola oleh pihak swasta murni dengan sistem pembagian hasil dalam satu periode masa konsesi tertentu.

Prinsip dasar yang perlu diperhatikan dalam model pengelolaan ini, strategi apapun yang diterapkan, otonomi pengelolaan tetap harus menjadi pertimbangan utama. Artinya pengelola diberi kewenangan penuh untuk mengembangkannya, termasuk dalam

mempromosikan dan menjaring investor untuk pengembangan bidang kawasannya, dengan tentunya tetap mengedepankan aspek-aspek pertanggungjawaban yang jelas. Dimana dalam hal pertanggungjawaban ini bisa melalui salah satu DIBALE yang terkait.

#### **d. Implikasi Terhadap Sumber Daya dan Kelembagaan**

Implikasi lain yang juga perlu untuk dikaji lebih lanjut adalah mengenai pengelolaan sumber daya pengelolaannya. Bagaimana status SDM yang akan mengelola, dari mana dana dan bagaimana pemanfaatannya, apa yang bisa dilakukan oleh pengelola dalam memanfaatkan dan memelihara sarana dan prasarana yang tersedia. Beberapa alternatif yang dapat dikembangkan antara lain adalah:

- Dalam Aspek SDM; Lembaga ini bisa merekrut SDM yang dibutuhkan untuk mengelola secara profesional kawasan daerah tersebut sesuai dengan bidangnya kawasan yang ditetapkan. Profesionalisme SDM harus menjadi perhatian utama, artinya intervensi birokrasi hendaknya dihindarkan, meskipun SDM yang direkrut dimungkinkan berasal dari kalangan Birokrasi itu sendiri. Berarti tugas dan kewenangannya harus jelas. Cara lain yang dimungkinkan juga adalah SDM yang direkrut berasal dari kalangan masyarakat umum yang memang memiliki keahlian dan kemampuan yang sesuai, atau mungkin sistem sharing SDM (masyarakat dan Birokrasi).

- Dalam Aspek Pendanaan; Pendanaan dapat bersumber dari masyarakat, APBD, APBN, BLN atau sumber lain (investor) yang dimungkinkan untuk membantu pengelolaan daerah tersebut. Dalam hal inipun profesionalisme dan transparansi harus tetap dikembangkan.
- Dalam Aspek Sarana dan Prasarana; Sarana dan prasarana juga perlu diperhatikan dengan hati-hati. Maksudnya bahwa pengadaan, pemanfaatan dan pemeliharaan dari sarana dan prasarana yang ada dan terkait langsung dengan upaya pengembangan dan pengelolaan kawasan khusus tersebut menjadi tanggung jawab penuh dari pengelola kawasan.

Sedangkan implikasi terhadap struktur seperti sudah dijelaskan di atas model ini tidak memiliki dampak langsung terhadap struktur kelembagaan yang ada di daerah. Namun secara tidak langsung dengan adanya komite atau satuan kerja tentang sebuah kawasan pada gilirannya harus juga diperhitungkan kesetaraan kedudukan jabatan-jabatan dalam komite atau satuan kerja tersebut dengan yang ada di dalam struktur kelembagaan Daerah.

#### e. Kemungkinan Hambatan / Kendala

Dalam pengelolaan kawasan khusus dengan pola amalgamasi internal ini, kendala yang dimungkinkan muncul antara lain adalah:

*Pertama, Adanya intervensi yang berlebihan dari pihak Pemda sehingga menghambat proses pengembangan secara profesional.*

*Kedua*, Dimungkinkan tumbuhnya ego sektoral dari setiap instansi yang bekerjasama sehingga menyulitkan koordinasi.

*Ketiga*, Belum mantapnya pernahaman pihak-pihak terkait termasuk sumber daya pengelolanya terhadap pola amalgamasi.

*Keempat*, Untuk mengelola kawasan akan memerlukan profesionalisme yang tinggi dari SDM pengelola kawasan dan hal ini menjadi kendala tersendiri untuk mempersiapkannya.

*Kelima*, Komitmen, integritas, dan *political will* yang tinggi sangat dibutuhkan untuk mengelola kawasan ini, baik dari pihak pemda, masyarakat, maupun swasta. Mewujudkan hal ini membutuhkan waktu dan keseriusan sehingga bila kurang diperhatikan akan menjadi kendala yang cukup prinsip.

#### f. Strategi

Apabila model ini akan diterapkan, dan untuk mengurangi kemungkinan hambatan dan kendala yang akan timbul, maka beberapa langkah strategi yang dapat dilakukan, diantaranya adalah:

- Proses penataan kelembagaan yang berimplikasi terhadap perubahan alokasi sumber daya dan struktur kelembagaan yang ada di Daerah, sebaiknya didahului dengan proses sosialisasi ke seluruh jajaran aparat di Daerah bersangkutan;

- Selanjutnya karena model penataan kelembagaan model ini diharapkan lebih berorientasi pengelolaan secara profesional, maka pola rekruitmentnya diharapkan dilakukan secara terbuka dan memperhatikan nilai-nilai profesional pula;

#### **g. Prediksi Kinerja**

Dengan dikembangkannya model ini maka beberapa keuntungan sekaligus prediksi kinerja yang bisa dicapai adalah:

- Proses pengembangan model ini tidak membutuhkan biaya yang terlalu tinggi.
- Dengan adanya satu satuan tugas untuk secara khusus menanggulangi sebuah kawasan di Daerah, maka diharapkan kostraksi pengelolaan sekaligus optimalisasi potensi kawasan tersebut mampu dikembangkan secara optimal.
- Selain itu, dengan pendekatan pembentukan satuan tugas pengelolaan kawasan khusus yang memakai pendekatan profesionalisme, diharapkan mampu menjadi spirit bagi tumbuhnya jiwa kewirausahaan dalam birokrasi di Daerah.

Selengkapnya mengenai gambaran dari masing-masing unsur model alternatif ke-2 ini dapat dilihat dalam box di bawah ini

**Model Ke-2:  
AMALGAMASI INTERNAL**

Bentuk Kelembagaan	Berbentuk <b>komite</b> (kepanitian / komisi) atau <b>satuan tugas</b>
Tugas & Fungsi	Pelimpahan sebagian urusan dan kewenangan dari DIBALE
Model Pengelolaan	implikasi dari hak pengelolaan yg otonom, kelembagaan bisa dikelola: (1) Pemda dengan membentuk Tim pengelola khusus; (2) kemitraan dengan pihak swasta, atau (3) pihak swasta murni.
Implikasi terhadap Sumber Daya	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ada sedikit penambahan struktur</li> <li>• Sarana Prasarana, SDM dan Keuangan akan sejalan dengan pergeseran kewenangan ke komite/ satuan tugas tersebut</li> </ul>
Kemungkinan Kendala / Hambatan	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) intervensi yang berlebihan dari pihak pemda;</li> <li>(2) tumbuhnya ego sektoral dari setiap instansi yang bekerjasama;</li> <li>(3) Belum mantapnya pemahaman pihak-pihak terkait;</li> <li>(4) memerlukan profesionalisme yang tinggi;</li> <li>(5) Komitmen, integritas, dan <i>political will</i> yang tinggi.</li> </ul>
Strategi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sosialisasi dalam mempersiapkan seluruh tataan</li> <li>• Pola rekrutmen yang berbasis profesional</li> </ul>

Prediksi Kinerja

- tidak membutuhkan biaya yang terlalu tinggi.
- kostrasi pengelolaan sekaligus optimalisasi pengembangan potensi kawasan tersebut
- sebagai spirit bagi tumbuhnya jiwa kewirausahaan dalam birokrasi daerah

## C. Model Ke-3: PEMBENTUKAN KELEMBAGAAN BARU TANPA REDUKSI

Dengan melihat keragaman wilayah atau kawasan daerah-daerah, dimana potensi-potensi yang dimilikinya satu dengan yang lain memiliki karakteristik dan keunikan tertentu, Maka konsekuensi dalam menangani kawasan-kawasan tersebut dibutuhkan adanya suatu kelembagaan tersendiri yang memiliki kewenangan yang dapat menunjang terhadap tugas dan fungsi yang diembannya.

Salah satu model Kelembagaan yang memungkinkan diterapkan adalah melalui pembentukan kelembagaan baru yang berbentuk model kelembagaan **Badan Otorita**. Model kelembagaan ini telah diterapkan dalam level nasional seperti Badan Otorita Jatiluhur dan Batam. Model ini bisa juga dikembangkan dalam tingkat Daerah Kabupaten/ Kota.

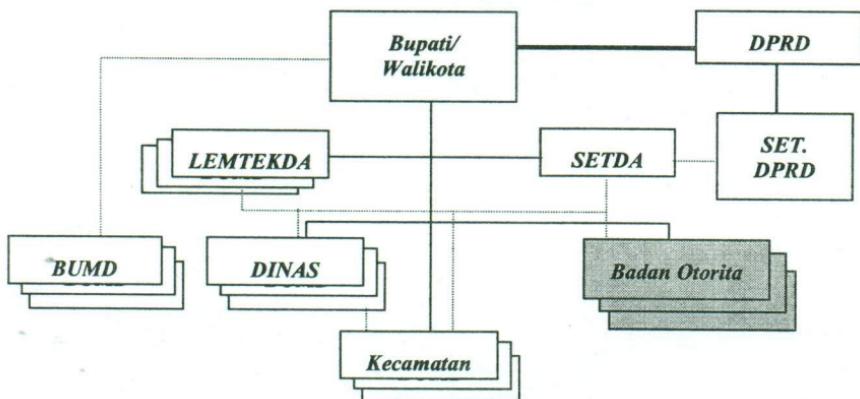
### a. Model Kelembagaan

Badan Otorita sebagai badan yang khusus mengelola kawasan khusus kedudukannya dalam struktur pemerintahan daerah bisa dalam beberapa alternatif, diantaranya:

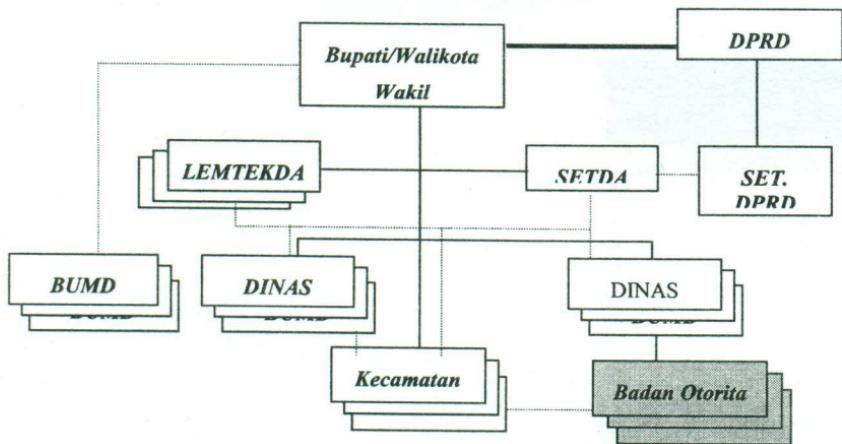
- Berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah sebagai salah satu Lembaga Teknis Daerah yang levelnya bisa setingkat Badan atau setingkat kantor. Namun Keberadaan badan ini tidak melikuidasi Dinas Badan dan lembaga (DIBALE) lainnya tetapi melengkapi tugas-tugas dari DIBALE di Kabupaten dan kota.

- Berada di bawah salah satu dinas sebagai suatu Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD). Disebabkan karena beban tugas Badan otorita tersebut yang tidak terlalu berat dan hubungan kerjanya lebih bersifat internal. Maka kelembagaan Badan otorita bisa ditempatkan sebagai salah satu Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD).
- Berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah sebagai suatu lembaga ekstra struktural sebagai suatu forum komunikasi. Badan Otorita ini sebagai suatu forum koordinasi antara instansi-instansi terkait dan stakeholder. Dalam melaksanakan koordinasi ini, forum ini bertugas memberikan saran kebijakan kepada Kepala daerah dalam Pengambilan keputusan suatu objek kewenangan.

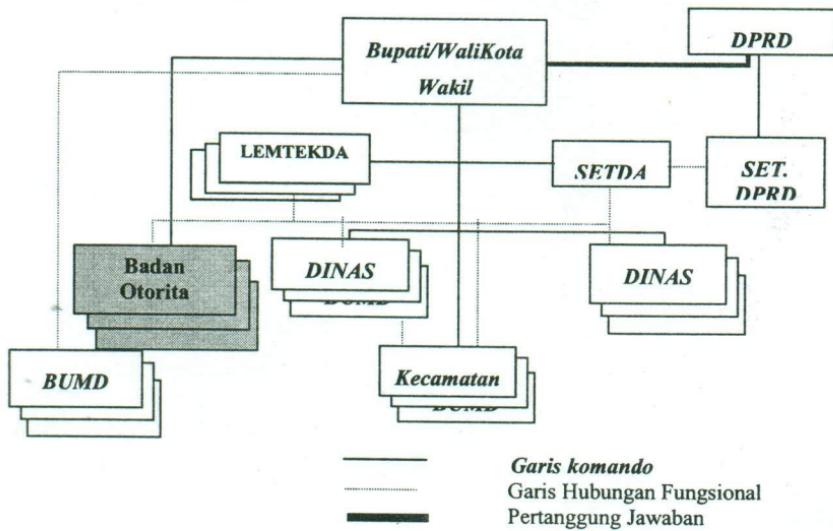
#### **ALTERNATIF KEDUDUKAN BADAN OTORITA SEBAGAI SALAH SATU LEMBAGA TEKNIS DAERAH**



## ALTERNATIF KEDUDUKAN BADAN OTORITA SEBAGAI SUATU UPTD



## ALTERNATIF KEDUDUKAN BADAN OTORITA SEBAGAI SUATU FORUM KOORDINASI



## b. Tugas Pokok dan Fungsi Kelembagaan

Dengan melihat fungsi dan kebutuhan pelayanan di kawasan khusus maka Tugas dan fungsi badan otorita pengelola Kawasan Khusus dapat meliputi :

- a) Perumusan kebijakan dalam objek yang ditanganinya
- b) Pembinaan Masyarakat pada komunitasnya di wilayahnya
- c) Pelayanan dan fasilitasi bagi komunitasnya di wilayahnya,
- d) Koordinasi dengan instansi lain dalam melaksanakan tugasnya.
- e) Pembangunan Daerah pada komunitasnya di wilayahnya; yang meliputi dari aspek – aspek :
  - perencanaan dan pengawasan
  - koordinasi dan pengendalian
  - mobilisasi sumber daya
  - perlindungan kepentingan masyarakat
  - pendayagunaan institusi secara efisien

Dengan memiliki tugas dan fungsi yang jelas, selanjutnya dalam penyusunan suatu kelembagaan perlu menentukan kewenangan yang seyogyanya dimiliki oleh kelembagaan tersebut untuk dapat melaksanakan tugas dan fungsinya tersebut. Kewenangan yang dimiliki Badan Otorita lebih pada Kewenangan yang bersifat Teknis Operasional dari bidang atau objek yang ditanganinya ditambah objek yang lainnya yang sangat erat kaitannya dengan objek yang ditanganinya.

### c. Model Pengelolaan

Dilihat dari besaran keterlibatan pemerintah dan masyarakat maka Badan otorita sebagai pengelolaan kawasan khusus dapat berbentuk :

- *Murni Aparatur Pemerintah Daerah ; Kelembagaan Pengelola Kawasan Khusus dengan pola murni Aparatur Pemerintah Daerah ini merupakan bagian dari birokrasi pemerintah Daerah. Dimana kelembagaan ini tidak jauh berbeda dengan aparatur pemerintah lainnya yakni berkedudukan sebagai pelaksanaan sebagian tugas dan fungsi Pemerintah Daerah Kabupaten dan bertanggung Jawab kepada Pimpinan Pemerintah Daerah. Pimpinan lembaga ini diangkat dan diberhentikan oleh pimpinan Pemerintah Daerah (Kepala Daerah/Sekretaris Daerah) dari Pegawai Negeri Sipil dengan syarat-syarat kepangkatan tertentu dan memiliki eselonisasi tertentu. Pembiayaan kelembagaan ini ditanggung sepenuhnya oleh Pemerintah Daerah. Personil dari kelembagaan ini adalah Pegawai negeri Sipil dan tenaga-tenaga honorer teknis yang dibutuhkan dalam pelaksanaan tugas dari kelembagaan tersebut.*
- *Semi Pemerintah Daerah; Kelembagaan dengan pola semi Pemerintah yaitu kelembagaan Pemerintah dengan membuka lebar unsur masyarakat dan swasta terlibat langsung (tidak hanya menjadi objek tetapi dapat menjadi subjek) dalam mengelola kelembagaan pengelola kawasan khusus ini. Bentuk ini dengan mengembangkan pola kemitraan dengan sektor swasta,*

kelembagaan seperti ini dapat bervariasi baik dari aspek pimpinan kelembagaan ini yang memungkinkan direkrut dari orang-orang profesional atau personil teknis dapat diambil dari luar birokrasi dengan sistem kontrak kerja dengan pemberian sistem penggajian tersendiri. Dari aspek pembiayaan selain mendapat bantuan dari Pemerintah daerah juga memiliki otoritas untuk menggali sumber pendapatan sendiri

- *Kelembagaan Swasta Murni;* Badan Otorita Pengelolaan kawasan khusus sepenuhnya diserahkan kepada fihak swasta. Pola semacam ini akan cenderung bersifat *profit oriented* karena bertujuan untuk mendapatkan keuntungan. Pemerintah Daerah tidak memiliki otoritas penuh untuk intervensi ke dalam organisasi ini sehingga akan mengalami kesulitan untuk melakukan pengawasan dan pengendalian. Secara teoritis karena jenis barang/layanan yang disediakan Kelembagaan kawasan khusus lebih cenderung barang publik maka kelembagaan yang murni dilakukan oleh swasta dirasakan kurang tepat.

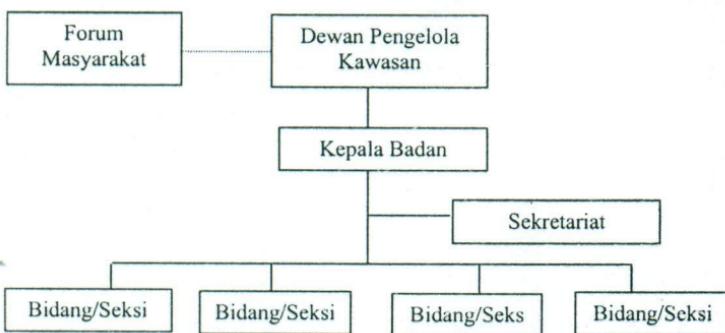
Selanjutnya, secara intern dalam struktur Badan Otorita itu sendiri pengelolaannya bisa dilakukan dengan dua pendekatan yaitu :

- Pada alternatif pertama pengelola badan bersifat kolegial yaitu terdapat unsur pemerintah atau instansi-instansi terkait dan unsur-unsur masyarakat dan swasta yang dapat berbentuk Dewan Pengelola Badan Otorita. Untuk melaksanakan Badan tersebut, Dewan mengangkat atau mengusulkan Kepala Badan yang bertugas

menjalankan organisasi Badan tersebut dalam kesehariannya. Dewan berfungsi sebagai pengambil kebijakan dalam pengelolaan kawasan tersebut, sedangkan kepala badan bertugas menjalankan kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh dewan.

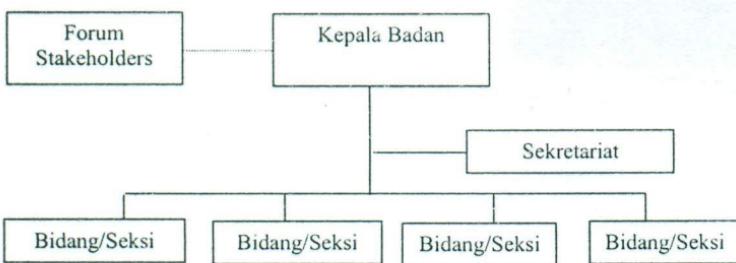
- Pada alternatif kedua, Badan otorita merupakan kepanjangan tangan pemerintah bahkan mungkin memiliki eselonisasi bagi para pejabat didalamnya. Kepala Badan diangkat oleh Kepala daerah atau Kepala Dinas sesuai dengan model yang digunakan, namun dalam melaksanakan tugasnya mendapatkan masukan dan saran dari Masyarakat / swasta yang terwadahi dalam suatu forum stakeholders sebagai suatu bentuk partisipasi masyarakat.

## STRUKTUR ORGANISASI BADAN OTORITA Alternatif 1



## **STRUKTUR ORGANISASI BADAN OTORITA**

### **Alternatif 2**



#### **d. Implikasi Terhadap Sumber Daya dan Kelembagaan**

Pembentukan lembaga khusus yang menangani sebuah kawasan khusus di daerah dengan membentuk badan otorita akan memiliki implikasi yang cukup besar terhadap alokasi sumber daya, baik sumber daya manusia, keuangan serta sarana dan prasarana.

Dalam Aspek SDM; Lembaga ini bisa merekrut SDM yang dibutuhkan untuk mengelola Badan Otorita tersebut secara profesional sesuai dengan kawasan yang ditetapkan. Profesionalisme SDM harus menjadi perhatian utama, meskipun SDM yang direkrut dimungkinkan berasal dari kalangan Birokrasi itu sendiri atau yang secara profesional direkrut dari kalangan masyarakat umum.

Dalam Aspek Pendanaan; Pendanaan Badan Otorita harus mendapat kejelasan apakah bersumber dari masyarakat, APBD, APBN, BLN atau sumber lain (investor) yang dimungkinkan untuk membantu pengelolaan daerah tersebut. Dalam hal inipun

profesionalisme dan transparansi harus tetap dikembangkan. Dalam Aspek Sarana dan Prasarana, walaupun badan otorita, tapi dalam pengadaan, pemanfaatan dan pemeliharaan dari sarana dan prasarana yang akan dipergunakan oleh badan otorita tersebut harus dapat dipertanggung jawabkan.

Selanjutnya dengan adanya Badan Otorita ini tentu akan memiliki dampak langsung terhadap struktur kelembagaan yang ada di daerah. Untuk itu kajian tentang kelembagaan Badan Otorita dalam Struktur kelembagaan daerah sebaiknya dikaji lebih mendalam, khususnya mengenai kedudukan dan fungsi jabatan-jabatan dalam Badan Otorita tersebut dengan jabatan-jabatan struktur kelembagaan Daerah yang ada.

#### e. Kemungkinan Kendala/ Hambatan

- Dalam pembentukan Badan Otorita ini dimungkinkan terjadi kewenangan-kewenangan yang tumpang tindih (duplikasi) karena Lembaga-lembaga yang ada sebelumnya tetap dipertahankan.
- Badan Otorita dengan bentuk seperti ini dalam dataran kebijakan dapat lebih komprehensif namun dalam dataran pelaksanaan tugas akan mengalami kendala karena tetap dilakukan oleh instansi masing-masing sehingga dimungkinkan terjadi penyimpangan atau ketidakharmonisan dalam praktik di lapangan.

- Bentuk kelembagaan yang sifatnya fungsional ini relatif baru bagi Administrasi Pemerintahan di Daerah
- Pola hubungan dan tata kerja yang baru, memungkinkan akan memunculkan konflik baru pula, baik dengan lembaga yang bersifat teknis maupun lembaga yang bersifat kewilayahan yang sudah ada.
- Menimbulkan Kesan Organisasi Pemerintahan Daerah yang tidak ramping

#### f. Strategi

- Untuk menghindari duplikasi kewenangan antar DIBALE perlu dibuat aturan yang tegas dan jelas Kewenangan Badan Otorita dibatasi oleh wilayah tertentu dan bidang tugas tertentu Misalkan Dalam suatu Wilayah Kabupaten telah ditetapkan wilayah bagian tertentu sebagai wilayah Badan Otorita Wisata, dalam wilayah tersebut Dinas Parawisata dan lembaga lain yang terkait, hanya menentukan kebijakan yang bersifat strategis kabupaten sedangkan teknis operasional dilakukan oleh Badan Otorita. Badan Otorita ini dapat setingkat Badan atau setingkat Kantor.
- Selain itu, Badan otorita ini perlu mendapatkan desentralisasi kewenangan yang tegas dan jelas sehingga mendapatkan keleluasaan dalam menjalankan tugas dan fungsinya secara maksimal. Kewenangan yang dimiliki Badan otorita bersifat teknis operasional untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah dibuat oleh Dinas. Dalam

melaksanakan tugas dan fungsinya Badan otorita bertanggungjawab kepada kepala Dinas.

### **g. Prediksi Kinerja**

Model pengelolaan kawasan melalui Badan Otorita ini, dilihat dari konteks penyelenggaraan pemerintah daerah dapat memberikan keuntungan antara lain :

- Adanya pemusatan perhatian dan upaya terhadap satu wilayah tertentu sehingga administrasi dapat dilaksanakan lebih efektif dan efisien.
- Pengorganisasian dan pengerahan sumber-sumber dapat disusun secara lebih efektif dengan memperhitungkan beban kerja yang lebih jelas dan terarah
- Pelaksanaan pekerjaan lebih terarah dan terukur dalam wilayah fungsional yang telah ditetapkan, tidak terbaur dengan kepentingan-kepentingan lainnya
- Koordinasi lintas sektoral menjadi lebih jelas dan terukur berdasarkan kepentingan kawasan yang bersangkutan dihubungkan dengan lingkungan fungsional lainnya di luar kawasan itu.

Selengkapnya mengenai gambaran dari masing-masing unsur model alternatif ke-3 ini dapat dilihat dalam box di bawah ini

**Model Ke-3:  
PEMBENTUKAN KELEMBAGAAN BARU  
TANPA REDUKSI**

Bentuk Kelembagaan	Berbentuk Badan Otorita
Tugas & Fungsi	Memiliki otorita yang <u>tidak penuh</u> untuk pengembangan satu kawasan khusus tertentu
Model Pengelolaan	Implikasi dari hak pengelolaan yang otonom, kelembagaan bisa dikelola: (1) Pemda dengan membentuk badan otorita; (2) kermitraan dengan pihak swasta, atau (3) pihak swasta murni.
Implikasi terhadap Sumber Daya	Adanya penambahan struktrur, yaitu Badan Otorita dan Sarana Prasarana, SDM dan Keuangan akan sejalan dengan pergeseran kewenangan ke Badan Otorita tersebut
Kemungkinan Kendala / Hambatan	(1) dimungkinkan tumpang tindih (duplikasi) kewenangan; (2) ketidak harmonisan; (3) bentuk kelembagaan yang relatif baru bagi Administrasi Pemerintahan di Daerah; (3) memungkinkan munculnya konflik baru; (4) Kesan tidak ramping
Strategi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sosialisasi dalam mempersiapkan seluruh tatanan</li> <li>• Pola rekruitmen yang berbasis profesional</li> <li>• Untuk menghindari duplikasi perlu dibuat aturan yang tegas dan jelas terhadap Kewenangan Badan Otorita</li> </ul>

Prediksi Kinerja	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pemusatan perhatian terhadap satu wilayah tertentu;</li><li>• Administrasi dapat dilaksanakan lebih efektif dan efisien.</li><li>• Pelaksanaan pekerjaan lebih terarah dan terukur</li><li>• Koordinasi lintas sektoral menjadi lebih jelas dan terukur berdasarkan kepentingan kawasan yang bersangkutan</li></ul>
------------------	---

## D. Model Ke-4: KELEMBAGAAN BARU DENGAN REDUKSI

Alternatif model kelembagaan yang ke-4 ini, pada dasarnya sama dengan model ke-3 yaitu dengan adalah pembentukan kelembagaan baru, dalam hal ini dengan dibentuknya **Badan Otorita** sebagai lembaga yang diberi kewenangan khusus untuk mengelola sebuah kawasan khusus yang ada di dalam suatu Daerah Kabupaten / Kota. Yang menjadi perbedaan dari model ke-4 ini dengan model ke-3 adalah dalam hubungannya dengan ada dan tidaknya reduksi atas kewenangan lembaga lain, yang kewenangannya dilaksanakan oleh badan otorita.

Pada model ke-3, kehadiran satu badan otorita untuk mengelola sebuah kawasan khusus, tidak memiliki implikasi terhadap pengurangan (reduksi) kewenangan dari kelembagaan daerah lainnya. Sedangkan dalam model ke-4 ini, untuk menghindari tumpang tindihnya pelaksanaan kewenangan dalam kawasan khusus tersebut, sebaiknya fungsi-fungsi kelembagaan daerah yang lainnya yang sudah dilaksanakan oleh badan otorita direduksi.

### a. Bentuk Kelembagaan

- Bentuk kelembagaan (baru) yang dapat dibentuk dalam upaya mengurus kawasan khusus tersebut adalah satu lembaga tersendiri yang ada di bawah kabupaten/ kota. Eselon untuk lembaga ini bisa setingkat dengan dinas (eselon II) atau di bawahnya (eselon III dan IV) sesuai dengan luas cakupan dan kepentingan kawasan tersebut dalam kepentingan daerah.

Nomenklatur (nama) yang diberikan pada lembaga (baru) ini sebaiknya berbeda dengan nomenklatur yang sudah ada di Daerah Kabupaten/Kota sebelumnya. Beberapa alternatif bentuk kelembagaan yang bisa dipakai adalah:

- Badan Otorita atau Kantor Otorita atau Unit Otorita;
- Badan Pengelolaan dan Pengembangan atau Kantor Pengelolaan dan Pengembangan atau Unit Pengelolaan dan Pengembangan.

Pilihan penggunaan kata "otorita" atau "*Pengelolaan dan Pengembangan*" adalah untuk membedakan dengan nama badan atau kantor yang sudah ada. Sedangkan kata *Badan* atau *Kantor* atau *Unit* untuk membedakan besaran atau tingkatan eselon dari lembaga tersebut. Dengan demikian kedudukan kelembagaan baru ini bisa setingkat dengan Dinas atau setingkat dengan Sub Dinas atau Seksi.

(catatan: struktur organisasi untuk model ini sama dengan pada model-3, sehingga bentuknya bisa melihat pada struktur yang diajukan pada model ke-3)

## b. Tugas dan Fungsi Kelembagaan (baru)

Yang menjadi tugas dan fungsi kelembagaan (baru) adalah membantu Bupati/Walikota dalam melaksanakan sebagian kewenangannya dalam mengelola dan mengembangkan satu kawasan khusus.

Selanjutnya secara lebih spesifik sesuai dengan fungsi dan kebutuhan pelayanan di kawasan khusus

tersebut maka tugas dan fungsi badan otorita pengelola Kawasan Khusus dapat meliputi:

- Perumusan kebijakan;
- Pembinaan Masyarakat pada komunitasnya di wilayahnya;
- Pelayanan dan fasilitasi bagi komunitasnya di wilayahnya;
- Koordinasi dengan instansi lain dalam melaksanakan tugasnya;
- Pembangunan Daerah pada komunitasnya di wilayahnya.

### c. Model Pengelolaan

Karena model ini sama dengan model ketiga maka model pengelolaan model ini akan sama dengan model ketiga tersebut. Untuk itu maka Badan Otorita sebagai pengelolaan kawasan khusus dapat berbentuk: (1) *Murni Aparatur Pemerintah Daerah*; (2) *Semi Pemerintah Daerah*; (3) *Kelembagaan Swasta Murni*.

Begitu juga dengan struktur Badan Otorita itu sendiri secara intern pengelolaannya bisa dilakukan dengan dua pendekatan yaitu pertama pengelola badan bersifat kolegial dan kedua badan otorita merupakan kepanjangan tangan Pemerintah Daerah sehingga dimungkinkan memiliki eselonisasi bagi para pejabat di dalamnya.

#### **d. Impilaksi terhadap Sumber Daya dan Kelembagaan**

Pembentukan lembaga khusus yang menangani sebuah kawasan khusus di daerah dengan membentuk badan otorita akan memiliki implikasi yang cukup besar terhadap alokasi sumber daya, baik sumber daya manusia, keuangan serta sarana dan prasarana.

Seperti juga dengan model ketiga dalam model keempat ini dalam Aspek SDM lembaga ini bisa merekrut SDM yang dibutuhkan untuk mengelola Badan Otorita tersebut secara profesional. Dalam Aspek Pendanaan; Pendanaan Badan Otorita harus mendapat kejelasan.

Selanjutnya dengan adanya Badan Otorita ini tentu akan memiliki dampak langsung terhadap struktur kelembagaan yang ada di daerah. Untuk itu kajian tentang kelembagaan Badan Otorita dalam Struktur kelembagaan daerah sebaiknya dikaji lebih mendalam, khususnya mengenai kedudukan dan fungsi jabatan-jabatan dalam Badan Otorita tersebut dengan jabatan-jabatan struktur kelembagaan Daerah yang ada.

#### **e. Kendala Yang Mungkin Dihadapi**

- Secara internal pembentukan kelembagaan ini dianggap sebagai kompetitif bagi Lembaga yang fungsinya di reduksi
- Bentuk kelembagaan yang sifatnya fungsional ini relatif baru bagi Administrasi Pemerintahan di Daerah

- Pola hubungan dan tata kerja yang baru, memungkinkan akan memunculkan konflik baru pula, baik dengan lembaga yang bersifat teknis maupun lembaga yang bersifat kewilayahan yang sudah ada.
- Struktur Organisasi Pemerintahan Daerah yang tidak ramping.

#### f. Strategi

Apabila model ini akan diterapkan, dan untuk mengurangi kemungkinan hambatan dan kendala yang akan timbul, maka beberapa langkah strategi yang dapat dilakukan, diantaranya adalah:

- Proses penataan kelembagaan yang berimplikasi terhadap perubahan alokasi sumber daya dan struktur kelembagaan yang ada di Daerah, sebaiknya didahului dengan proses sosialisasi ke seluruh jajaran aparat di Daerah bersangkutan;
- Selanjutnya karena model penataan kelembagaan model ini diharapkan lebih berorientasi pengelolaan secara profesional, maka pola rekruitmentnya diharapkan dilakukan secara terbuka dan memperhatikan nilai-nilai profesional pula;

#### g. Prediksi Kinerja

Dengan dikembangkannya model ini maka beberapa keuntungan sekaligus prediksi kinerja yang bisa dicapai adalah:

- Dengan adanya satu badan otoritas yang bertugas secara khusus menanggulangi sebuah kawasan di Daerah, maka diharapkan kosentrasi pengelolaan sekaligus optimalisasi potensi kawasan tersebut mampu dikembangkan secara optimal.
- Selain itu, dengan pendekatan badan otorita pengelolaan kawasan khusus yang memakai pendekatan profesionalisme, diharapkan mampu menjadi spirit bagi tumbuhnya jiwa kewirausahaan dalam birokrasi di Daerah.

Selengkapnya mengenai gambaran dari masing-masing unsur model alternatif ke-4 ini dapat dilihat dalam box di bawah ini.

#### **Model Ke-4: KELEMBAGAAN BARU DENGAN REDUKSI**

Bentuk Kelembagaan	Bisa berbentuk: Badan / Kantor / Unit Otorita; atau: Badan / Kantor / Unit Pengelolaan & Pengembangan.
Tugas & Fungsi	Memiliki otorita <u>yang penuh</u> untuk pengembangan satu kawasan khusus tertentu
Model Pengelolaan	implikasi dari hak pengelolaan yang otonom, kelembagaan bisa dikelola: (1) Pemda dengan membentuk badan otorita; (2) kemitraan dengan pihak swasta, atau (3) pihak swasta murni.

Implikasi terhadap Sumber Daya	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penambahan struktrur, yaitu Badan Otorita</li> <li>• Sarana Prasarana, SDM dan Keuangan akan sejalan dengan pergeseran kewenangan ke Badan Otorita tersebut</li> </ul>
Kemungkinan Kendala / Hambatan	(1) secara internal kelembagaan ini dianggap sebagai kompetitif bagi lembaga yang fungsinya di reduksi; (2) ketidak harmonisan; (3) bentuk kelembagaan yang relatif baru bagi Administrasi Pemerintahan di Daerah; (4) Kesan tidak ramping
Strategi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sosialisasi dalam mempersiapkan seluruh tatanan</li> <li>• Pola rekruitmen yang berbasis profesional</li> </ul>
Prediksi Kinerja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• konsentrasi pengelolaan sekaligus optimalisasi potensi kawasan tersebut.</li> <li>• Selain itu, dengan pendekatan profesionalisme, diharapkan mampu menjadi spirit bagi tumbuhnya jiwa kewirausahaan dalam birokrasi di Daerah.</li> </ul>

## E. Model Ke-5: DESENTRALISASI KE KAWASAN KHUSUS

Alternatif model kelembagaan kawasan khusus dengan menggunakan model desentralisasi ke kawasan khusus didasari oleh pemikiran:

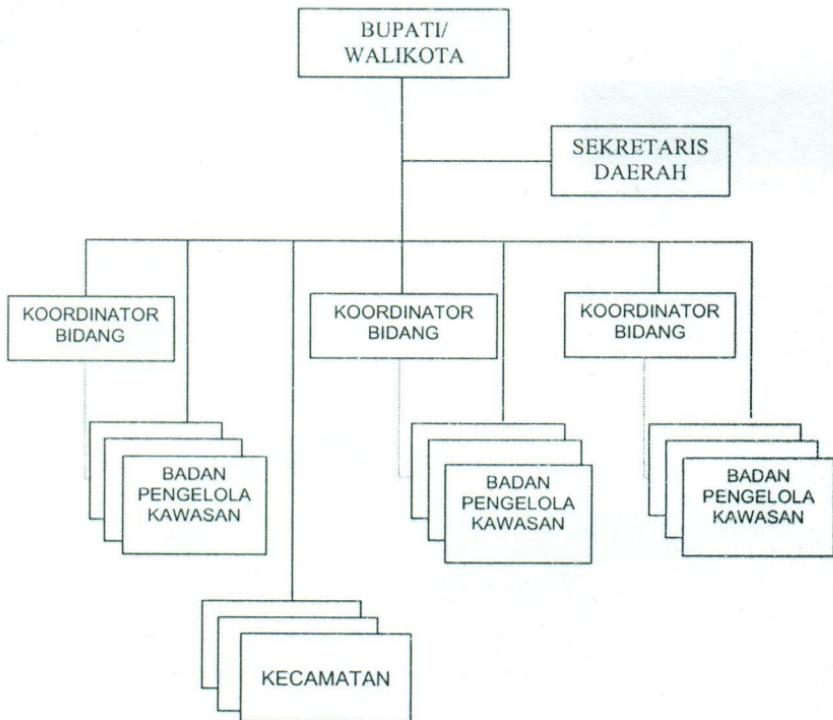
- Permasalahan mendasar yang saat ini belum mendapat perhatian sektor publik adalah bahwasannya pengelolaan suatu urusan atau kewenangan tertentu tidak pernah memperhatikan aspek-aspek skala ekonomi, sehingga sering terjadi pengelolaan suatu urusan tertentu tidak efisien karena lingkup pengelolaannya yang jauh dari skala ekonomi. Untuk itu, perlu dilakukan penetapan lingkup pengelolaan baik dalam hal kawasan maupun fungsi, sehingga mencapai skala ekonomi. Penetapan lingkup pengelolaan untuk peningkatan efisiensi tersebut dapat dilakukan melalui pemetaan kawasan yang mempunyai potensi relatif homogen, lalu pengkonsentrasi pengelolaan kawasan tersebut.
- Atas dasar hal-hal tersebut, dalam rangka optimalisasi potensi daerah yang ada, dalam menunjang pembangunan daerahnya, maka setiap kawasan dengan *basic competencies* yang homogen memungkinkan untuk dikelola secara khusus. Dalam kaitan inilah, pemetaan kawasan berdasarkan *basic competencies*, perlu dilakukan. Selanjutnya, setiap kawasan tersebut, diberikan otoritas oleh Bupati/Walikota untuk mengelola sendiri di bawah kontrol Bupati/Walikota melalui dinas teknis yang relevan.

Model kelima ini menawarkan satu perubahan yang sangat mendasar dalam penataan kelembagaan di daerah, di mana keberadaan kawasan khusus yang dimiliki oleh setiap daerah justru dijadikan "key factor" atau kunci utama dalam perumusan kelembagaan di daerah. Melalui pendekatan kawasan ini maka badan-badan pengelola kawasan akan dikoordinasikan oleh koordinator bidang. Semua kewenangan Daerah Kabupaten / Kota yang ada pada akhirnya akan terbagi habis oleh bagan-bagan pengelola kawasan, sehingga lembaga daerah yang bersifat sektoral (seperti Dinas) dimungkinkan tidak muncul lagi di tingkat Daerah Kabupaten/ Kota, tapi justru akan menjadi unit di bawah badan pengelola kawasan.

Dengan demikian model kelima ini adalah model penataan kelembagaan kawasan khusus di Daerah Kabupaten/Kota yang memiliki tingkat implikasi perubahan struktur kelembagaan daerah yang paling besar jika dibandingkan dengan keempat model terdahulunya.

#### a. Bentuk Kelembagaan

Sesuai dengan penjelasan di atas, maka model atau bentuk kelembagaan pada model kelima ini bisa digambarkan dalam gambar di bawah ini:



## b. Tugas Pokok dan Fungsi

Badan Pengelola Kawasan mempunyai tugas pokok mengelola kawasan tertentu sesuai dengan potensi yang dimilikinya agar terjadi percepatan pertumbuhan kawasan yang tinggi, yang pada akhirnya dapat mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat di kawasan tersebut.

Untuk melaksanakan tugas pokok tersebut, Badan Pengelola Kawasan mempunyai fungsi sebagai berikut:

1. Merumuskan dan melaksanakan kebijakan yang diperlukan bagi pengembangan kawasan tersebut;
2. Membentuk berbagai lembaga teknis jika diperlukan, untuk melaksanakan berbagai fungsi layanan substantif yang bersifat langsung;
3. Memberikan berbagai bantuan, baik teknis, manajemen, maupun dana untuk pengembangan kawasan tersebut.
4. Memberikan fasilitasi bagi para investor yang akan menanamkan modalnya di kawasan tersebut, kecuali untuk kawasan-kawasan yang tidak diperkenankan untuk investasi di kawasan tersebut;
5. Mendorong pengembangan usaha yang sesuai dengan potensi kawasan tersebut, yang dilakukan oleh masyarakat.
6. Melakukan kerjasama dengan pihak masyarakat, swasta, daerah lain, maupun dengan negara lain untuk pengembangan kawasan tersebut;

### c. Model Pengelolaan

Badan Pengelola kawasan diberikan otoritas penuh untuk mengelola kawasan tersebut dan bertanggung jawab langsung kepada Bupati/Walikota melalui Koordinator Bidang. Mekanisme pengelolaan kawasan, secara umum dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Mekanisme perumusan kebijakan; Badan pengelola kawasan mempunyai kewenangan untuk merumuskan baik kebijakan strategis maupun kebijakan teknis operasional. Secara umum mekanisme kebijakan dilakukan dengan cara:
  - Kebijakan strategis dirumuskan oleh Badan Pengelola Kawasan. Setelah itu, diajukan kepada Bupati/Walikota melalui Koordinator Bidang. Untuk hal-hal yang sifatnya menyangkut masyarakat banyak sehingga perlu disetujui oleh DPRD, maka Bupati/Walikota mengajukannya ke DPRD. Sedangkan jika tidak menyangkut masyarakat banyak, cukup ditetapkan oleh Keputusan Bupati/Walikota.
  - Kebijakan teknis operasional dirumuskan oleh Badan Pengelola Kawasan. Sedangkan Bupati/Walikota serta Koordinator Bidang cukup mengetahui.
2. Mekanisme pembentukan lembaga teknis; Lembaga Teknis dapat dibentuk jika diperlukan, misalnya di Kawasan Pertanian memerlukan Lembaga Penelitian Pertanian. Untuk keperluan tersebut, Badan Pengelola Kawasan dapat

membuat konsep kelembagaan teknis tersebut, kemudian diajukan kepada Bupati/Walikota untuk meminta persetujuan.

3. Mekanisme pemberian bantuan, baik teknis, manajemen, maupun dana; Pemberian bantuan teknis dilakukan baik atas dasar permintaan masyarakat ataupun tidak, jika Badan Pengelola Kawasan melihat pemberian bantuan tersebut akan memacu pertumbuhan atau mengoptimalkan pengelolaan kawasan tersebut.
4. Pemberian bantuan tanpa diawali permintaan masyarakat dilakukan dengan cara sebagai berikut:
  - Badan Pengelola Kawasan melakukan penelitian mengenai potensi kawasannya;
  - Hasil penelitian tersebut dijadikan dasar bagi pemberian bantuan. Bentuk dan tata cara pengelolaan bantuan selanjutnya diatur kemudian.
5. Sementara itu, pemberian bantuan yang diawali permintaan masyarakat dilakukan dengan cara sebagai berikut:
  - Masyarakat meminta bantuan kepada Badan Pengelola Kawasan.
  - Badan Pengelola Kawasan melakukan penelitian mengenai permintaan masyarakat tersebut;
  - Hasil penelitian tersebut dijadikan dasar bagi pemberian bantuan. Bentuk dan tata cara pengelolaan bantuan selanjutnya diatur kemudian.

6. Pemberian fasilitasi bagi para investor yang akan menanamkan modalnya di kawasan tersebut meliputi:

- Pemberian informasi mengenai potensi kawasan;
- Pemberian informasi mengenai mekanisme penanaman modal di kawasan tersebut;
- Menjadi mediator antara investor dengan Pemerintah Daerah (Bupati/Walikota), dalam proses pemberian ijin bagi investor ingin menanamkan modalnya di kawasan tersebut, setelah melalui proses pengkajian;
- Memberikan bantuan teknis lainnya yang diperlukan, dalam rangka mempercepat proses perijinan investasi tersebut.

7. Mekanisme pemberian dukungan bagi pengembangan usaha yang sesuai dengan potensi kawasan tersebut; Pemberian dukungan diwujudkan dengan penetapan kebijakan atau pengaturan yang lebih kondusif bagi pengembangan usaha tersebut;

8. Mekanisme pendanaan; Pendanaan bagi operasionalisasi Badan Pengelola Kawasan, dapat berasal dari 3 sumber yaitu:

- Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
- Swadana, dari lembaga-lembaga teknis yang dibentuk di kawasan tersebut;
- Bantuan (pinjaman) dari pihak lain, termasuk dari Luar Negeri.

9. Status kepegawaian; Pegawai Badan Pengelola Kawasan berstatus sebagai pegawai Pemerintah Daerah;
10. Mekanisme pertanggungjawaban; Pertanggung jawaban Badan Pengelola Kawasan adalah langsung kepada Bupati/Walikota.
11. Mekanisme kerjasama; Kerjasama dapat dilakukan baik dengan masyarakat, dengan swasta, dengan daerah lain, maupun dengan dengan negara lain. Mekanisme kerjasama dapat diatur kemudian sesuai dengan kesepakatan antar pihak yang bekerjasama.

**d. Implikasi Terhadap Sumber Daya dan Kelembagaan**

Apabila model pemetaan kawasan ini diterapkan, maka akan terjadi perubahan struktur organisasi pemerintah daerah yang ada saat ini. Beberapa perubahan mendasar terhadap fungsi kelembagaan yang ada, dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Secara keseluruhan organisasi pemerintah daerah terdiri dari Sekretariat Daerah dengan perangkatnya, Koordinator Bidang dengan Badan Pengelola Kawasannya, dan Pemerintah Kecamatan.
2. Perangkat sekretariat daerah meliputi Sekretaris Daerah dan Bagian. Asisten secara otomatis dihapuskan.

3. Dinas Daerah secara otomatis hilang. Dan fungsi-fungsinya yang bersifat administratif dan koordinatif dilaksanakan oleh Koordinator Bidang, sedangkan fungsi-fungsi substansifnya dilaksanakan oleh Badan Pengelola Kawasan.
4. Kecamatan merupakan aparat pemerintah daerah yang mempunyai tugas dan fungsi terbatas hanya pada layanan-layanan publik, seperti kependudukan, kebersihan lingkungan, kesehatan, pendidikan, dan lain-lain.
5. Badan Pengelola Kawasan merupakan aparat Pemerintah Daerah yang mempunyai tugas dan fungsi dalam bidang yang sesuai dengan pengkhususan kawasan yang bersangkutan. Misalnya, Badan Pengelola Kawasan Wisata hanya mempunyai tugas dan fungsi dalam pengembangan wisata di kawasan tersebut.
6. Satu kawasan dapat meliputi satu atau lebih kecamatan. Batas wilayah kawasan tidak selalu harus berimpit dengan batas wilayah kecamatan.
7. Akan terjadi pengalihan pegawai dari dinas-dinas ke Badan Pengelola Kawasan dan ke Koordinator Bidang. Jumlah pegawai di Koordinator Bidang sangat terbatas, sedangkan di Badan Pengelola Kawasan lebih banyak tergantung kepada kebutuhan.
8. Pendanaan Badan Pengelola Kawasan dapat berasal dari 3 sumber yaitu: Dana APBD, Swadana, dan Bantuan (pinjaman) baik dari dalam maupun luar negeri.

### e. Kemungkinan Kendala/Hambatan

- Akan terjadi tantangan dari para pejabat yang selama ini menduduki jabatan Kepala Dinas, Badan, dan Lembaga karena mereka akan kehilangan jabatan.
- Akan terjadi tantangan dari pegawai Dinas, Badan, dan Lembaga, karena secara otomatis akan terjadi reposisi.

### f. Strategi

Apabila model ini akan diterapkan, ada beberapa langkah strategi yang dapat dilakukan, yaitu:

- Sosialisasi model ke seluruh aparat Pemerintah Daerah yang bersangkutan;
- Melakukan kajian tentang potensi kawasan yang ada di daerah yang bersangkutan;
- Melakukan pemetaan kawasan berdasarkan potensi yang dimilikinya atas dasar hasil kajian sebelumnya. Misalnya, suatu daerah setelah dikaji dapat dipetakan menjadi 5 kawasan utama, yaitu dua kawasan pertanian, satu kawasan wisata, dan dua kawasan perindustrian.
- Membentuk Koordinator Bidang sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah yang bersangkutan. Misalnya, atas dasar ilustrasi yang dikemukakan di atas, maka dapat dibentuk Koordinator Bidang Pertanian, Koordinator Bidang Kepariwisataan, dan Koordinator Bidang Industri.

- Mengubah Dinas Teknis tertentu menjadi Badan Pengelola Kawasan yang sesuai dengan potensi daerah yang bersangkutan. Misalnya, jika suatu daerah setelah dipetakan menjadi 5 kawasan sebagaimana dikemukakan di atas, maka langkah langkah selanjutnya mengubah Dinas Pertanian, Dinas Pariwisata, dan Dinas Perindustrian, menjadi Badan Pengelola Kawasan Pertanian, Badan Pengelola Kawasan Wisata, dan Badan Pengelola Kawasan Industri, dengan Pusat Pengelolaan Kawasan bertempat di kawasan yang paling potensial. Pegawai yang bekerja di Badan Pengelola Kawasan tersebut berasal dari dinas-dinas yang bersangkutan ditambah dari dinas lain yang relevan.
- Menghapus dinas-dinas yang tidak relevan dengan potensi kawasan. Fungsi-fungsi dinas yang dihapus dan masih diperlukan karena masih ada objek kewenangan pada bidang kewenangan tersebut namun tidak banyak, dapat dimasukkan ke fungsi Badan Pengelola Kawasan atau ke Koordinator Bidang. Sedangkan pegawai yang berasal dari dinas-dinas yang dihapuskan dapat ditransfer ke Badan Pengelola Kawasan.

#### **g. Prediksi Kinerja**

Model pemetaan kawasan sebenarnya merupakan model desentralisasi fungsi pembangunan yang lebih khusus kepada kawasan-kawasan yang benar-benar didasarkan kepada potensi kawasan yang dimiliki. Selain itu, Badan Pengelola Kawasan memiliki kewenangan yang sangat luas dalam mengelola kawasan yang bersangkutan, mulai dari perumusan kebijakan teknis

untuk pemanfaatan pertumbuhan kawasan hingga operasionalisasi kebijakan tersebut. Atas dasar hal tersebut, maka diprediksikan kinerja Badan Pengelola Kawasan akan lebih baik daripada kinerja kelembagaan konvensional seperti saat ini, yang secara umum dapat digambarkan sebagai berikut:

- Akan tercipta kemandirian kawasan, karena Badan Pengelola Kawasan diberikan otonomi untuk mengelola sendiri kawasannya.
- Akan terjadi efisiensi pemanfaatan pegawai, karena pegawai yang dipekerjakan di Badan Pengelola Kawasan benar-benar disesuaikan dengan kebutuhan, dan kebutuhan akan pegawai tersebut akan makin jelas.
- Akan terjadi efisiensi pemanfaatan sumber daya lainnya termasuk dana, karena Badan Pengelola Kawasan akan bekerja dalam skala yang lebih mendekati skala ekonomi, atau paling tidak disesuaikan dengan lingkup beban tugas dan kawasan yang dikelolanya.
- Akan terjadi percepatan pertumbuhan kawasan, yang selanjutnya mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah yang bersangkutan.

Selengkapnya mengenai gambaran dari masing-masing unsur model alternatif ke-5 ini dapat dilihat dalam box di bawah ini.

## Model Ke-5: DESENTRALISASI KE KAWASAN KHUSUS

Bentuk Kelembagaan	Perubahan sangat mendasar dimana keberadaan kawasan khusus justru dijadikan "key factor". Semua kewenangan Daerah akan terbagi habis oleh bagan-bagan pengelola kawasan,
Tugas & Fungsi	Badan pengelola memiliki otorita <u>yang penuh</u> untuk pengembangan satu kawasan
Model Pengelolaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kebijakan strategis dirumuskan oleh Badan Pengelola Kawasan.</li> <li>• Untuk yang sifatnya menyangkut publik perlu disetujui oleh DPRD.</li> <li>• Kebijakan teknis operasional dirumuskan oleh Badan Pengelola Kawasan. Sedangkan Koordinator Bidang cukup mengetahui.</li> <li>• Pertanggung jawaban Badan Pengelola Kawasan adalah langsung kepada Bupati/Walikota.</li> <li>• Kerjasama dapat dilakukan baik dengan masyarakat, dengan swasta, atau daerah lain serta dengan negara lain.</li> </ul>
Implikasi terhadap Sumber Daya	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ada perubahan struktur</li> <li>• Sarana Prasarana, SDM dan Keuangan akan sejalan dengan perubahan tersebut</li> </ul>
Kemungkinan Kendala / Hambatan	(1) tantangan dari internal; (2) secara otomatis akan terjadi reposisi; (3) bentuk kelembagaan yang relatif baru

Strategi	Proses sosialisasi dan rencana penataan kelembagaan harus dilakukan secara matang
Prediksi Kinerja	Tercipta kemandirian kawasan; optimalisasi potensi kawasan; percepatan pertumbuhan kawasan.

### **BAB III**

## **PENGUJIAN DAN PENYESUAIAN MODEL KELEMBAGAAN KAWASAN KHUSUS**

Kelima model yang telah dikembangkan merupakan model yang sifatnya masih hipotetik, yang berarti masih memerlukan pengujian atau lebih tepatnya disebut dengan verifikasi model untuk selanjutnya dapat dijadikan model yang bisa dikembangkan oleh Daerah Kabupaten dan Kota. Pengujian atau verifikasi ini sangat diperlukan terutama sebagai penyempurnaan dan penghalusan model dari fihak-fihak (stakeholder) yang dimungkinkan secara langsung akan mengembangkan dan berinteraksi dengan model-model tersebut. Sehingga dalam prosesnya selain mengambil informasi dari fihak pemerintah daerah yang bersangkutan, pada sebagian daerah juga melibatkan fihak perguruan tinggi (akademisi) untuk ikut memberikan persepsi dan pandangannya tentang pengembangan model kelembagaan kawasan khusus ini.

Proses pengujian ini dilakukan di 8 (delapan) daerah Kabupaten/Kota yang telah dipilih untuk dijadikan tempat pengujian model ini. Adapun kedelapan daerah tersebut, ---dengan catatan Daerah Kota Bogor datanya tidak terkumpul dengan lengkap--, beserta dengan unit kerja / responden yang telah memberikan tanggapannya adalah sebagai berikut:

**Tabel 4.1**  
**Nama Daerah Lokasi Pengujian Model**  
**Penataan Kelembagaan Khusus**

No	Daerah	Unit Kerja Yang Menanggapi
1.	Kota Balikpapan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bagian Organisasi</li> <li>• FISIP Universitas Mulawarman – Samarinda Kaltim</li> </ul>
2.	Kabupaten Magelang	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bappeda</li> <li>• Bagian Organisasi</li> </ul>
3.	Kota Makasar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bagian Organisasi</li> <li>• FISIP Universitas Hasanuddin – Sulawesi Selatan</li> </ul>
4.	Kota Pekan Baru	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bagian Organisasi</li> </ul>
5.	Kota Mataram	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bagian Organisasi</li> <li>• Bagian Pemerintahan</li> <li>• Bappeda</li> </ul>
6.	Kabupaten Bandung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bagian Organisasi</li> </ul>
7.	Kota Padang	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bagian Organisasi</li> <li>• Bagian Pemerintahan</li> <li>• Bappeda</li> <li>• Fak. Hukum Universitas Andalas – Padang</li> </ul>

*Sumber : Hasil Penelitian*

Selanjutnya berdasarkan hasil temuan penelitian dari kedelapan daerah tersebut maka dapat diuraikan pengujian atau verifikasi atas kelima model yang telah dikembangkan pada bab II laporan penelitian ini.

Namun sebelum hal itu dilakukan, perlu juga disampaikan persepsi para responden atas kelembagaan kawasan khusus ini. Dimana berdasarkan temuan penelitian yang ada masing-masing daerah dan

juga responden memberikan persepsi yang tidak sama tentang konsep kawasan khusus dan pengembangan model kelembagaan ini. Dimana selengkapnya dari masing-masing daerah dan responden tersebut menanggapi secara beragam. Selengkapnya tanggapan tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 3.2**  
**Tanggapan Responden atas Keperluan Penataan**  
**Kelembagaan pada Kawasan Khusus**

No	Daerah	Persepsi / Tanggapan Responden
1.	Kota Balikpapan	Tanggapan yang diberikan oleh kalangan akademisi menyatakan perlu, sebab bagi daerah yang memiliki kawasan khusus dibutuhkan penanganan yang khusus pula, terutama dalam meningkatkan efisiensi dan efektifitas layanan kepada masyarakat
2.	Kabupaten Magelang	Dari tiga responden yang memberikan tanggapan, dua menyatakan perlu dan satu menyatakan tidak. Bagi yang menyatakan tidak perlu karena menganggap di Kabupaten Magelang ini tidak ada kawasan khusus, sementara bagi yang menyatakan perlu memiliki pertimbangan bahwa di Kabupaten ini memiliki kawasan khusus yang harus dikelola melalui kelembagaan yang efektif. Dan penataan kelembagaan kawasan khusus ini diharapkan mampu memberikan ketepatan dalam pengelolaannya sehingga mampu memberikan sumbangan pada pembangunan daerah, khususnya dalam pendapatan daerah.
3.	Kota Makasar	Persepsi responden dari kalangan akademisi memandang tidak perlu, dengan pertimbangan bahwa kelembagaan yang sudah ada masih bisa dioptimalkan, dengan tetap berkoordinasi dengan Walikota.

4.	Kota Pekanbaru	Responden dari Pemerintah Daerah Kota Pekanbaru mempersepsikan daerahnya untuk saat ini tidak memiliki daerah kawasan khusus. Namun untuk masa mendatang diakui bahwa Pekanbaru memiliki potensi yang besar bagi tumbuhnya kawasan khusus. Sehingga penataan kelembagaan kawasan khusus pada masa-masa mendatang sangat dimungkinkan bisa berkembang.
5.	Kota Mataram	Ketiga responden dari Pemerintah Daerah Kota Mataram memandang penataan kawasan khusus untuk daerahnya belum perlu, sebab sampai dengan saat ini mempersepsikan daerah tersebut tidak memiliki kawasan khusus.
6.	Kabupaten Bandung	Responden dari Pemerintah Daerah Kota Bandung mempersepsikan bahwa penataan kelembagaan tentang kawasan khusus ini perlu dilakukan, terutama berhubungan dengan penentuan batasan-batasan kewenangan, tugas, fungsi dan akuntabilitas kawasan khusus tersebut.
7.	Kota Padang	Tiga dari empat responden yang memberikan tanggapan menyatakan bahwa penataan kelembagaan kawasan khusus adalah hal yang perlu, terutama dihubungkan adanya kawasan khusus yang ada di daerah. Namun ada satu responden yang mempersepsi bahwa Kota Padang saat ini tidak memiliki kawasan khusus.

Sumber: Hasil Penelitian

- Konsep kawasan khusus, yang oleh penelitian ini diartikan sebagai kawasan yang memiliki karakteristik khusus, sehingga untuk pengelolaannya memerlukan penanganan yang lebih spesifik, jika dibandingkan dengan sistem kelembagaan yang ada saat ini. Nilai kawasan khusus ini bisa dilihat dari aspek geografis,

budaya, etnis maupun nilai ekonomis dari wilayah tersebut. Dan sesuai dengan hasil penelitian pada tabel di atas, membuktikan bahwa persepsi atas pengertian kawasan khusus ini masih belum sama. Sehingga antara satu daerah dengan daerah lain, atau bahkan antara satu responden dengan responden lain dalam satu daerah ada yang memandang perlu dan tidak perlu.

Alasan yang dikemukakan oleh yang memandang tidak perlu ini sebagian besar didasarkan pada persepsi responden di daerah tersebut tidak ada kawasan khusus. Sementara itu bagi yang memandang bahwa di daerahnya ada kawasan khusus seluruhnya memberikan jawaban "ya" atas perlunya penataan kelembagaan ini.

Dengan demikian bisa disimpulkan kalau penataan kelembagaan kawasan khusus ini sesuatu yang penting untuk dilakukan. Sebab kalaupun ada yang memandang tidak perlu justru lebih banyak disebabkan karena anggapan di daerahnya tidak ada kawasan khusus. Untuk itu penataan kelembagaan pada kawasan khusus yang dilakukan ini dimaknai sama penting, baik oleh peneliti maupun oleh para responden di daerah lokasi pengujian model.

Munculnya pemahaman yang relatif sama atas kepentingan penataan kelembagaan di daerah, sesungguhnya menjadi pra kondisi yang sangat mendukung bagi pengembangan organisasi Pemerintah Daerah di masa-masa mendatang. Sebab dengan adanya semangat ini walaupun untuk saat ini masih belum sepenuhnya dapat diimplementasikan, yang disebabkan oleh sejumlah alasan, misalnya dukungan anggaran, sumber daya manusia dan lain sebagainya.

Namun kedepan hal itu sangat dimungkinkan akan bisa dilaksanakan.

Walaupun sebagai catatan dari hasil temuan ini, untuk mendukung proses percepatan penularan semangat penataan kelembagaan tadi, maka diperlukan berbagai aktivitas yang mengacu kepada sosialisasi atau advokasi terutama dalam memberikan pemahaman kepada daerah akan pentingnya penataan kelembagaan bagi kawasan khusus ini. Termasuk memberikan penyadaran bahwa kawasan khusus itu sangat dimungkinkan ada di setiap daerah. Agar kawasan khusus yang dimiliki daerah mampu memberikan kontribusi yang optimal bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat di kawasan dan daerah di mana kawasan khusus itu berada.

Untuk selanjutnya sesuai dengan instrumen yang telah dikembangkan, maka pengujian model dan pembahasannya akan disesuaikan dengan tahapan model yang diajukan.

#### **A. Pengujian Model–1: Model Optimalisasi Lembaga Kecamatan**

Model pertama ini adalah model alternatif penataan kelembagaan kawasan khusus yang paling tidak memberikan banyak perubahan pada struktur kelembagaan yang ada di daerah saat ini.

Gagasan utamanya adalah memberikan alokasi fungsi yang lebih besar kepada lembaga kecamatan dari fungsi yang sebelumnya telah dijalankan. Hal ini terutama didasarkan pada kenyataan bahwa seringkali

kawasan khusus itu berada di suatu kawasan kecamatan.

Hasil penelitian yang didasarkan pada persepsi responden di daerah lokasi pengujian dapat digambarkan pada tabel berikut ini.

**Tabel 3.3**  
**Tanggapan Responden atas Model-1:**  
**Optimalisasi Kelembagaan Kecamatan**

No	Daerah	Persepsi / Tanggapan Responden
1.	Kota Balikpapan	Persepsi responden menyatakan bahwa model ini lebih cocok untuk Daerah Kabupaten yang memiliki wilayah yang luas dan ada kawasan khusus yang sulit dijangkau dari pusat pemerintahan. Sehingga untuk Kota Balikpapan yang daerahnya relatif kecil dan hampir semua wilayah dapat dijangkau dengan waktu yang relatif pendek model ini dirasakan kurang tepat. Sementara dari pandangan akademisi, dalam hal ini PD I Universitas Mulawarman, menyatakan bahwa model ini relatif sulit dikembangkan di daerah, mengingat sumber daya manusia di kecamatan atau bahkan di daerah pada umumnya yang relatif masih sangat kurang.
2.	Kabupaten Magelang	Model ini dipersepsi sangat mungkin dan bahkan menjadi prioritas, sebab selain saat ini kecamatan adalah perangkat daerah, juga tidak merubah kelembagaan yang ada secara drastis. Bahkan dalam beberapa kasus kecamatan saat ini sudah melaksanakan sebagian fungsi yang dilimpahkan oleh Kabupaten.

3.	Kota Makasar	Model ini memiliki peluang untuk dilaksanakan, sehingga kecamatan akan mendapatkan pelimpahan sejumlah urusan yang di luar urusan umum yang diterima oleh kecamatan pada umumnya.
4.	Kota Pekanbaru	Dirasa belum saatnya bagi Kota Pekanbaru, sebab sampai dengan saat ini aktivitas pemerintahan dianggap masih bisa dikendalikan dengan struktur kelembagaan yang ada.
5.	Kota Mataram	Model-1 ini memiliki peluang untuk dilaksanakan di Kota Mataram. Alasannya: (1) karena struktur kecamatan yang ada saat ini sudah dianggap layak untuk menerima hal ini; (2) sudah ada pelimpahan sebagian kewenangan ke kecamatan dan; (3) model ini dianggap sebagai model sesuai dengan sistem Pemerintahan Kota Mataram saat ini.
6.	Kabupaten Bandung	Model ini sangat mungkin dengan alasan untuk mendekatkan layanan dan sebagai pengembangan potensi lokal wilayah.
7.	Kota Padang	Ada dua pandangan yang pertama memandang perlu, dengan alasan sangat memungkinkan dilaksanakan dan sekaligus sebagai upaya untuk membuat konsentrasi kecamatan lebih terfokus pada kawasan khususnya. Sementara itu ada pendapat yang mengembangkan bahwa model ini bisa diimplementasikan pada lima sampai sepuluh tahun yang akan datang.

Sumber: Hasil Penelitian

Sejalan dengan temuan penelitian pada bagian sebelumnya, menunjukkan bahwa perbedaan persepsi yang ada di antara responden tentang konsep kawasan khusus ini, telah mendorong tanggapan yang juga kurang searah dengan model yang dimaksud oleh penelitian ini.

Ada sejumlah persepsi yang memahami penataan kelembagaan melalui optimalisasi kecamatan ini tidak dalam perspektif tersendiri untuk pengelolaan kawasan khusus semata, namun lebih banyak yang melihat sebagai upaya pemberdayaan kecamatan secara keseluruhan melalui desentralisasi sejumlah (sebagian) urusan ke kecamatan.

Namun terlepas dari itu, sebagian besar responden menganggap model ini adalah model yang memiliki peluang untuk dikembangkan. Peluang ini ada, sejalan dengan posisi kecamatan sebagai perangkat daerah; tidak merubah kelembagaan yang ada secara drastis. Dan dalam beberapa kasus kecamatan saat ini sudah melaksanakan sebagian fungsi yang dilimpahkan oleh Kabupaten. Bahkan untuk kasus Kabupaten Magelang telah ada upaya kerjasama dengan Fisipol UGM untuk mengembangkan hal ini. Sehingga antara satu kecamatan dengan kecamatan yang lain tidak harus memiliki bentuk kelembagaan yang sama, terutama disesuaikan dengan kondisi khusus dari kawasan kecamatan tersebut. Misalnya, pada daerah yang memiliki potensi pariwisata, dibuat seksi pariwisata, begitu juga untuk kecamatan yang memiliki potensi sumber daya alam dan penambangan akan dibuat seksi tersendiri. Dan seksi-seksi ini tidak secara merata harus sama dan ada di setiap kecamatan.

Di luar responden yang mempersepsi bahwa model optimalisasi kecamatan sebagai model yang bisa dikembangkan, ada juga responden yang memandang kritis model ini dengan mengajukan beberapa catatan penting bagi terimplementasikannya model ini di

lapangan. Beberapa catatan kritis itu diantaranya adalah:

- (1) model ini dianggap lebih tepat bagi kecamatan di Daerah kabupaten yang wilayahnya luas, sebab bagi daerah yang luas wilayahnya kecil dan relatif mudah dijangkau dari Pusat Pemerintahan penerapan model ini justru akan kurang efektif.
- (2) pengembangan model ini harus juga mempertimbangkan kesiapan kecamatan maupun pemerintah daerahnya termasuk anggaran dan SDM-nya;
- (3) Implementasi model ini juga harus mempertimbangkan juga peraturan perundangan yang ada, misalnya PP 84/2000 tentang Organisasi Daerah.

Sesuai dengan hasil pengujian di atas, maka model optimalisasi kelembagaan yang diajukan dalam penelitian ini pada dasarnya dipersepsi oleh daerah dapat dilaksanakan. Dengan tentu dalam implementasinya harus mempertimbangkan kondisi daerah dimana model ini akan diimplementasikan, termasuk mempertimbangkan faktor pendukung dan penghambat model ini.

Dengan memperhatikan semua uraian di atas, maka model optimalisasi kelembagaan kecamatan ini dengan sejumlah unsurnya sebagaimana telah diuraikan dalam bab II bagian A Laporan ini dapat dijadikan salah model penataan kelembagaan kawasan khusus di Daerah.

## B. Pengujian Model–2: Model Amalgamasi Internal

Model-2 ini adalah model alternatif penataan kelembagaan kawasan khusus dengan melakukan optimalisasi kelembagaan (DIBALE) yang ada di Daerah Kabupaten/Kota melalui proses "amalgamasi" atau penyatuan berbagai fungsi dalam satu kelembagaan. Dan karena amalgamasi ini hanya dilakukan dalam satu pemerintahan daerah saja maka model ini dinamakan dengan model Amalgamasi Internal.

Proses amalgamasi dalam penataan kawasan khusus yang dimungkinkan adalah dalam bentuk satuan kerja (*task force*) tertentu, atau komite atau kelompok kerja, yang keanggotaannya melibatkan seluruh kelembagaan daerah yang memiliki kepentingan atas kawasan khusus tersebut. Gagasan utama dari model ini adalah untuk menghindari konflik antar kepentingan yang ada, sehingga dengan amalgamasi internal ini struktur kelembagaan yang ada tidak mengalami perubahan, tapi sementara itu pengembangan kawasan khusus mampu berjalan secara optimal.

Hasil penelitian tentang model amalgamasi internal yang didasarkan pada persepsi responden di daerah lokasi pengujian dapat digambarkan pada tabel berikut ini.

**Tabel 3.4**  
**Tanggapan Responden atas Model-2:**  
**Amalgamasi Internal Kelembagaan Yang Ada**

No	Daerah	Persepsi / Tanggapan Responden
1.	Kota Balikpapan	Model ini dipandang masih dimungkinkan untuk dikembangkan, walaupun dalam implementasinya tidak murni seperti yang ditawarkan model ini. Sebab selama ini pendekatan amalgamasi dianggap cukup efektif dalam melaksanakan sejumlah urusan yang melibatkan banyak kepentingan. Sehingga dengan demikian model inipun dimungkinkan untuk dipakai dalam pengembangan kawasan khusus.
2.	Kabupaten Magelang	Responden di Kabupaten Magelang terbagi dua dalam mempersepsikan peluang pengembangan model ini. Ada yang memandang belum mungkin, ada juga yang memandang model ini mungkin dikembangkan, dengan lebih menitikberatkan pada fungsi koordinasi dan optimalisasi fungsi.
3.	Kota Makassar	Model ini dianggap cukup realistik, sebab selain tidak berimplikasi kepada struktur kelembagaan baru, SDM serta sarana dan prasarana baru. juga model kelembagaan ini dianggap tidak memerlukan biaya yang tinggi.
4.	Kota Pekanbaru	Model ini dipersepsi belum bisa dijalankan, terutama menyangkut budaya organisasi di daerah yang masih didominasi oleh pendekatan struktural, dan selain itu model ini harus didukung oleh SDM yang lebih berkualitas.

5.	Kota Mataram	Pada model ini pandangan responden di Kota Mataram menyebutkan model ini adalah model yang baik dikembangkan di masa yang akan datang, namun untuk saat ini model ini belum bisa dikembangkan. Dengan pertimbangan struktur yang ada baik teknis maupun fungsional sudah dianggap cukup.
6.	Kabupaten Bandung	Responden memandang model ini sebagai model yang sulit untuk dilaksanakan. Terutama berbenturan dengan perilaku organisasi kelembagaan di daerah yang masih cenderung mengedepankan ego sektoral.
7.	Kota Padang	Model ini dipandang mungkin untuk dikembangkan dengan pertimbangan bahwa penanganan kawasan memerlukan spesifikasi personal yang khusus dan itu tidak bersumber dari satu lembaga saja. Pertimbangan lainnya adalah dapat membina keterpaduan, koordinasi dan kerjasama bahkan tingkat profesional SDM yang mengelola kawasan khusus tersebut;

Sumber: Hasil Penelitian

Dari hasil tabulasi pada tabel di atas, maka dapat dianalisis bahwa walaupun sebagian besar responden menyatakan model ini belum mungkin dikembangkan pada saat sekarang ini, mengingat kesiapan berbagai elemen pendukungnya seperti perilaku dan budaya organisasi, serta sistem kerja yang ada dianggap belum siap.

Namun terlepas dari sisi itu, para responden menyatakan kalau model ini adalah model yang realistik. Dalam arti model ini sangat mungkin dikembangkan dalam pengembangan kawasan khusus di daerah.

Adapun pertimbangan-pertimbangan yang mendukung pengembangan model ini adalah:

- Dianggap cukup efektif dalam melaksanakan sejumlah urusan yang melibatkan banyak kepentingan.
- Model yang dianggap baik untuk dikembangkan di masa yang akan datang
- Tidak berimplikasi kepada struktur kelembagaan baru, SDM serta sarana dan prasarana baru.
- Model kelembagaan ini dianggap tidak memerlukan biaya yang tinggi.
- Dapat membina keterpaduan, koordinasi dan kerjasama bahkan;
- Keprofesionalan SDM yang mengelola kawasan khusus tersebut.

Berkaitan dengan model kedua ini, maka sesuai dengan uraian dan pembahasan di atas, maka model ini dapat disimpulkan bisa dijadikan satu model dalam penataan kelembagaan kawasan khusus di Daerah. Apalagi model ini dianggap sebagai model yang memiliki nilai positif dalam menjawab ego sektoral yang selama ini masih sering muncul di daerah. Walaupun model ini untuk saat ini masih belum dimungkinkan untuk diimplementasikan, tapi untuk di masa-masa mendatang, dimana elemen pendukungnya sudah memungkinkan model ini dapat menjadi pilihan terbaik.

Dengan demikian model ini dengan sejumlah unsurnya sebagaimana diuraikan dalam bab II B. laporan penelitian ini bisa diterima sebagai model kelembagaan kawasan khusus di Daerah.

### C. Pengujian Model-3: Pembentukan Badan Otorita –tanpa mereduksi fungsi lembaga lain

Model-3 ini adalah model alternatif penataan kelembagaan kawasan khusus dengan melakukan pembentukan kelembagaan khusus di luar struktur kelembagaan (DIBALE) yang sudah ada di Daerah Kabupaten / Kota. Namun pembentukan kelembagaan khusus yang baru tersebut sifatnya tidak mereduksi fungsi dan kewenangan dari kelembagaan yang sudah ada. Kelembagaan yang baru dibentuk ini lebih berkonsentrasi penuh pada pengembangan kawasan khusus yang ditanganinya. Sementara hubungan dan kedudukannya dengan kelembagaan lain, yang sebelumnya sudah ada, sifatnya kemitraan dan kerjasama.

Gambaran dari hasil penelitian tentang model pembentukan badan otorita, yang tidak mereduksi fungsi kelembagaan lain ini, yang didasarkan pada persepsi responden di daerah lokasi pengujian dapat digambarkan pada tabel berikut ini.

**Tabel 3.5**  
**Tanggapan Responden atas Model-3:**  
**Badan Otorita –tanpa mereduksi fungsi lembaga lain**

No	Daerah	Persepsi / Tanggapan Responden
1.	Kota Balikpapan	Model ini diprediksi tidak bisa dikembangkan di Kota Balikpapan, sehubungan dengan peluang kawasan khusus di daerah ini relatif kecil. Juga model ini dikhawatirkan akan menimbulkan duplikasi dan benturan kepentingan antara badan otorita dengan perangkat daerah lainnya.

2.	Kabupaten Magelang	Model diprediksi seluruh responden sebagai suatu model yang relatif sulit atau bahkan tidak mungkin dikembangkan di Kabupaten Magelang. Yang menjadi pertimbangannya yaitu selain belum ada kawasan yang secara khusus memerlukan kelembagaan ini juga model ini akan mengakibatkan struktur kelembagaan yang tidak ramping dan memerlukan biaya yang besar
3.	Kota Makasar	Ada dua persepsi atas model ini, yang pertama memandang mungkin dapat dikembangkan sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas layanan pada publik, sementara yang mempersepsikan tidak memungkinkan karena dianggap model ini akan "menihilkan" fungsi kelembagaan di tingkat lokal (kecamatan).
4.	Kota Pekanbaru	Model ini dipersepsi mungkin saja dikembangkan sebagai satu unit pelaksana tugas di bawah koordinasi unit atau lembaga teknis daerah.
5.	Kota Mataram	Semua responden mempersepsikan model ini sebagai model yang tidak mungkin dikembangkan, dengan alasan selain akan menyebabkan tumpang tindih (overlapping) dengan kelembagaan yang ada juga dalam konteks luas Kota Mataram yang ada, tidak memungkinkan untuk mengembangkan model ini
6.	Kabupaten Bandung	Model ini dipersepsi sangat sulit dikembangkan sebab diyakini akan berbenturan dengan ego sektoral yang selama ini dianggap terlalu dominan dalam proses pengembangan wilayah di daerah, juga dalam praktiknya akan menyebabkan kesulitan terutama berbenturan dengan fungsi lembaga yang ada.

7.	Kota Padang	Model ini dipersepsikan belum dimungkinkan atau belum perlu dikembangkan di Kota Padang sebab memerlukan personil yang profesional, dana yang tidak kecil serta ditakutkan akan menyebabkan overlapping kewenangan dengan kelembagaan yang ada
----	-------------	--

Sumber: Hasil Penelitian

Dari hasil tabulasi pada tabel di atas, maka dapat dianalisis bahwa model ini dipersepsikan seluruh responden di seluruh lokasi daerah yang dijadikan sampel pengujian sebagai sesuatu yang relatif sulit untuk dikembangkan. Hal ini terutama berhubungan ketakutan terjadinya duplikasi serta benturan kepentingan dengan kelembagaan yang ada. Ketidak mungkinan tersebut, ada juga yang menyebutkan berhubungan dengan kesiapan daerah dalam mengembangkan model baru yang dianggap memerlukan sumber daya yang lebih.

Beberapa kesulitan yang diprediksi akan muncul diantaranya adalah tuntutan kualitas SDM dan sumber daya lainnya. Serta model ini juga dikhawatirkan akan bertentangan dengan semangat pemberdayaan kelembagaan di tingkat lokal (kecamatan), sehingga model ini dikhawatirkan akan menyebabkan kecamatan menjadi penonton dalam proses pembangunan di wilayahnya sendiri.

Terlepas dari kesulitan tersebut, mengaca kepada beberapa temuan di lapangan, walaupun dalam bentuk yang tidak sama persis sebangun dengan model yang diajukan penelitian ini sudah mulai dilaksanakan oleh sebagian daerah. Misalnya Badan Pengendali Penambangan Gunung Merapi di Kabupaten Magelang.

Sesuai dengan hasil pengujian di atas, maka model badan otorita –tanpa mereduksi fungsi kelembagaan lain yang diajukan dalam penelitian ini, walaupun dalam pelaksanaannya relatif sulit tapi pada dasarnya dipersepsi oleh daerah dapat diterima. Dengan demikian maka model ini dengan sejumlah unsurnya sebagaimana telah diuraikan dalam bab II bagian C Laporan ini dapat dijadikan salah model penataan kelembagaan kawasan khusus di Daerah.

#### **D. Pengujian Model–4: Pembentukan Badan Otorita – dengan mereduksi fungsi lembaga lain**

Model-4 ini seperti juga model alternatif ke-3 adalah penataan kelembagaan kawasan khusus dengan melakukan pembentukan kelembagaan khusus di luar struktur kelembagaan (DIBALE) yang sudah ada di Daerah Kabupaten / Kota. Sedangkan yang membedakan dengan model-3 dalam pembentukan kelembagaan khusus yang baru tersebut adalah sifatnya yang mereduksi fungsi dan kewenangan dari kelembagaan yang sudah ada. Kelembagaan yang baru dibentuk ini akan secara penuh berkonsentrasi pada pengembangan kawasan khusus yang ditanganinya. Sementara pada kelembagaan yang sebelumnya sudah ada, semua fungsi yang dikembangkan oleh kelembagaan baru harus diserahkan.

Gambaran dari hasil penelitian tentang model pembentukan badan otorita, yang mereduksi fungsi kelembagaan lain ini, yang didasarkan pada persepsi responden di daerah lokasi pengujian dapat digambarkan pada tabel berikut ini.

**Tabel 3.6**  
**Tanggapan Responden atas Model-4:**  
**Badan Otorita –mereduksi fungsi lembaga lain**

No	Daerah	Persepsi / Tanggapan Responden
1.	Kota Balikpapan	Model ini diprediksi tidak bisa dikembangkan di Kota Balikpapan, sehubungan dengan peluang kawasan khusus di daerah ini relatif kecil. Selain itu juga model ini dipersepsi sebagai model yang relatif baru dalam sistem pemerintahan daerah, sehingga dikhawatirkan belum ada kesiapan dari daerah dalam menerima konsep perubahan ini.
2.	Kabupaten Magelang	Model diprediksi seluruh responden sebagai suatu model yang relatif sulit atau bahkan tidak mungkin dikembangkan di Kabupaten Magelang. Yang menjadi pertimbangannya yaitu tidak semua kelembagaan yang baru dibentuk mampu mereduksi (melaksanakan) seluruh fungsi yang diemban oleh kelembagaan sebelumnya.
3.	Kota Makasar	Persepsi atas model ini menganggap hal ini sebagai suatu yang tidak perlu, sebab hal ini akan lebih efektif diserahkan kepada kelembagaan di tingkat lokal (kecamatan).
4.	Kota Pekanbaru	Model ini dipersepsi mungkin saja dikembangkan, apalagi hasil penelitian terhadap tugas pokok dan fungsi kelembagaan yang ada saat ini menunjukkan masih sangat berkaitan. Dengan model ini diharapkan overlapping ini bisa terselesaikan.
5.	Kota Mataram	Semua responden mempersepsikan model ini sebagai model yang tidak mungkin dikembangkan, dengan alasan bahwa dari peluang yang ada saat ini di Kota Mataram dipandang belum ada satu kawasan khusus yang diperlukan ditangani melalui model ini

6.	Kabupaten Bandung	Model ini karena mereduksi fungsi lembaga lain, maka dipersepsi memiliki peluang untuk dilaksanakan. Khususnya untuk meminimalkan benturan ego sektoral dan duplikasi kewenangan yang selama ini dianggap sering menjadi permasalahan dalam proses pengembangan wilayah di daerah. Walaupun dalam pelaksanaannya model ini idealnya juga melibatkan pihak diluar Pemda (kelembagaan semi Pemerintah), hal ini untuk memacu kinerja kelembagaan ini agar mampu beroperasi secara lebih optimal.
7.	Kota Padang	Model ini dipersepsikan belum dimungkinkan atau belum perlu dikembangkan di Kota Padang sebab memerlukan biaya yang cukup tinggi, belum dimungkinkannya perekruitmen tenaga yang profesional, sementara personil ada relatif masih belum bisa diandalkan.

Sumber: Hasil Penelitian

Dari hasil tabulasi pada tabel di atas, maka dapat dianalisis bahwa model ini dipersepsikan responden di seluruh lokasi daerah yang dijadikan sampel pengujian sebagai sesuatu yang belum bisa dikembangkan. Beberapa kendala yang diperkirakan akan muncul adalah:

- (1) kekurangsiapan daerah dan juga sistem pemerintahan di daerah dalam menerima gagasan perubahan yang secara substansial relatif berbeda dengan model yang sudah ada;
- (2) dikawatirkan akan menyebabkan struktur kelembagaan di daerah yang terlalu gemuk dan tidak ramping;

- (3) kesulitan daerah dalam penyediaan sumber daya baik SDM maupun sumber daya lainnya.

Walaupun pada umumnya daerah menyatakan ketidaksiapan dalam pelaksanaan model ini, tapi untuk beberapa daerah khususnya dalam penelitian ini adalah Kabupaten Bandung, model ini dianggap bisa dikembangkan, bahkan dianggap sebagai solusi terbaik atas berbagai ketidakharmonisan dalam perilaku organisasi di daerah yang cenderung masih mendahulukan kepentingan ego sektoral masing-masing. Bahkan dalam beberapa kasus yang ditemukan di Daerah ada beberapa model yang hampir sebangun dengan model ini, salah satunya Badan Pengelola Keuangan dan Kekayaan Daerah (BPKKD) di Kabupaten Magelang.

Sesuai dengan hasil pengujian di atas, maka model badan otorita – dengan mereduksi fungsi kelembagaan lain yang diajukan dalam penelitian ini, walaupun dalam pelaksanaannya sangat sulit tapi pada dasarnya dipersepsi dapat diterima. Dengan demikian maka model ini dengan sejumlah unsurnya sebagaimana telah diuraikan dalam bab II bagian D Laporan ini dapat dijadikan salah model penataan kelembagaan kawasan khusus di Daerah.

## **E. Pengujian Model–5: Desentralisasi ke Kawasan Khusus**

Model-5 adalah model penataan kelembagaan melalui reformasi kelembagaan di Daerah Kabupaten / Kota melalui pendekatan penataan kawasan pembangunan atau desentralisasi ke kawasan khusus. Model ini menawarkan satu perubahan yang sangat mendasar dalam penataan kelembagaan di daerah, di mana keberadaan kawasan khusus yang dimiliki oleh setiap daerah justru dijadikan "key factor" atau kunci utama dalam perumusan kelembagaan di daerah.

Melalui pendekatan kawasan ini maka badan-badan pengelola kawasan akan dikoordinasikan oleh koordinator bidang. Semua kewenangan Daerah Kabupaten / Kota yang ada pada akhirnya akan terbagi habis oleh bagan-badan pengelola kawasan, sehingga lembaga daerah yang bersifat sektoral (seperti Dinas) dimungkinkan tidak muncul lagi di tingkat Daerah Kabupaten/ Kota, tapi justru akan menjadi unit di bawah badan pengelola kawasan.

Gambaran dari hasil penelitian tentang model desentralisasi ke kawasan khusus ini, yang didasarkan pada persepsi responden di daerah lokasi pengujian dapat digambarkan pada tabel berikut ini.

**Tabel 3.7**  
**Tanggapan Responden atas Model-5:**  
**Desentralisasi ke Kawasan Khusus**

No	Daerah	Persepsi / Tanggapan Responden
1.	Kota Balikpapan	Model kelembagaan yang diajukan model ini dipersepsi responden untuk saat ini belum bisa dikembangkan. Hal ini disebabkan model ini dianggap terlalu drastis jika dibandingkan dengan yang saat ini berlaku di daerah.
2.	Kabupaten Magelang	Model kelembagaan yang diajukan model ini dipersepsi responden untuk saat ini belum bisa dikembangkan. Hal ini disebabkan model ini dianggap berseberangan dengan kebijakan Pemda Magelang dalam penataan kelembagaannya, di mana sudah diputuskan untuk memberikan peluang lebih besar kepada pemberdayaan kecamatan.
3.	Kota Makasar	Model ini dianggap tidak perlu, sebab selain tidak sesuai dengan perundungan yang ada, juga dikhawatirkan akan menyebabkan disparitas pertumbuhan dan perkembangan pembangunan antar wilayah yang terlalu tinggi.
4.	Kota Pekanbaru	Model ini dipersepsi sebagai sesuatu yang tidak mungkin dikembangkan, sebab luas wilayah Kota Pekanbaru yang relatif kecil sehingga agak sulit untuk dibagi dalam beberapa kawasan khusus.

5.	Kota Mataram	Semua responden mempersepsikan model ini sebagai model yang tidak mungkin dikembangkan, dengan alasan bahwa dari peluang yang ada saat ini di Kota Mataram dipandang belum ada satu kawasan khusus yang diperlukan ditangani melalui model ini. Kecuali kalau di masa mendatang Kota Mataram akan mengembangkan kawasan khusus, maka model ini bisa menjadi salah satu alternatif, selama desentralisasi ini terbatas pada kawasan khusus tersebut.
6.	Kabupaten Bandung	Model ini mungkin dikembangkan pada 10-15 tahun yang akan datang. Dimana tuntutan atas penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien sudah semakin kuat. Dengan model ini diyakini kelembagaan daerah termasuk dalam kawasan khusus, akan semakin simple dan ramping dan sesuai dengan tuntutan pelayanan yang diminta oleh publik.
7.	Kota Padang	Model ini dipersepsikan belum dimungkinkan atau belum perlu dikembangkan di Kota Padang sebab memerlukan biaya yang cukup tinggi, belum dimungkinkannya perekruitmen tenaga yang profesional, sementara personil ada relatif masih belum bisa diandalkan.

*Sumber: Hasil Penelitian*

Dari hasil tabulasi pada tabel di atas, maka dapat dianalisis bahwa model ini dipersepsikan responden di seluruh lokasi daerah sebagai model yang sangat baik, namun untuk saat ini dianggap sulit diimplementasikan, hal ini terutama berhubungan dengan semangat perubahan yang diajukan model ini yang dianggap terlalu drastis, sehingga akan mengalami banyak benturan dengan mekanisme dan sistem kerja yang ada di daerah.

Namun disisi lain, model ini justru ditanggapi secara positif sebagai model masa depan. Atas model ini muncul sejumlah persepsi yang menyampaikan bahwa model ini dianggap akan sangat sesuai pada masa-masa mendatang. Sehingga boleh jadi model ini untuk saat ini belum tepat, tapi ide yang ingin disampaikan bahwa penataan kelembagaan di daerah (termasuk pada kawasan khusus) merupakan sesuatu yang harus dipikirkan dan menjadi agenda bersama, sedikitnya semangatnya sudah tertangkap dengan baik oleh sebagian daerah.

Sesuai dengan hasil pengujian di atas, maka model desentralisasi kawasan khusus yang diajukan dalam penelitian ini, walaupun dalam pelaksanaannya masih dianggap belum saatnya pada saat sekarang ini, namun pada dasarnya sebagai model dapat diterima. Dengan demikian maka model ini dengan sejumlah unsurnya sebagaimana telah diuraikan dalam bab II bagian E Laporan ini dapat dijadikan salah model penataan kelembagaan kawasan khusus di Daerah.

## F. Prioritas Pengembangan Model

Selanjutnya, setelah melakukan verifikasi atas kelima model tersebut di atas, penelitian ini juga mengajukan pertanyaan dari kelima model yang ada itu, diperkirakan model mana yang secara prioritas paling mungkin dikembangkan.

Atas pertanyaan itu, persepsi responden di seluruh daerah lokasi pengujian memberikan tanggapan sebagaimana dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 3.8  
Tanggapan Responden atas  
Prioritas Pelaksanaan Model**

No	Daerah	Persepsi / Tanggapan Responden
1.	Kota Balikpapan	Prioritas yang diajukan adalah: 1. Amalgamasi Internal (dengan modifikasi) 2. Optimalisasi Kecamatan
2.	Kabupaten Magelang	Prioritas yang diajukan adalah: 1. Optimalisasi Kecamatan 2. Amalgamasi Internal (dengan modifikasi) 3. Badan Otorita – tanpa reduksi 4. Badan Otorita – dengan reduksi 5. Desentralisasi ke kawasan Khusus.

3.	Kota Makasar	Prioritas yang diajukan adalah: 1. Optimalisasi Kecamatan 2. Amalgamasi Internal 3. Badan Otorita – tanpa reduksi 4. Badan Otorita – dengan reduksi 5. Desentralisasi ke kawasan Khusus.
4.	Kota Pekanbaru	Prioritas yang diajukan adalah: 1. Badan Otorita – tanpa reduksi 2. Badan Otorita – dengan reduksi 3. Optimalisasi Kecamatan
5.	Kota Mataram	Satu Responden memberikan prioritas: 1. Optimalisasi Kecamatan 2. Amalgamasi Internal 3. Desentralisasi ke kawasan Khusus. Sementara dua responden memberikan prioritas: 1. Optimalisasi Kecamatan 2. Amalgamasi Internal 3. Badan Otorita – tanpa reduksi 4. Badan Otorita – dengan reduksi 5. Desentralisasi ke kawasan Khusus.
6.	Kabupaten Bandung	Responden memberikan prioritas sebagai berikut: 1. Optimalisasi Kecamatan 2. Amalgamasi Internal 3. Desentralisasi ke kawasan Khusus.
7.	Kota Padang	Tiga responden memberikan prioritas sebagai berikut: 1. Optimalisasi Kecamatan 2. Amalgamasi Internal 3. Desentralisasi ke kawasan Khusus

*Sumber: Hasil Penelitian*

Dari hasil tabulasi pada tabel di atas, maka dapat dianalisis bahwa prioritas model yang dimungkinkan untuk dikembangkan di daerah adalah sebagai berikut;

- A. Model yang dapat dikembangkan dalam jangka pendek:
  - Optimalisasi Kecamatan
  - Amalgamasi Internal
- B. Model yang dapat dikembangkan dalam jangka menengah dan jangka panjang:
  - Badan Otorita – tanpa reduksi
  - Badan Otorita – dengan reduksi
  - Desentralisasi ke kawasan Khusus.

Yang menjadi pertimbangan dipilihnya prioritas dari model di atas adalah sebagai berikut:

- (1) Kecamatan merupakan ujung tombak Pemerintah Daerah / Kota dalam pembangunan masyarakat secara kewilayahan;
- (2) Profesionalisme pegawai dapat diprogramkan dalam waktu jangka panjang;
- (3) Penerapan reinventing government harus dilakukan dengan tahapan periodesasi yang tersistematis;
- (4) Lebih relevan dan sesuai dengan kondisi saat ini;
- (5) Kesamaan dengan tupoksi pada kelembagaan yang ada saat ini;

- (6) Khusus bagi Kota Pekan baru model optimalisasi Kelembagaan Kecamatan ini sesuai dengan Keputusan Walikota No. 112 Tahun 2002 tentang pendeklegasian kepada kecamatan.

Selain menanggapi kelima model yang diajukan, para responden juga diberi kesempatan untuk mengajukan model baru. Dan dari tanggapan yang ada, sebagian besar responden mengemukakan bahwa dari kelima model tersebut selayaknya memiliki sifat fleksibilitas. Artinya dalam implementasinya model di atas bisa saja mengalami modifikasi sesuai dengan kebutuhan di lapangan. Misalnya banyak daerah yang justru memiliki model optimalisasi kecamatan ataupun amalgamasi internal yang dimodifikasi sebagai model yang paling sesuai.

## BAB IV

### P E N U T U P

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pengujian atau verifikasi yang telah dilakukan maka dapat ditarik sejumlah temuan penelitian sebagai kesimpulan penelitian ini. Adapun yang dapat menjadi kesimpulan penelitian itu adalah :

1. Seluruh responden memandang penataan kelembagaan kawasan khusus ini sebagai sesuatu yang penting. Walaupun pemahaman atas konsep kawasan khusus itu sendiri masih belum dimaknai secara seragam oleh para responden di daerah lokasi pengujian model.
2. Dari kelima model yang diajukan dalam penelitian ini, pada dasarnya kelima-limanya bisa diterima sebagai model penataan kelembagaan kawasan khusus di Daerah. Walaupun dalam implementasinya masing-masing model akan tergantung kepada kebutuhan daerah masing-masing.
3. Model pertama yaitu Model optimalisasi kelembagaan kecamatan dianggap sebagai model yang memiliki peluang paling besar untuk dikembangkan. Sebab hal ini selain sejalan dengan posisi kecamatan saat ini sebagai perangkat daerah. Dan model ini juga dianggap sebagai model yang tidak memberikan dampak yang drastis pada perubahan kelembagaan di Daerah.

4. Model kedua, yaitu amalgamasi internal termasuk model yang mendapat prioritas pula untuk dapat dikembangkan. Bahkan model ini dianggap sebagai model yang realistik. Dalam arti model ini sangat mungkin diimplementasikan dalam pengembangan kawasan khusus di daerah di masa mendatang. Walaupun untuk saat sekarang ini model ini belum bisa dikembangkan, hal ini mengingat kesiapan berbagai elemen pendukungnya seperti perilaku dan budaya organisasi, serta sistem kerja yang ada belum siap.
5. Atas model ketiga, yaitu model Badan Otorita –tanpa reduksi atas fungsi kelembagaan lain, seluruh responden di seluruh lokasi daerah yang dijadikan sampel pengujian menganggap sebagai model yang relatif sulit untuk dikembangkan. Hal ini terutama berhubungan kekhawatiran terjadinya duplikasi serta benturan kepentingan dengan kelembagaan yang ada.
6. Model keempat, yaitu Badan otorita -dengan mereduksi fungsi kelembagaan lain, juga dipersepsikan responden di seluruh lokasi daerah yang dijadikan sampel pengujian sebagai sesuatu yang belum bisa dikembangkan. Beberapa kendala yang diperkirakan akan muncul adalah:
  - (1) Kekurangsiapan daerah dan juga sistem pemerintahan di daerah dalam menerima gagasan perubahan yang secara substansial relatif berbeda dengan model yang sudah ada;

- (2) Dikhawatirkan akan menyebabkan struktur kelembagaan di daerah yang terlalu gemuk dan tidak ramping;
  - (3) Kesulitan daerah dalam penyediaan sumber daya baik SDM maupun sumber daya lainnya.
7. Sementara untuk Model kelima yaitu Desentralisasi ke kawasan khusus, seluruh responden mempersepsikan sebagai model yang dianggap paling sulit diimplementasikan, hal ini terutama berhubungan dengan semangat perubahan yang diusung model ini akan mengalami banyak benturan dengan mekanisme dan sistem kerja yang ada di daerah. Namun disamping itu, sejumlah responden justru mempersepsi model ini sebagai model yang sangat sesuai dan ideal pada masa-masa mendatang.
8. Dari kelima model yang diajukan, yang memiliki prioritas untuk dikembangkan di daerah saat ini (jangka pendek) adalah:

- Model-1: optimalisasi kelembagaan kecamatan
- Model-2: Amagamasi Internal

Sedangkan untuk model yang lainnya, terutama untuk model-5, yaitu desentralisasi ke kawasan khusus dianggap sebagai model yang sangat tepat kalau dikembangkan di daerah, namun ketiga model ini memiliki prasyarat yang cukup ketat untuk bisa dikembangkan. Maka model ini memiliki peluang untuk dikembangkan di masa-masa mendatang. Jadi

model ini termasuk model ideal yang bisa dikembangkan di masa mendatang.

## B. Rekomendasi Kebijakan

Sesuai dengan hasil pengujian dan kesimpulan di atas, maka dapat dirumuskan rekomendasi kebijakan sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas layanan publik di daerah. Adapun rekomendasi tersebut adalah:

1. Mengingat konsep kawasan khusus yang dimaksud oleh penelitian ini masih belum dipersepsi sama oleh seluruh daerah maka direkomendasikan untuk ada sejumlah kegiatan yang mengacu kepada sosialisasi konsep ini di daerah. Adanya pemahaman konsep pengembangan kawasan khusus di Daerah diharapkan akan memberi dampak lanjutan berupa munculnya konsep pembangunan yang lebih berbasis kewilayahan (*spacial base development*), sebagai alternatif lain dari model pembangunan berbasis sektoral yang selama ini sudah ada.
2. Secara konseptual semua responden di Daerah yang dijadikan lokasi pengujian memandang kelima model yang diajukan bisa menjadi acuan bagi Daerah dalam pengembangan kawasan khusus di daerahnya. Untuk itu maka model-model yang telah disempurnakan dari kajian ini bisa dikembangkan sebagai modul penataan kelembagaan kawasan khusus di Daerah. Dengan catatan bahwa pengembangan modul ini juga harus mempertimbangkan sejumlah peraturan yang berhubungan dengan penataan kelembagaan di Daerah --salah satunya dengan peraturan pemerintah

yang akan mengganti PP No. 84/ 2000, yang saat ini sedang dalam proses penyelesaian.

3. Sesuai dengan temuan penelitian bahwa dari kelima model itu, model optimalisasi kecamatan termasuk model yang memiliki peluang paling besar untuk dikembangkan. Dengan demikian, maka kajian tentang kelembagaan kecamatan di masa mendatang memiliki relevansi yang kuat untuk dikaji secara lebih mendalam.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- AF. Stoner and Winkel Charles, 1993, *Perencanaan dan Pengambilan Keputusan*, Rineka Cipta, Jakarta
- Amstrong, Michael & Angelo, Baron, 1988, *Performance Management, The New York Realities*
- Barker, Michael P., 1975, *Public Administration*, The M. & E. Handbook Series, London.
- Benge, Eugene J., 1985, *Pokok-pokok Manajemen Modern*, (seri manajemen No. 76), IPPM, Jakarta
- Davis, Keith, 1981, *Human Behavior at work Organizational*, Mc.Graw Hill, inc
- Drumond, Helga, 1995, *Pengambilan Keputusan Yang Efektif*, Gramedia, Jakarta
- Fliffo, Edwin. B, 1994, *Principles of Personnel Management*, New York Mc.Graw Hill, Inc
- Gannon, Martin J., 1989, *Organizational Behavior, a managerial and organizational perspective*, Little, Brown & Company Ltd., Canada.
- Gibson, James L., and Donelly, James H., and Ivancevich, John M., 1996, *Manajemen*, (terj.), jilid 1-2 , Erlangga, Jakarta

Hersey Paul & Blanchard K, *Management of Organizational Behavior, Utility Human Resources 4 th ed.*

Irawan Prasetya, 1995, *Analisis Kinerja Panduan Praktis untuk Menganalisis Kinerja Organisasi, Kinerja Proses dan Kinerja Pegawai*, Jakarta

J. Supranto, 1998, *Teknik Pengambilan Keputusan*, Rineka Cipta, Jakarta

Kuntoro, Mangunkusubroto, 1982, *Analisa Keputusan*, Ganeca Exact, Bandung

Kreitner, Robert and Kinicki, Angelo, 2001, *Organizational Behavior*, Fifth edition, McGraw Hill Higer Education, New York USA

Lane, Jan E., 1993, *Public Sector: Concept, Models, and Approaches*, Sage Publications, London, Newbury Park, New Delhi

Masri Singarimbun dan Sofian Effendi (editor), 1995, *Metode Penelitian Survai*, LP3ES, Jakarta.

McLeod, Raymond, 1996, *Sistem Informasi Manajemen* (Edisi Bahasa Indonesia) Jilid I dan II, PT. Prenhallindo, Jakarta.

McFarland, Dalton E, 1979, *Management: Foundations and Practices*, fifth edition, New York, Mac Millian.

Metcalfe, Les, 1994, *Public Management; From Imitation to Innovation*, dalam buku Modern Governance, Jan Kooman (ed), 1Sage Publication Ltd, London, Inggris.

- Miftah Thoha, 1987, *Perspektif Perilaku Birokrasi (dimensi-dimensi prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II)*, Rajawali Press, Jakarta.
- Newstrom, John W., and Davis, Keith, 1993, *Organizational Behavior: Human Behavior at Work*, ninth edition, Mc Graw Hill Inc. New York USA.
- Pfiffner, John M., and Sherwood, Frank, P., 1968, *Administrative Organization*, Prentice Hall of Canada, Ltd., Canada.
- Prajudi Atmosudirjo, 1987, *Beberapa Pandangan Umum tentang Pengambilan Keputusan*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Pugh, D.S, (ed), 1977, *Organizational Theory*, Penguin Book, New Zealand
- Robbins, Stephen P., 1986, *Organizational Behavior: Concepts, Controversies, and Application*, 3rd Ed., Prentice Hall International, Inc. USA
- Rohdewohld, Rainer, 1995, *Public Administration in Indonesia*, Motech PTY, Ltd., Melbourne, Victoria, Australia
- Salusu, 1999, *Pengambilan Keputusan Strategik: untuk organisasi publik dan non-profit*, Grasindo, Jakarta
- Schermerhon Jr., John, R., and Hunt, James G., and Osborn, Richard N., 1982, *Managing Organizational Behavior*, John Wiley and Son, Ltd. Canada.

Sheridan, Thomas, and Kendall, Nigel, 1999, *Corporate Governance*, (terj.) Gramedia, Jakarta

Simon, Herbert A., 1982, *Administrative Behavior* (*Perilaku Administrasi, suatu studi tentang Proses Pengambilan Keputusan dalam Organisasi Administrasi*), diterbitkan oleh Bina Aksara, Jakarta.

Steers, Richard M., 1985, *Managing Effective Organization, an introduction*, Kent Publishing, Boston, Massachusetts, USA.

Sutherland, John, W., (ed.), 1978, *Management Handbook for Public Administration*, Van Nostrand Reinhold Company, New York, USA.

Sweeney, Paul D., and McFarlin, Dean B., 2002, *Behavior: Solution for Management*, McGraw Hill Higher Education, New York USA

## 2. Dokumen

UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah



**KEPUTUSAN PEMIMPIN PROYEK PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN  
ADMINISTRASI DAN APARATUR NEGARA  
PUSAT KAJIAN DAN DIKLAT APARATUR I LAN  
NOMOR: 129/V/2.1/2002**

**TENTANG**

**TIM PELAKSANA PENGKAJIAN  
KELEMBAGAAN WILAYAH KHUSUS (SPECIAL DISTRICT)**

**PEMIMPIN PROYEK PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN  
ADMINISTRASI DAN APARATUR NEGARA  
PUSAT KAJIAN DAN DIKLAT APARATUR I LAN**

Menimbang : a. bahwa dalam rangka pelaksanaan proyek pembangunan pada Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I Lembaga Administrasi Negara Tahun 2002, dipandang perlu untuk mengangkat personalia yang bertugas untuk melakukan kegiatan tersebut;

b. bahwa saudara-saudara yang namanya tercantum dalam Lampiran Surat Keputusan ini dipandang mampu dan memenuhi syarat untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut.

Mengingat : 1. Keputusan Presiden RI Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen;

2. Keputusan Presiden RI Nomor 18 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;

3. Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 100/KEP/M.PAN/12/2001 tentang Penetapan Pemimpin Proyek pada Lembaga/Instansi yang Anggarannya Termasuk Bagian Anggaran 48 Tahun Anggaran 2002;

4. Keputusan Kepala LAN Nomor 1049A/IX/6/4/2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Administrasi Negara;

5. Keputusan Kepala LAN Nomor 171/IX/6/4/2001 tentang Perubahan Atas Keputusan Kepala LAN Nomor 1049A/IX/6/4/2001 tentang Organisasi Lembaga Administrasi Negara.

## MEMUTUSKAN

Menetapkan :

- Pertama : Membentuk Tim Pelaksana Pengkajian Kelembagaan Wilayah Khusus (Special District), yang selanjutnya dalam keputusan ini disebut Tim dengan susunan personalia seperti tersebut dalam Lampiran Surat Keputusan ini.
- Kedua : Tim bertugas melakukan kegiatan-kegiatan sesuai dengan Petunjuk Operasional dan kebijaksanaan lain Pimpinan Lembaga Administrasi Negara.
- Ketiga : Kepada para anggota Tim tersebut diberikan honorarium dan / atau tunjangan lainnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- Keempat : Biaya untuk keperluan Tim tersebut dibebankan kepada Anggaran Daftar Isian Proyek (DIP) Penelitian dan Pengembangan Administrasi dan Aparatur Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I LAN Tahun Anggaran 2002.
- Kelima : Keputusan ini mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan.

Salinan Keputusan ini disampaikan kepada:

1. Kepala Lembaga Administrasi Negara;
2. Badan Pemeriksa Keuangan;
3. Sekretariat Negara Republik Indonesia;
4. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional;
5. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan;
6. Direktorat Jenderal Anggaran, Departemen Keuangan Republik Indonesia;
7. Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara Bandung II di Bandung;
8. Yang bersangkutan untuk diketahui dan dipergunakan seperlunya.

Ditetapkan di : Bandung  
Pada Tanggal : 1 Januari 2002

MENGETAHUI,  
KEPALA PUSAT KAJIAN  
DAN DIKLAT APARATUR I LAN

PEMIMPIN PROYEK



Dra. ELIS KANTININGSIH, M.Si  
NIP. 270 000 518

*Oni Dawud*  
Drs. JONI DAWUD, DEA  
NIP. 270 000 866

**LAMPIRAN**  
**SURAT KEPUTUSAN PEMIMPIN PROYEK**  
**PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN ADMINISTRASI DAN APARATUR**  
**PUSAT KAJIAN DAN DIKLAT APARATUR I LAN**

NOMOR : 129/V/2.1/2002  
 TANGGAL : 1 JANUARI 2002  
 TENTANG : TIM PELAKSANA PENGAJIAN KELEMBAGAAN WILAYAH  
 KHUSUS (SPECIAL DISTRICT)

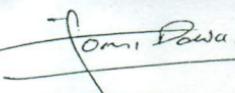
NO	NAMA	JABATAN	KETERANGAN
1.	Drs. Sabar Gunawan, MA	Koordinator/Peneliti	
2.	Dra. Ara Ruhara	Peneliti	
3.	Baban Sobandi, SE, M.Si	Peneliti	
4.	Drs. Dayat Hidayat	Peneliti	
5.	DR. Sedarmayanti, M.Pd	Peneliti	
6.	Drs. Wahyu Gia Uliantoro, MT.MRP	Peneliti	
7.	Wawan Dharma Setiawan, SH	Peneliti	1 Januari 2002
8.	Drs. Riyadi	Peneliti	s.d.
9.	Drs. Nugrara L.N., SE, M.Si	Peneliti	31 Desember 2002
10.	Drs. Eris Yustiono, M.Sc	Peneliti	
11.	Dra. Edah Jubaedah, MA	Peneliti	
12.	Dra. Ec Hayuni Rachmawati	Pembantu Peneliti	
13.	Gugum Gumelar, SH	Pembantu Peneliti	
14.	Ir. Euis Nurmalia	Pembantu Peneliti	
15.	Dra. Arundina DRP., MA	Pembantu Peneliti	
16.	Anita Ilyas, S.Sos	Pembantu Peneliti	
17.	Teni Listiani, SE	Pembantu Peneliti	

Ditetapkan di : Bandung  
 Pada Tanggal : 1 Januari 2002

MENGETAHUI,  
 KEPALA PUSAT KAJIAN  
 DAN DIKLAT APARATUR I LAN

  
Dra. ELIS KANTININGSIH, M.Si  
 NIP. 270 000 518

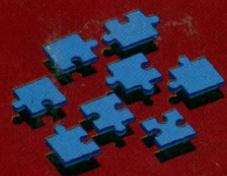
PEMIMPIN PROYEK

  
Drs. JONI DAWUD, DEA  
 NIP. 270 000 866

---

## KELEMBAGAAN WILAYAH KHUSUS

---



Pendekatan pembangunan berbasis kawasan (*spacial base development*) dianggap sebagai alternatif dari kegagalan pembangunan yang selama terlalu sektoral. Untuk itu kajian tentang penataan kelembagaan kawasan khusus (*special district*) ini perlu difahami dalam perspektif ini. Sehingga pada giliran berikutnya potensi kawasan di Daerah akan mampu menjadi “*competitive advanced*” Daerah tersebut di tingkat regional maupun nasional, atau bahkan internasional.

Kajian ini telah mengedepankan lima model kelembagaan. yaitu : (1) model optimalisasi kelembagaan kecamatan; (2) model amalgamasi internal; (3) model pembentukan badan khusus (badan otorita) baru dengan *tidak mereduksi* fungsi kelembagaan yang sudah ada; (4) model pembentukan badan khusus (badan otorita) baru *dengan mereduksi* fungsi kelembagaan yang sudah ada; (5) model desentralisasi ke kawasan khusus.

Untuk itu, buku ini selain dapat dijadikan rujukan bagi para pengambil kebijakan di Daerah Kabupaten/Kota seluruh Indonesia, juga dapat dipergunakan sebagai referensi para mahasiswa dan akademisi di Perguruan Tinggi.



COVER DESIGNED BY dhidoyat

ISBN 979-3382-01-5