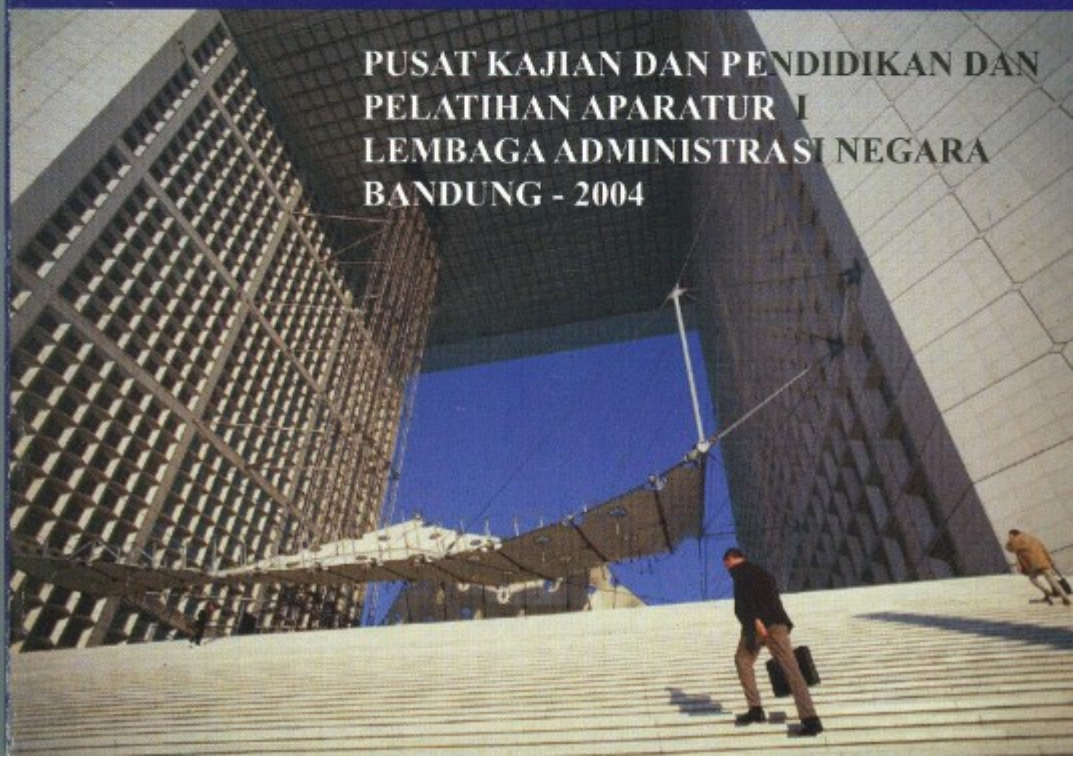


# EVALUASI SISTEM KELEMBAGAAN BIROKRASI PEMERINTAHAN DAERAH

PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN  
PELATIHAN APARATUR I  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
BANDUNG - 2004



# **EVALUASI SISTEM KELEMBAGAAN BIROKRASI PEMERINTAHAN DAERAH**

**PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN  
PELATIHAN APARATUR I  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
BANDUNG - 2004**

## KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Otonomi Daerah atau Desentralisasi bertujuan untuk meningkatkan kualitas pemberian layanan kepada masyarakat sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Untuk mencapai tujuan tersebut antara lain dibutuhkan adanya Kelembagaan Pemerintah daerah yang rasional sesuai dengan kebutuhannya.

Kajian ini mencoba mengetahui sejauhmana implementasi Sistem Kelembagaan Birokrasi Pemerintah Daerah dilihat dari aspek Kewenangan, Kelembagaan dan penataan Kelembagaan serta Model Kelembagaan yang diterapkan. Didasarkan kenyataan tersebut, Penelitian ini mencoba menyusun konsep pengembangannya yang berupa rekomendasi aspek-aspek yang perlu diperhatikan dalam penataan kelembagaan di pemerintah daerah serta Alternatif Model yang dapat dipergunakan.

Tim Peneliti menyadari, hasil penelitian ini belum dapat memuaskan secara konseptual maupun secara operasional, mengingat bahwa hasil penelitian ini masih memerlukan pendalaman dan pengkajian lebih lanjut. Oleh karena itu, segala saran, koreksi dan kritik yang konstruktif akan kami terima disertai ucapan terima kasih.



Akhirnya kami berharap bahwa hasil penelitian ini tidak sekedar menjadi alasan dan kepentingan yang bersifat administratif, namun lebih dari itu akan bermanfaat jika dapat dijadikan sebagai salah satu pertimbangan bagi Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam menata kelembagaan di Pemerintah Daerah. Amien

Wabillahitaufiq Wal Hidayah

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Bandung, Desember 2004

Tim Peneliti

## DAFTAR ISI

Kata Pengantar	i
Daftar Isi	iii
<b>BAB I</b>	<b>PENDAHULUAN</b>
	1
A.	Latar Belakang
	1
B.	Tujuan dan dan Sasaran
	8
C.	Metode Penelitian
	9
D.	Lokasi Penelitian
	10
E.	Jadwal Penelitian
	11
<b>BAB II</b>	<b>KONSEP DAN KEBIJAKAN PENATAAN KELEMBAGAAN BIROKRASI PEMERINTAH DAERAH</b>
	13
A.	Konsep Penataan Kelembagaan
	13
B.	Kewenangan
	16
C.	Struktur Organisasi
	17
D.	Besaran Organisasi
	20
E.	Model dan Tipe Organisasi
	33
<b>BAB III</b>	<b>EVALUASI PELAKSANAAN SISTEM KELEMBAGAAN BIROKRASI PEMERINTAH DAERAH</b>
	43
A.	Pelaksanaan Kewenangan Daerah Kabupaten / Kota
	43
B.	Gambaran Pelaksanaan Kelembagaan
	49



DAFTAR ISI		
BAB IV	PENGEMBANGAN SISTEM KELEMBAGAAN BIROKRASI PEMERINTAH DAERAH	105
A.	Aspek yang Diperhatikan Dalam Pengembangan Kelembagaan Pemerintah Daerah	105
B.	Analisis Penentuan Kelembagaan Pemerintah Daerah	120
C.	Alternatif Pengembangan Model Kelembagaan Pemerintah Daerah	135
D.	Lokasi Penelitian	
E.	Jadwal Penelitian	
BAB V	KESIMPULAN	147
DAFTAR PUSTAKA	KONSEP DAN KEBLAKAKAN PENANAKAN KELEMBAGAAN BIROKRASI PEMERINTAH DAERAH	149
LAMPIRAN	A. Konsep Penanaman Kelembagaan	153
	B. Kewenangan	
	C. Struktur Organisasi	
	D. Besaran Organisasi	
	E. Model dan Tipe Organisasi	
	BAB III	
	EVALUASI PELAKSANAAN SISTEM KELEMBAGAAN BIROKRASI PEMERINTAH DAERAH	
	A. Pelaksanaan Kewenangan Daerah	
	B. Pelaksanaan Kewenangan Kota	
	C. Pelaksanaan Kewenangan Kabupaten	

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan wujud nyata dari seluruh kehendak rakyat Indonesia untuk melaksanakan cita-cita desentralisasi dan otonomi daerahnya. Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi tersebut dibentuk dan disusun daerah propinsi, daerah kabupaten dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Kebijakan pemerintah melalui lahirnya UU tersebut merupakan suatu kebijakan yang cukup responsive dan akomodatif. Hal ini diharapkan adanya suatu perubahan dari perangkat pendukungnya kearah yang lebih baik, diantaranya melalui reformasi manajemen pemerintahan.

Dengan berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 pemerintahan daerah mengalami pergeseran. Paradigma yang akan dilaksanakan bertumpu pada nilai demokratisasi, pemberdayaan dan pelayanan. Dengan demikian, pemerintah daerah memiliki kekuasaan dalam menjalankan keeluasaan dalam pengambilan keputusan yang terbaik dalam menjalankan roda pemerintahan di Daerah, dengan dan untuk

mengembangkan potensi yang dimilikinya guna mendukung kualitas pelayanan publik yang diberikannya kepada masyarakat.

Otonomi daerah yang terkandung dalam UU 22 Tahun 1999 memberikan suasana baru dalam melaksanakan otonomi karena tidak diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumahtangganya sendiri, melainkan bermakna mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, otonomi disini tidak diartikan sebagai penyerahan kewenangan-kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah sebagai birokrasi lokal, yang cenderung lambat laun akan membuahkan vested atau self-oriented, melainkan otonomi daerah yang menggambarkan hak masyarakat daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan pertimbangan yang rasional sesuai dengan kebutuhan daerah dan potensi yang dimilikinya.

Berdasarkan paradigma tersebut di atas, tentunya akan membawa banyak perubahan dalam sistem pemerintahan di daerah. Dalam pasal 4 dikemukakan bahwa hubungan antara pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, dilihat dari segi organisasi, tidak lagi berbentuk hubungan hirarkhi yang berjenjang, melainkan keduanya berkedudukan sebagai

daerah otonom. Selain itu, distribusi kewenangan antara Pemerintah Propinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota mengalami perubahan dan pergeseran, dibanding kebijakan pemerintah sebelumnya.

Dalam pasal 7 dikemukakan bahwa kewenangan Daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain yang tercantum dalam pasal 7 ayat (2). Sedang kewenangan propinsi mencakup kewenangan yang bersifat lintas Kabupaten/Kota; Kewenangan bidang tertentu lainnya; Kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten/Kota serta kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah. Untuk lebih jelasnya tentang batas kewenangan masing-masing maka dikeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah Dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom.

Dengan berlakunya kebijakan di atas, maka sebagai konsekuensi dari penyelenggaraan Otonomi Daerah dalam rangka Desentralisasi merupakan suatu pekerjaan yang kompleks dan bersinambungan karena setelah melalui tahap



awal desentralisasi, yang dilakukan melalui transfer berbagai jenis kewenangan dari Pemerintah Pusat ke berbagai institusi terutama institusi pemerintah subnasional. Setelah transfer kewenangan kemudian akan diikuti dengan transfer pembiayaan, dokumen-dokumen serta sarana dan prasarana. Setelah tahap-tahap tersebut selesai dilalui, bukan berarti pekerjaan telah selesai. Justru muncul serangkaian tantangan baru berkaitan dengan kemampuan dari institusi yang memperoleh transfer kewenangan untuk mengelolanya secara baik dan benar. Tanpa manajemen yang baik, tujuan desentralisasi yakni untuk demokratisasi, efektivitas dan efisiensi serta keadilan tidak akan tercapai. Akan muncul sumber-sumber inefisiensi, inefektivitas serta ketidakadilan baru di Daerah-daerah yang dapat menjadi pemicu bagi terjadinya krisis multidimensional seri kedua.

Untuk menjalankan otonomi daerah diperlukan manajemen baru yang sesuai dengan dinamika persoalan yang dihadapi, karena dengan makin luasnya kewenangan yang dimiliki akan membawa dampak pula terhadap manajemen pemerintahan daerah secara keseluruhan, diantaranya yang berkaitan dengan pengorganisasian atau pembentukan kelembagaan untuk mewadahi dan melaksanakan kegiatan-kegiatan, tanpa mengabaikan prinsip-prinsip yang berlaku.

Disamping itu dalam penataan ulang organisasi atau yang dipopulerkan oleh Menurut Ingraham & Rornzek (1994) sebagai "*fundamental redesign of the system of government, the civil service system*". hendaknya dilakukan upaya:

- a. Memperkecil ukuran organisasi pemerintah;
- b. Privatisasi;
- c. Memperbaharui manajemen dalam semua aspek.

Usaha untuk merancang organisasi perangkat daerah harus pula berorientasi pada tujuan dan proses kerja dalam organisasi. Struktur organisasi bukanlah tujuan, tetapi merupakan alat untuk mencapai tujuan. Untuk itu, UU No.22 Tahun 1999, Pasal 60 dan Pasal 68 mewajibkan daerah untuk menyusun organisasi perangkat daerah dengan perda dan berdasarkan pedoman dari Pemerintah Pusat.

Kebijakan penataan kelembagaan pemerintah hendaknya pula lebih diarahkan pada upaya *rightsizing* yaitu upaya penyederhanaan birokrasi pemerintah yang diarahkan untuk mengembangkan organisasi yang lebih proposional dan tranparan. Dengan upaya tersebut diharapkan organisasi perangkat daerah tidak akan terlalu besar. Dengan semangat pembaharuan fungsi-fungsi pemerintah (*reinventing government*) dalam rangka mendukung terwujudnya tata pemerintahan daerah yang baik (*good local government*).



Khususnya berkaitan dengan organisasi pemerintahan daerah, termasuk unit-unitnya telah diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Adapun yang menjadi dasar pertimbangan pembentukan organisasi perangkat daerah adalah:

- a. Kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh Daerah.
- b. Karakteristik, potensi, dan kebutuhan Daerah.
- c. Kemampuan keuangan Daerah.
- d. Ketersediaan sumber daya aparatur.
- e. Pengembangan pola kerjasama antar Daerah dan/atau dengan pihak ketiga

Namun kenyataannya, selama ini, penyusunan organisasi pemerintah daerah lebih banyak dilakukan berdasarkan kepentingan birokrasi, belum merefleksikan kepentingan masyarakat. Organisasi dibentuk bukan sebagai wadah dan sistem kerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara lebih efektif dan efisien, melainkan untuk menampung orang atau pejabat. Dengan demikian, prinsipnya organisasi untuk penempatan orang, bukan orang ditempatkan untuk mengisi organisasi. Gejala semacam itu sudah berjalan sangat lama dan menjadi semakin meluas seiring dengan era desentralisasi. Hal tersebut pada gilirannya mendorong pemerintah daerah membentuk organisasi yang

besar dan berjenjang banyak dan kurang terkendali. Bentuk dan susunan organisasi pemerintah daerah yang tambun dan tidak relevan dengan kebutuhan dasar dan kebutuhan pengembangan masyarakat daerah, akan menimbulkan inefisiensi, baik tenaga, pemikiran dan terutama dana publik milik masyarakat. Sebagian besar APBD akan habis untuk kepentingan birokrasi.

Sejalan dengan Hal tersebut Departemen Dalam Negeri dan Kementerian Aparatur Negara melakukan evaluasi atas pelaksanaan PP No. 84 tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Hasil Evaluasi memperlihatkan beberapa indikasi kearah pembengkakan birokrasi daerah. PP 84/2000 tidak memberikan rambu-rambu yang jelas bagi daerah, sehingga ada kecenderungan daerah membangun organisasi diluar kemampuannya sementara pendanaan tetap dari DAU (APBN). Rata-rata 80% APBD digunakan untuk biaya operasional atau anggaran aparatur. Eselon II dari 1 orang per daerah menjadi 20-25 per daerah, jumlah Dinas membengkak dari 1 menjadi 5 Dinas sehingga terjadi tumpang tindih tugas.

Dengan pertimbangan demikian, muncul pemikiran untuk membuat suatu pedoman yang dianggap relatif memberikan rambu-rambu yang lebih jelas bagi daerah dalam mengembangkan perangkat kelembagaan daerahnya. Maka

lahirlah PP No 8/2003 ini sebagai bentuk penyempurnaan PP No. 84/2000. PP yang baru ini diharapkan memberikan indikator yang lebih jelas bagi daerah dalam menentukan prioritas kebutuhan unit organisasi di lingkungannya. Selain itu, perbedaan mendasar PP 8/2003 dengan PP 84/2000 adalah pada pembatasan jumlah dan tingkatan tiap unit organisasi daerah secara tegas.

Namun sejauh ini pada umumnya daerah belum membentuk kelembagaan sesuai yang diamanatkan dalam PP baru, karena selain tidak mudahnya untuk merubah system dalam waktu yang relatif singkat, juga tentunya akan merombak arah perencanaan yang telah ditetapkan. Daerah berkewajiban untuk menjalankan amanat PP No. 8/2003 ini yang diberikan batas waktu hingga Maret tahun 2005.

### **B. Tujuan dan Sasaran**

Tujuan penelitian ini diharapkan menghasilkan konsep Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah yang lebih efektif dan efisien.

Didasarkan pada tujuan penelitian tersebut maka sasaran yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- Terumusannya konsep Dimensi-dimensi atau variabel-variabel yang harus diperhatikan dalam menyusun besaran Organisasi Pemerintah daerah.
- Terumuskannya Alternatif Model Kelembagaan yang dapat diterapkan dalam Kelembagaan Pemerintah daerah.

### **C. Metode Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode deskriptif (exploratif) yaitu metode penelitian yang berusaha menggambarkan konsisi sekarang yang rinci, 'apa adanya dengan memperhatikan informasi yang bersumber dari para birokrat di Kabupaten dan Kota serta para akademisi. Pendekatan yang dilakukan adalah secara kualitatif yaitu mengutamakan wawancara walaupun didukung juga dengan data sekunder.

Jenis permasalahan adalah deskriptif yaitu membandingkan antara standar teoritis tentang besaran dan Model organisasi dengan standar empiris dari pelaksanaan PP 84 Tahun 2000 dan PP 8 Tahun 2003. Unit analisis Penelitian ini adalah bersifat general / umum yakni kelembagaan Pemerintahan Daerah Kabupaten / Kota.



#### D. Lokasi Penelitian

Penentuan sampel lokasi penelitian yang dilakukan dengan menggunakan teknik Purposive sampling yaitu penentuan sampling berdasarkan tujuan dan alasan tertentu. Karena bertujuan untuk mendapatkan data baik sekunder maupun primer dari para praktisi (birokrat) dan akademisi maka dipilih daerah yang memiliki Lembaga Pendidikan yang cukup ternama disamping Lembaga Pemerintahan. Adapun daerah-daerah sebagai berikut :

**Tabel 1 Daerah Sampel**

NO.	DAERAH	PERGURUAN TINGGI	PEMERINTAH DAERAH
1.	Yogyakarta	UGM	Kota Jogjakarta
2.	Surabaya	UNAIR	Kota Surabaya
3.	Bandung	UNPAD	Kabupaten Bandung
4.	Medan	USU	Kabupaten Deli Serdang
5.	Palembang	UNSRI	Kabupaten OKI
6.	DKI Jakarta	IIP	Kota Depok

#### E. Jadwal Penelitian

Penelitian ini akan diselenggarakan dalam kurun waktu satu tahun anggaran dengan Jadwal kegiatan yang akan dilakukan sebagai berikut :

1. Persiapan, meliputi penyusunan TOR
2. Pengumpulan data, dilakukan melalui survey ke daerah serta wawancara baik dengan para praktisi maupun akademisi
3. Pengolahan data, yaitu dengan menghimpun data, mendiskusikan, menganalisa serta membuat rumusan/konsep penataan kelembagaan birokrasi
4. Pembuatan laporan



## **BAB II**

### **KONSEP DAN KEBIJAKAN PENATAAN KELEMBAGAAN BIROKRASI PEMERINTAH DAERAH**

#### **A. Konsep Penataan Kelembagaan**

Dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000, menimbulkan kekecewaan, ketidakpuasan, dan kritik dari daerah-daerah. Hal tersebut timbul karena daerah-daerah belum secara tuntas menata Organisasinya berdasarkan PP Nomor 84 Tahun 2000. Dengan PP Nomor 8 Tahun 2003 daerah-daerah yang tidak sesuai dengan aturan PP tersebut perlu melakukan kajian kembali penataan organisasi perangkat daerah. Dikeluarkannya PP tersebut menunjukan ketidakmatangan dan ketidakkonsistenan kebijaksanaan Pemerintah Pusat tetapi juga sekaligus masih adanya keinginan Pusat untuk mengintervensi daerah. Padahal seharusnya PP tersebut sebagai "Pedoman", tidak sampai kepada menentukan bentuk, struktur dan kuantitas organisasi Perangkat Daerah di Daerah-Daerah.

Dengan adanya kebijakan tersebut Daerah berupaya menata kembali organisasinya "reorganisasi" untuk mencari

format organisasi yang ideal sesuai dengan kebutuhan dan sesuai dengan standar yang ditetapkan. Untuk mendapatkan Format Kelembagaan yang diharapkan tersebut membutuhkan adanya suatu analisis, penelitian dan pengembangan yang matang dan perhitungan-perhitungan yang tepat dan akurat.

Organisasi Pemerintah Daerah diharapkan mengarah pada bentuk organisasi Modern 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. Kecepatan

Kecepatan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi dan Kecepatan dalam merespon tuntutan dan perubahan dalam lingkungan strategis organisasi Pemerintah daerah.

c. Flexibility,

Organisasi modern adalah organisasi yang elastis / fleksibel tidak rigid / kaku yakni organisasi yang mampu menyesuaikan diri dengan perkembangan dan perubahan yang terjadi.

d. Integration,

Pekerjaan walaupun terkotak-kotak berdasarkan tugas pokok dan fungsi masing-masing tapi itu merupakan suatu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan

e. Innovation,

Organisasi Modern organisasi yang mampu mengadakan pembaharuan dalam sistem dan prosedur dengan mengembangkan kreatifitas.

f. Tipe Organisasi yang sesuai dengan kebutuhan Pekerjaan dengan ciri-ciri :

- berbentuk flat atau datar berarti struktur organisasi tidak perlu terdiri dari banyak tingkatan atau hirarki.
- Organisasi ramping atau tidak banyak pembedangan
- Pengembangan Organisasi jejaring (Network Organization)

g. Strategi-learning organization (Organisasi Pembelajar)

Dalam suasana perubahan yang sangat cepat ini diperlukan organisasi yang mampu mentransformasi dirinya (organisasinya) untuk menjawab terhadap tantangan-tantangan dan kesempatan yang terjadi akibat perubahan tersebut. Proses transformasi atau belajar dari setiap unsur dalam organisasi tersebut kita kenal sebagai "organisasi pembelajaran". Pada akhirnya organisasi yang



cepat belajar akan mampu beradaptasi dengan cepat terhadap perubahan yang terjadi.

h. Organisasi banyak diisi jabatan-jabatan profesional

Sejalan dengan bentuk organisasi yang flat, maka jabatan struktural hanya terdiri dari dua atau tiga level (layers); selebihnya diisi oleh pejabat-pejabat profesional/fungsional.

Didasarkan pada Pertimbangan bahwa Organisasi yang ideal adalah organisasi yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan. Pada Penelitian ini untuk mengevaluasi Sistem Kelembagaan Birokrasi Pemerintah Daerah mendasarkan pada 4 aspek atau dimensi yang dianalisis yaitu Kewenangan, Struktur Organisasi, Besaran Organisasi dan Model dan Tipe Organisasi.

### B. Kewenangan

Kewenangan yang dimaksud disini adalah kewenangan daerah dalam hal ini kewenangan Bupati yang kemudian dilimpahkan sebagian kewenangannya kepada Camat karena dilihat dari sisi batasan teritorial serta tingkatan unit pemerintahan berdasar pembagian wilayah maka kecamatan dapat menjadi alternatif untuk menjadi pusat pelayanan publik.

Pelimpahan wewenang adalah pendelegasian atau penyerahan urusan dari Bupati kepada Camat untuk memberikan perizinan, rekomendasi, koordinasi, pembinaan, fasilitasi, penetapan/penyelenggaraan, pengendalian/pengawasan, pengumpulan data dan informasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Dengan adanya kejelasan lembaga yang menangani kewenangan daerah tersebut akan mempermudah perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban.

Di tingkat Kota/Kabupaten, kewenangan yang bersifat operasional dijalankan oleh Ddinas Daerah yang mungkin memiliki kaki sampai tingkat Kecamatan dalam bentuk Cabang Dinas, balai maupun Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD). Kewenangan yang bersifat kebijakan dijalankan oleh unit organisasi lini (Dinas Daerah), Lembaga maupun unsur *staf auxiliary*. Sementara kewenangan yang bersifat kerja sama dan atau dukungan/fasilitasi dilaksanakan oleh unit organisasi berbentuk badan.

### C. Struktur Organisasi

Struktur Organisasi menurut Robbins (1990 : 5) menetapkan bagaimana tugas akan dibagi, siapa melapor kepada siapa, dan mekanisme organisasi yang formal dan pola sentralisasi yang akan diikuti. Dengan demikian penataan organisasi



adalah untuk menata format kelembagaan pemerintah agar lebih efektif dan efisien dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Menurut Lester Albert Bittel (dalam Ulbert Silalahi, 1996 : 158), struktur organisasi sangat penting dalam menentukan kinerja organisasi sebab struktur:

- a. *establishes an repetition of desired actions*
- b. *ensure that actions by organizational members will be coordinated*
- c. *makes behavior productable*
- d. *stores informations*
- e. *establishes an identity independent of the people within it*
- f. *allocated reward to constructions and claimants*

Otonomi Daaerah yang didengung-dengungkan dewasa ini dengan melemparkan isu desentralisasi merupakan keinginan politik yang patut dinilai positif, sebab bagaimanapun lembaga yang terdesentralisasi mempunyai sejumlah keunggulan daripada lembaga yang tersentralisasi. Keunggulan tersebut antara lain:

- a. lebih fleksibel sehingga dapat lebih cepat merespon lingkungan dan kebutuhan-kebutuhan pelanggan yang berubah.

- b. Lebih efektif, pekerja ditingkat *first line* yang paling dekat permasalahan dapat mengetahui masalah yang sesungguhnya sehingga seringkali dapat membuat solusi yang terbaik

- c. Lebih inovatif

- d. Meningkatkan semangat kerja, komitmen dan produktivitas.

Dengan munculnya fenomena baru mengenai perubahan peran aparatur dari pelaksana menjadi motivator, dinamisator, dan fasilitator pembangunan, menurut Kristiadi (1997:49), ada enam hal penting yang harus diperhatikan oleh Pemerintah, yaitu:

- a. Perumusan kembali makna dan hakekat pelayanan masyarakat
- b. Menciptakan organisasi Pemerintah yang ramping tetapi kuat dan efisien
- c. Perumusan yang jelas antara fungsi pengarahan dan fungsi penyelenggaraan
- d. Menciptakan organisasi yang berfungsi menggerakkan
- e. Dalam pelayanan kepada masyarakat lebih memberikan peranan yang lebih besar pada organisasi *non profit/voluntary*

- f. Swastanisasi sebagai salah satu alternatif, namun bukan satu-satunya keputusan

#### D. Besaran Organisasi

Penataan kelembagaan hampir selalu menyangkut dimensi "besaran organisasi". Artinya, penataan tidak selalu berkonotasi perampingan (*downsizing*), namun bisa juga pembesaran (*upsizing*). Dengan kata lain, kebijakan penataan adalah sebuah proses mencari ukuran yang sesuai dan seimbang antara beban tugas / kewenangan pemerintahan disatu pihak, dengan kemampuan dan kebutuhan obyektif di pihak lain. Oleh karena itu, format kelembagaan dapat mengalami pengembangan (*expansion*) ataupun pengecilan (*contraction*), tergantung dari perubahan dinamis variabel-variabel yang mempengaruhinya.

Peter Blau : menyatakan bahwa besaran adalah kondisi yang paling penting dalam mempengaruhi struktur organisasi. Penelitian oleh Universitas Aston di Inggris juga menemukan bahwa besaran adalah determinan utama dari struktur yang jelas baik Aston, Argyis, Meyer maupun Blau mempunyai pandangan yang dapat ditarik kesamaannya bahwa pada saat besaran itu belum meningkat maka dimensi : spesialisasi, formalisasi, Vertikal, Sentralisasi skala ekonomi dan kompleksitas itulah yang berlaku pada saat

besaran meningkat : dimensi spesialisasi tidak berlaku tapi yang berlaku adalah dispesialisasi, dimensi formalisasi tidak berlaku, tapi yang berlaku adalah peraturan dan standarisasi selanjutnya dimensi rentang vertikal tidak berlaku tapi yang berlaku adalah hirarki yang diperluas dan desentralisasi pengambilan keputusan juga dimensi sentralisasi tidak berlaku tapi yang berlaku adalah timbulnya Span of Control dan pendelegasian, juga dimensi skala ekonomi tidak berlaku tapi ditekankan adanya efisiensi dan terakhir kompleksitas tidak berlaku diganti dengan makin besarnya dan banyaknya pembagian kerja.

Ternyata menurut mereka besaran itu kalau diukur oleh banyak/sedikitnya pegawai yang disebut besaran itu besar adalah lebih besar dari 2000 pegawai dan yang disebut dengan besaran itu kecil adalah kurang dari 2000 pegawai organisasi pemerintah adalah khas mempunyai keterbatasan anggaran, geografis, jumlah staf yang pada dasarnya ditetapkan sebelumnya dan dipengaruhi oleh peraturan.

Dalam prakteknya, penataan kelembagaan memang selalu membentuk kekuatan tarik-menarik antara *expansion* dan *contraction*, serta bergerak diantara dua titik ekstrem pada kontinum tersebut.

Dalam konteks mencari dan menempatkan titik ideal sekaligus membangun figur / format kelembagaan yang



memenuhi kriteria seperti dikemukakan diatas, maka perlu dilakukan berbagai pertimbangan secara matang. Beberapa pertimbangan tersebut antara lain menyangkut hal-hal sebagai berikut:

a. Kewenangan.

Untuk daerah Kabupaten / Kota, kewenangannya mencakup seluruh kewenangan pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama. Sedangkan kewenangan Propinsi telah ditetapkan secara limitatif dalam PP No. 25 tahun 2000.

Berbagai kasus di daerah mengilustrasikan bahwa kewenangan ini dijadikan sebagai dasar utama dalam menentukan formasi dan besaran organisasi. Artinya, jumlah dan jenjang organisasi akan dibentuk sesuai dengan jumlah dan beban kewenangan. Disamping itu, ketika PP No. 25 tahun 2000 menetapkan kewenangan berdasarkan bidang-bidang, maka bidang-bidang tersebut diterjemahkan sebagai nama lembaga di daerah, baik yang berbentuk dinas maupun lembaga teknis.

Dalam menata Kelembagaan dibutuhkan adanya kejelasan kelembagaan yang melaksanakan kewenangan daerah, hal ini dimaksudkan agar tidak terjadinya kekosongan kelembagaan yang menangani suatu kewenangan dan

menghindari terjadinya duplikasi penanganan suatu kewenangan. Kejelasan Kelembagaan dengan kewenangan yang dimilikinya akan mempermudah dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban.

Penataan organisasi berdasarkan kewenangan ini memang paling sederhana dan paling mudah dilakukan. Namun, hasil yang diperoleh tidak akan optimal, terlebih jika mengabaikan pertimbangan-pertimbangan lainnya.

b. Nilai strategis Bidang / Kewenangan Pemerintahan

Setiap Daerah otonomi memiliki potensi dan kemampuan yang berbeda-beda satu sama lain sehingga dalam memproyeksikan daerah kedepannya pun akan memiliki perbedaan-perbedaan. Proyeksi kedepan Daerah Otonom dituangkan dalam Visi dan misinya yang tentu saja akan memprioritaskan bidang-bidang atau kewenangan-kewenangan tertentu. Bidang-bidang atau kewenangan-kewenangan yang mendapat prioritas tersebut akan memiliki nilai strategis tersendiri yang tentu saja menjadi pertimbangan menentukan dalam merumuskan Kelembagaannya.

c. Penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan.

Kewenangan daerah pada dasarnya dapat diklasifikasikan berdasarkan bidang dan fungsi. UU Nomor 22 Tahun 1999



sendiri dan seluruh peraturan pelaksanaannya menganut klasifikasi berdasarkan bidang.

Disisi lain, klasifikasi berdasarkan fungsi-fungsi pemerintahan sesungguhnya perlu sekali dilakukan. Dalam hal ini, paling tidak akan terdapat kewenangan yang berhubungan dengan pemberian layanan (*service delivery*), kewenangan untuk merumuskan perencanaan pembangunan daerah (*development planning and policy making*), kewenangan untuk memberdayakan sumber daya daerah (*distributional of resources*), serta kewenangan untuk melakukan pengawasan atas penyelenggaraan kewenangan-kewenangan lainnya (*controlling*). Keempat jenis kewenangan ini bisa dikatakan sebagai *kewenangan pokok* atau *core functions* pemerintahan daerah yang terdapat disemua bidang / sektor pembangunan.

Ketika kewenangan pemerintahan dibagi hanya berdasarkan bidang (misalnya pertanian, pendidikan, kesehatan, dan sebagainya), dapat disimak bahwa tiga kewenangan terakhir sangatlah terabaikan. Dalam fungsi perencanaan, misalnya, hanya ada sebuah lembaga, yaitu Bappeda. Inipun diperparah dengan fakta bahwa perencanaan pembangunan yang dihasilkan Bappeda tidak memiliki kekuatan mengikat bagi lembaga-lembaga lainnya. Demikian pula Bawasda yang kurang memiliki

“taring” untuk menjamin pemerintahan daerah yang bersih dan professional. Dan lemahnya fungsi-fungsi perencanaan dan pengawasan, jelas akan berdampak pada rendahnya kinerja pemerintahan daerah secara umum.

Adanya pemetaan yang jelas tentang fungsi-fungsi pemerintahan akan memudahkan daerah dalam menyusun perangkat kelembagaannya. Sebaliknya, pembentukan kelembagaan yang kurang mengindahkan fungsi-fungsi pemerintahan akan menghasilkan efisiensi dan efektivitas yang rendah. Dalam konteks ini, Desi Fernanda dalam forum diskusi terbatas di PKDA I Bandung (12-5-2004), memberi ilustrasi menarik bahwa kelembagaan Puskesmas sesungguhnya tidak cukup efisien dan oleh karena itu sebaiknya “dijual” kepada dokter-dokter swasta agar dapat berkembang menjadi klinik-klinik kesehatan swasta. Sebab, pelayanan Puskesmas pada dasarnya merupakan “barang privat” (*private goods*) yang harus disediakan oleh sektor privat pula. Barang publik (*public goods*) di bidang kesehatan seperti pencegahan penyakit (menular), penanggulangan wabah, atau perbaikan gizi sendiri menjadi tugas dan tanggung jawab Dinas Kesehatan, bukannya Puskesmas. Lagi pula, jika Puskesmas di privatisasi, jelas akan menghemat anggaran pemerintah, dapat menjadi sumber baru pendapatan

daerah, sekaligus dapat meningkatkan mutu pelayanan kesehatan.

- d. Tingkat kemitraan, tingkat aplikasi teknologi, tingkat kemampuan personil, serta tingkat kemandirian / partisipasi masyarakat.

Faktor-faktor ini akan sangat menentukan pola penyelenggaraan sebuah kewenangan dan/atau pelayanan. Ketika sektor swasta telah memiliki kemampuan yang memadai untuk “mengambil alih” peran pemerintah dalam penyediaan layanan publik, maka kelembagaan pemerintah-pun harus diminimalisir sesuai dengan peningkatan kapasitas mitra kerja. Demikian pula dalam hal aplikasi teknologi. Jika program *e-government* (Inpres No. 3 tahun 2003) dapat dioptimalkan dan program pemberian layanan melalui *internet* dapat diteruskan, hal ini akan membawa implikasi langsung terhadap efisiensi kelembagaan sektor publik. Pada kasus lain, adanya peningkatan pengetahuan dan keterampilan pegawai secara normatif akan mendorong produktivitas dan efisiensi organisasi. Akhirnya, swadaya masyarakat yang tinggi menggambarkan ketergantungan yang rendah kepada birokrasi.

- e. Syarat-syarat teknis lain sebagaimana diatur oleh PP No.

8/2003.

Dalam lampiran PP No. 8/2003 disebutkan adanya faktor-faktor umum dan faktor-faktor khusus dalam penataan kelembagaan daerah. Faktor umum mencakup luas wilayah, jumlah penduduk, rasio belanja aparatur (rutin) dalam APBD, jumlah kabupaten/kota (untuk penataan propinsi) atau jumlah kecamatan dan desa / kelurahan (untuk penataan kabupaten/kota), serta aspek karakteristik daerah pengembangan / pertumbuhan.

Sedangkan jumlah dan jenis indikator untuk kategori “faktor khusus” sangat bervariasi secara sektoral. Dalam hal ini, sektor-sektor yang diatur meliputi 19 sektor atau bidang, masing-masing yakni: pertanian, kelautan dan perikanan, pertambangan dan energi, kehutanan, perindustrian dan perdagangan, koperasi dan UKM, penanaman modal, tenaga kerja dan transmigrasi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan sosial, pekerjaan umum, perhubungan, pengendalian dampak lingkungan, informasi dan komunikasi, kebudayaan dan pariwisata, kesbang dan linmas, pemberdayaan masyarakat, dan pendapatan daerah.

Perubahan dalam besaran organisasi akan mengakibatkan perubahan struktural yang besar. Salah satu argumen paling kuat mengenai pentingnya besaran sebagai



sebuah determinan struktur dibuat oleh Peter Blau. Berdasarkan kajian di berbagai lembaga pemerintahan, universitas dan Toserba, ia menyimpulkan bahwa "Besaran (*size*) adalah kondisi paling penting yang mempengaruhi struktur organisasi". Peningkatan dalam besaran organisasi diikuti dengan penambahan yang mula-mula cepat dan kemudian peningkatan yang sedikit demi sedikit dari cabang-cabang lokal yang menjadi tempat penyebaran agen-agen tersebut secara spatial, jumlah kedudukan resmi yang mencerminkan pembagian kerja, jumlah tingkat vertikal dalam hieraki, jumlah divisi fungsional pada kantor pusat, dan jumlah seksi per divisi.

Penelitian University of Aston di Inggris juga menemukan bahwa besaran adalah determinan utama dari struktur. Misalnya, Aston Group tersebut meninjau empat puluh organisasi dan menemukan bahwa peningkatan besaran dihubungkan dengan spesialisasi dan formalisasi yang lebih besar. Mereka menyimpulkan bahwa "peningkatan skala kegiatan akan meningkatkan frekuensi dari kejadian yang berulang dan pengulangan keputusan", sehingga standarisasi lebih disukai.

Usaha seorang peneliti untuk meniru penemuan Aston menghasilkan bukti yang mendukung. Ia menemukan bahwa besaran organisasi berhubungan secara positif dengan

spesialisasi. Dengan membandingkan lebih lanjut hasilnya dengan Blau, ia menyimpulkan bahwa organisasi yang lebih besar dispesialisasi, mempunyai lebih banyak peraturan, lebih banyak dokumentasi, lebih banyak hieraki yang diperluas, dan desentralisasi pengambilan keputusan yang lebih besar pada bagian yang lebih bawah dari hierarki. Ia juga sependapat dengan Blau bahwa dampak dari besaran terhadap dimensi-dimensi tersebut bertambah dengan tingkat yang makin menurun pada saat besaran itu meningkat. Artinya, pada saat besaran bertambah, spesialisasi, formalisasi dan rentang vertikal meningkat tetapi dengan tingkat yang makin kecil pada saat besaran itu bertambah.

Chris Argyris yang menganalisis data Blau, mempertanyakan ukuran-ukurannya dan menyatakan bahwa organisasi pemerintah adalah khas. Mengenai hal terakhir ini ia mencatat bahwa organisasi pemerintahan mempunyai keterbatasan anggaran, batasan geografis yang jelas, jumlah staf yang pada dasarnya ditetapkan sebelumnya dan dipengaruhi oleh peraturan. Ia juga mengakui peran kebebasan manajer. Oara manajer yang bekerja pada kantor pemerintah mengikuti teori manajemen tradisional tentang spesialisasi tugas, kesatuan komando, rentang kendali, dan sebagainya. Jadi, anda dapat berharap bahwa peningkatan

jumlah pegawai akan diikuti oleh peningkatan diferensiasi karena para manajer percaya pada kelayakan teori-teori manajemen dan mampu bertindak berdasarkan keyakinan mereka. Argyris berkesimpulan bahwa besaran mungkin ada kaitannya dengan struktur tetapi tidak dapat dikatakan bahwa besaran menyebabkan struktur.

Adapun menurut E. Koswara (2004) mengemukakan bahwa terdapat beberapa aspek yang perlu diperhitungkan dalam desain alternatif kelembagaan bagi pembinaan birokrasi pemerintahan daerah dalam kerangka evaluasi implementasi kebijakan otonomi daerah, yaitu;

1. Penebalan kapabilitas administrasi politik birokrasi pemerintahan daerah yang bersentuhan dengan kompetensi menterjemahkan bahasa legislatif, termasuk di dalamnya penanganan proses kebijakan pemerintahan daerah yang bersifat "demokratik partisipatoris"
2. Kemampuan aplikasi pendekatan kinerja dengan penguasaan teknologi manajemen (publik) visioner secara terukur
3. Kemampuan menyalurkan dan merespons kepentingan warga masyarakat papan bawah sebagai salah satu penyandang kepentingan pemerintahan daerah (*stakeholders*)

4. Kapabilitas mengelola badan usaha pemerintah daerah (BUMD) yang berstatus publik dan melakukan pencangkakan teknologi manajemen non publik dalam pengelolaan BUMD yang bersatatus semi-publik
5. Kapasitas organisasional perangkat Pemda dalam bersinergi dengan badan-badan usaha dalam kerangka "desentralisasi fungsional", penyajian layanan barang dan jasa publik yang dilaksanakan melalui joint venture, contracig dan BOT
6. Perangkat Pemda masih belum optimal menjalankan asas-asas pemerintahan, seperti *good governance*, *behororlijk bestuur*, *preventieve rechtszong*, *uribestuur* dalam aspek *Nach Freies Ermessen*, proaktif dan adaptif. Pada saat yang sama terjadi olerload sumberdaya pemerintahan dan pembangunan yang memerlukan kemampuan melakukan jejearing kerjasama dan kolaborasi dengan dunia bisnis dan investasi (DN dan LN)
7. Kebiasaan konvensional yaitu masih lekat dan kentalnya praktek dan hubungan kelembagaan yang belum mencerminkan penyelenggaraan manajemen pemerintahan yang bekerja dalam lingkungan masyarakat madani



Dalam membuat desain birokrasi pemerintahan daerah diarahkan pada kelayakan kinerja pemerintahan daerah sehingga dapat diwujudkan praktek manajemen pemerintahan daerah yang akuntabel, mampu melakukan fungsi dan gerakan layanan publik yang meluas dan mendalam serta mempunyai kemampuan memfasilitasi partisipasi masyarakat madani serta menghapus gejala *overload*.

Solusi konsepsional dijabarkan dari paradigma-paradigma pemerintahan melalui seleksi dan pencakokan model-model birokrasi *simple structure*, mekanisme birokrasi, profesional birokrasi, *adhocracy* dan *divisionalised form* selain perlu diperhatikan komponen-komponen tipe birokrasi birokrasi politik dan ideologi, birokrasi publik, birokrasi masyarakat madani, birokrasi kebijakan publik dan birokrasi kewirausahaan yang bersifat kolaborasi.

Dengan mempertimbangkan faktor-faktor diatas serta konsep-konsep maka ada variabel-variabel dan dimensi-dimensi yang memerlukan perhatian dalam penataan kelembagaan yaitu :

1. Ragam nomenklatur unit kerja yang mencerminkan tanggungjawab (penyelenggaraan kewenangan) Pemda dengan rincian tugas yang jelas;

2. Besaran unit kerja (*size*) dan komponen-komponennya yang secara eksplisit mengemban fungsi yang belum tertangani;
3. Tata letak struktur yang dapat memfasilitasi *fluidic information flow* dalam tata kerja birokrasi pemerintahan yang peka terhadap isu lingkungan, aliran otoritas dan informasi pendukung keputusan (*decision*);
4. Desain struktur birokrasi fleksibel dapat menyerap energi profesionalitas dan spesifikasi serta mampu berinteraksi dengan dinamika lingkungan strategis;
5. Nomenklatur yang dipasang dapat menggambarkan definisi fungsi organik yang mengkoordinasikan fungsi publik/kedinasan, fungsi kolaborasi dengan swasta dan pembinaan masyarakat,
6. Dinamika interaksi struktur dapat menampilkan konsep unggulan pemerintahan daerah bagi peningkatan kualitas layanan publik.

#### E. Model dan Tipe Organisasi

Tipe / bentuk organisasi harus selalu diusahakan sesederhana mungkin. Pada dasar teorinya menurut FX Soedjadi ada 6 macam bentuk organisasi yaitu bentuk :

1. Lini yaitu bentuk yang didalamnya terdapat garis wewenang yang mengembangkan langsung secara vertikal antara atasan dan bawahan. Unsur lini mempunyai tugas pokok melaksanakan (*to act, to do*) dengan kemungkinan membuka cabang-cabang unsur lini guna mendekatkan pelayanan kepada masyarakat (prinsip "*close to consumer*")

Hambatan pada bentuk lini adalah :

- a. Tujuan pribadi pimpinan tertinggi tidak dapat dibedakan dengan tujuan organisasi.
  - b. Pimpinan tertinggi dapat bertindak otoriter.
  - c. Tergantung pada seseorang.
  - d. Pengembangan bakat para karyawan kurang mendapat perhatian
2. Lini dan staf yaitu bentuk dimana pelimpahan wewenang berlangsung secara vertikal dan sepenuhnya dari pimpinan tertinggi pada para kepala unit dibawahnya.

Hambatan pada bentuk ini adalah :

- a. Sering ada persaingan tidak sehat antara kelompok kerja.
- b. Berebut menduduki jabatan tanpa menghiraukan keahlian.
- c. Tugas pokok sering dinomorduakan.
- d. Pengambilan keputusan berliku-liku.

- e. Banyak membutuhkan koncoisme ( KKN )

3. Bentuk fungsional yaitu dimana wewenang dari pimpinan tertinggi dilimpahkan kepada para kepala unit sebagai pejabat struktural yang memimpin kelompok kerja tertentu sebagai para pelaksana dalam suatu bidang pekerjaan dengan keahlian tertentu pula.

Hambatan tipe ini adalah :

- a. Pejabat fungsional sering bingung mengikuti prosedur.
  - b. Suasana kerja kepala unit sangat berbeda dengan suasana kerja pejabat fungsional.
  - c. Pangkat pejabat fungsional sering lebih tinggi dari kepala unitnya.
4. Bentuk lini dan fungsional yaitu dimana wewenang pimpinan tertinggi dilimpahkan kepada kepala unit dibawahnya khusus dalam suatu bidang pekerjaan tertentu dan melimpahkan pula kepada pejabat fungsional.

Hambatan tipe ini adalah :

- a. Kurang fleksibel dan tour of duty sulit dijalankan.
- b. Konsep sistem kurang berkembang.
- c. Para pejabat fungsional sering bingung karena dikoordinasi oleh lebih 10 orang.
- d. Sering menimbulkan kejenuhan.



5. Bentuk lini, fungsi, staf yaitu merupakan pengembangan dari tipe lini dan fungsional dimana wewenang pimpinan tertinggi dilimpahkan kepada kepala-kepala unit dibawahnya yang bertugas dalam suatu bidang tertentu. Pemimpin tertinggi juga melimpahkan kepada pejabat-pejabat fungsional dan menempatkan staf ahli atau staf penasehat.

Hambatan tipe ini adalah :

- a. Solidaritas kurang, terdapat persaingan tidak sehat.
  - b. Pengambilan keputusan tidak lancar.
  - c. Konsep sistem kurang berkembang.
  - d. Saling menyalahkan.
6. Bentuk komite yaitu dimana tugas kepemimpinan dan lainnya dilaksanakan secara kolektif oleh sekelompok pejabat yang berupa komite / dewan.

Hambatan tipe ini adalah :

- a. Pengambilan keputusan prosesnya lamban.
- b. Saling menyalahkan.
- c. Biaya rutin operasional tinggi.

Sesuai dengan semangat desentralisasi dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, daerah Propinsi dan terutama daerah Kabupaten/Kota memiliki kewenangan penuh untuk menetapkan format kelembagaannya, termasuk lembaga

yang non-konvensional. Selama ini, perangkat (konvensional) daerah terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas, dan Lembaga Teknis. Namun diluar itu, tetap dimungkinkan adanya pemunculan bentuk dan model baru kelembagaan daerah seperti kawasan otorita, lembaga semi publik, *joint management*, dan sebagainya yang bersifat struktural juga dimungkinkan dibentuknya kelembagaan-kelembagaan ekstra struktural. Dengan kewenangan yang ada, pemerintah Kabupaten / Kota dapat mengembangkan asas dekonsentrasi dan / atau ko-administrasi di wilayahnya, antara lain melalui pembentukan lembaga-lembaga alternatif yang non-konvensional.

Dengan demikian, penentuan alternatif kelembagaan di daerah pada hakekatnya ditujukan untuk memberi pilihan yang lebih leluasa kepada daerah untuk dapat menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan secara lebih optimal. Dapat dikatakan pula bahwa pengembangan model-model alternatif ini bukan dimaksudkan untuk merombak kelembagaan yang ada saat ini. Dengan demikian, model-model baru ini sifatnya *komplementer* (pelengkap) terhadap kelembagaan yang telah ada, bukan bersifat *substitutif* (pengganti).

Penerapan model alternatif kelembagaan tetap harus didasarkan pada kebutuhan riil dan kemampuan operasionalnya. Disamping itu, penerapan lembaga alternatif

hendaknya juga tidak menjadikan struktur organisasi pemerintah daerah membesar secara tidak terkontrol. Justru sangat disarankan bahwa ketika lembaga alternatif ini dibentuk, sebaiknya dibarengi oleh pengurangan atau perampingan lembaga yang telah ada sebelumnya, sehingga memberikan efek efisiensi yang kuat.

Disamping model Kelembagaan yang bersifat umum tersebut di atas juga dimungkinkan Tipe Organisasi atau Kelembagaan yang heterogen pula tidak hanya bersifat homogen berupa tipe line and staff Model dikembangkan di Pemerintahan Daerah. UU 22 Tahun 1999 memiliki semangat untuk tidak mengatur tipe organisasi yang digunakan di daerah namun dalam PP 84 Tahun 2000 dan disempurnakan PP 8 Tahun 2003 menyeragamkan kembali pola line and staff dalam Kelembagaan Pemerintah Daerah. Padahal tipe organisasi / Kelembagaan yang akan digunakan tentu saja perlu menyesuaikan dengan jenis pekerjaan dalam organisasi yang bersangkutan. Pekerjaan-pekerjaan yang bersifat rutin dan relatif homogen akan berbeda dengan pekerjaan-pekerjaan yang bersifat insidental dan heterogen maka Model dan tipe organisasi yang diterapkannyapun akan berbeda terhadap kedua jenis pekerjaan tersebut. Penerapan Keseragaman dalam Tipe Organisasi akan berpengaruh

terhadap tingkat efisiensi dan efektivitas jalannya pemerintahan.

Akhirnya penerapan besaran, model dan Tipe organisasi apa pun yang akan digunakan pada operasionalisasinya pasti akan menghadapi kendala yang melingkupinya baik bersifat internal maupun eksternal. Kendala-kendala yang muncul dapat menjadi batu sandung dalam pelaksanaan Tugas Pokok dan Fungsi organisasi. Kendala atau hambatan yang dihadapi menurut Ron Askhenas adalah sebagai berikut:

- Vertical boundaries represent layers within a company. They are the floors and ceilings that differentiate status, authority and power, span of control, limits of authority, and other manifestations of hierarchy.
- Horizontal boundaries exist between functions, product lines, or units. If vertical boundaries are floors and ceilings, horizontal boundaries are walls between rooms. Rigid boundaries between functions promote the development of local agendas that may well conflict with each other
- External boundaries are barriers between firms and outside world – principally suppliers and customers but also government agencies, special interest groups and communities



➤ Geographic or global boundaries exist whwn firms operate in different markets and countries. Often stemming from national pride, cultural diffrence, market peculiarities, or world wide logistics, these boundaries may isolate innovative practices and good ideas, keeping a company from using the lerning from spesific countries and markets to increase overall success.

(Ron Ashkenas dkk, 2002 ; 10-11).

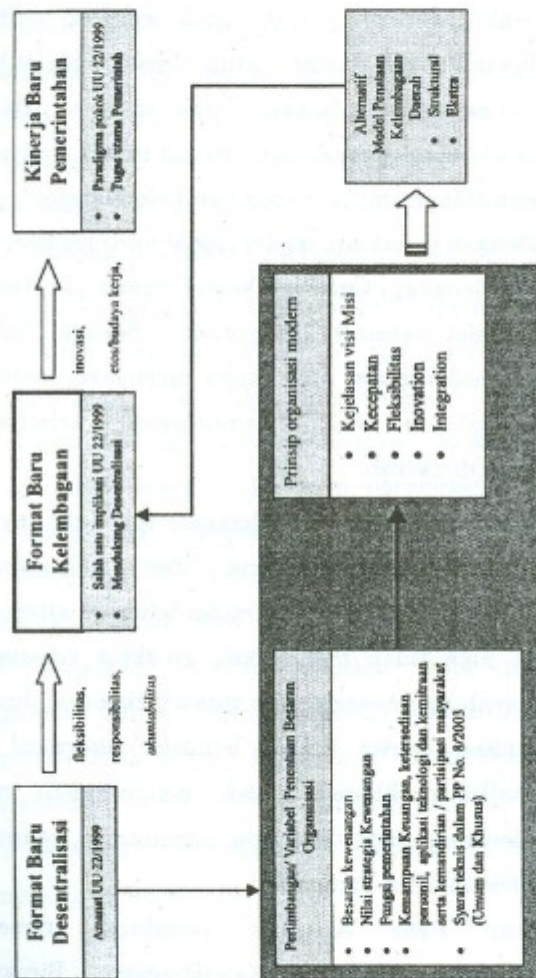
Sesuai dengan semangat desentralisasi dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, daerah Propinsi dan terutama daerah Kabupaten/Kota memiliki kewenangan penuh untuk menetapkan format kelembagaannya, termasuk lembaga yang non-konvensional. Selama ini, perangkat (konvensional) daerah terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas, dan Lembaga Teknis. Namun diluar itu, tetap dimungkinkan adanya pemunculan bentuk dan model baru kelembagaan daerah seperti kawasan otorita, lembaga semi publik, *joint management*, dan sebagainya. Dengan kewenangan yang ada, pemerintah Kabupaten / Kota dapat mengembangkan asas dekonsentrasi dan/atau ko-administrasi di wilayahnya, antara lain melalui pembentukan lembaga-lembaga alternatif atau non-konvensional ini.

Dengan demikian, penentuan alternatif kelembagaan di daerah pada hakekatnya ditujukan untuk memberi pilihan yang lebih leluasa kepada daerah untuk dapat menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan secara lebih optimal. Dapat dikatakan pula bahwa pengembangan model-model alternatif ini bukan dimaksudkan untuk merombak kelembagaan yang ada saat ini. Dengan demikian, model-model baru ini sifatnya *komplementer* (pelengkap) terhadap kelembagaan yang telah ada, bukan bersifat *substitutif* (pengganti). Sebagai fungsi pelengkap-pun, model-model tadi hanya merupakan sebuah tawaran dan tidak ada prinsip kemutlakan / keharusan untuk diterapkan di daerah.

Penerapan model alternatif kelembagaan ini tetap harus didasarkan pada kebutuhan riil dan kemampuan operasionalnya. Disamping itu, penerapan lembaga alternatif ini hendaknya juga tidak menjadikan struktur organisasi pemerintah daerah membesar secara tidak terkontrol. Justru sangat disarankan bahwa ketika lembaga alternatif ini dibentuk, sebaiknya dibarengi oleh pengurangan atau perampingan lembaga yang telah ada sebelumnya, sehingga memberikan efek efisiensi yang kuat.

Didasarkan Pada Konsepsi pemikiran tersebut Penelitian Evaluasi Sistem Kelembagaan Birokrasi

Pemerintah Daerah dilakukan dengan alur fikir sebagai berikut :



Gambar 1

Alur Fikir Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah

### BAB III

## EVALUASI PELAKSANAAN SISTEM KELEMBAGAAN BIROKRASI PEMERINTAH DAERAH

### A. Pelaksanaan Kewenangan Daerah Kabupaten / Kota

Kewenangan Daerah merupakan anjakan awal Pemerintah Daerah dalam menjalankan peran, tugas dan fungsinya. Setiap pemerintah daerah seyogyanya memiliki kesamaan pandangan baik antara Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dengan Propinsi maupun antara Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dengan Pemerintah Pusat. Penetapan Kewenangan Daerah Kabupaten / Kota mengacu kepada pasal 7 dan pasal 11 UU 22 Tahun 1999. Setiap Daerah Kabupaten / Kota membuat rincian kewenangan yang dituangkan dalam bentuk yang berbeda-beda yaitu sebagian daerah menuangkan dalam Peraturan Daerah dan sebagian daerah menuangkan dalam Surat Keputusan Bupati atau Walikota. Didasarkan rincian kewenangan dari Daerah, Menteri Dalam Negeri melakukan verifikasi terhadap kewenangan tersebut dengan meminta masukan dari Departemen/Lembaga Pemerintah Non Departemen terkait. Kemudian Menteri Dalam Negeri menerbitkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 130-67 Tahun 2002 tanggal 20 Pebruari



2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota. Keputusan ini diharapkan menjadi acuan bagi Daerah untuk memikirkan kembali kewenangan yang telah dirinci sebelumnya kemudian dituangkan dalam produk hukum yang tetap dan memiliki kekuatan yang mengikat. Rincian kewenangan Kabupaten dan Kota menurut Kepmendagri tersebut meliputi 19 bidang kewenangan yang kemudian dirinci dalam rincian kewenangan. Kesembilan belas bidang kewenangan tersebut adalah sebagai berikut :

1. Bidang Pertanian
2. Bidang Kelautan
3. Bidang Pertambangan dan Energi
4. Bidang Kehutanan
5. Bidang Perindustrian dan Perdagangan
6. Bidang Penanaman Modal
7. Bidang Kepariwisata
8. Bidang Ketenagakerjaan
9. Bidang Kesehatan
10. Bidang Pendidikan dan Kebudayaan
11. Bidang Olah Raga
12. Bidang Penataan Ruang
13. Bidang Permukiman
14. Bidang Pekerjaan Umum
15. Bidang Perhubungan
16. Bidang Lingkungan Hidup

17. Bidang Kependudukan

18. Bidang Kearsipan

19. Bidang Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga Sejahtera

Kewenangan Daerah dalam pelaksanaannya dituangkan kedalam suatu Peraturan Daerah atau suatu Keputusan / surat Keputusan Bupati / Walikota yang pada Tahun 2001 Perda dan SK Bupati/Walikota yang memuat rincian kewenangan untuk diverifikasi. Setelah hasil verifikasi dikeluarkan yakni berupa Keputusan Menteri Dalam Negeri di beberapa daerah tidak menindaklanjuti KepMendagri tersebut bahkan tetap menggunakan rincian kewenangan yang belum diverifikasi.

Dari daerah sampel yang diteliti terdapat fenomena sebagai berikut :

**Tabel 3.1**

**Dasar Hukum Rincian Kewenangan yang Digunakan**

No	Nama Kota	Dasar Hukum Rincian Kewenangan
1.	Kota Surabaya	Mengacu kepada Batasan Kewenangan dalam Pasal 7 dan Pasal 11 UU 22 tahun 1999
2.	Kota Depok	Menggunakan Rincian Kepmendagri Nomor 130-67 Tahun 2002 yang dituangkan dalam Perda No. 15 Tahun 2003 tentang Kewenangan Kota Depok sebagai Daerah Otonom
3.	Kota Yogyakarta	Menggunakan Peraturan Daerah Nomor 13 tahun 2002 tentang Kewenangan Daerah
4.	Kabupaten Bandung	Perda 7 Th 2002 tentang kewenangan Kabupaten Bandung
5.	Kabupaten Ogan Komring Ilir	Tidak merinci mengacu kepada Batasan Kewenangan dalam Pasal 7 dan Pasal 11 UU 22 tahun 1999
6.	Kabupaten Deli Serdang	Menggunakan Rincian Kepmendagri Nomor 130-67 Tahun 2002 yang dituangkan dalam Keputusan Bupati Deli Serdang Nomor 942 Tahun 2002

Dengan adanya kejelasan kewenangan tersebut, langkah selanjutnya Kewenangan Daerah tersebut didistribusikan pada Perangkat Daerah, sehingga terdapat kejelasan yang menangani kewenangan tersebut. Pendistribusian kewenangan kepada perangkat daerah seyogyanya dituangkan dalam suatu produk hukum daerah apakah berupa Peraturan daerah atau Keputusan Kepala Daerah.

Dari data dilapangan (daerah sampel) terdapat gambaran sebagai berikut :

**Tabel 3.2**

**Pendistribusi Kewenangan**

No	Nama Kota	Dasar Hukum Pendistribusian Kewenangan
1.	Kota Surabaya	Ada, tapi belum jelas dasar hukumnya
2.	Kota Depok	Belum jelas dasar hukumnya
3.	Kota Yogyakarta	Ada, tapi belum jelas dasar hukumnya
4.	Kabupaten Bandung	Belum jelas dasar hukumnya
5.	Kabupaten Ogan Komring Ilir	Belum jelas dasar hukumnya
6.	Kabupaten Deli Serdang	Ada, tapi belum jelas dasar hukumnya

Dari tabel tersebut tergambar bahwa sudah ada usaha untuk mendistribusikan kewenangan dalam rangka memperjelas perangkat daerah mana yang memiliki tanggungjawab melaksanakan kewenangan daerah tertentu, namun belum dituangkan dalam produk hukum yang memiliki kekuatan mengikat.

Kewenangan daerah selain didistribusikan ke Dinas, Sekretariat daerah dan Lembaga Teknis Daerah juga dapat dilimpahkan ke Camat (Kecamatan) sesuai dengan pasal 66 Ayat 4 UU 22 Tahun 1999 : *"Camat menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari*



*Bupati/Walikota*", dipertegas kemudian Pasal 126 Tahun 2004 ayat (2) "*Kecamatan sebagai dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah*". Adapun pelaksanaan kebijakan tersebut adalah sebagai berikut :

**Tabel 3.3**  
**Pelimpahan ke Camat (Kecamatan)**

No	Nama Kota	Pelimpahan Kewenangan ke Camat
1.	Kota Surabaya	Telah melimpahkan
2.	Kota Depok	Mau melimpahkan melalui Keputusan Walikota Depok tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Walikota Depok Kepada Camat (masih dalam bentuk rancangan).
3.	Kota Yogyakarta	Telah Melimpahkan dengan Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 28 Tahun 2002
4.	Kabupaten Bandung	Telah Melimpahkan melalui keputusan Bupati Bandung no.8 Th 2004.
5.	Kabupaten Ogan Komring Ilir	Belum melimpahkan
6.	Kabupaten Deli Serdang	Belum melimpahkan

Dari Tabel tersebut tergambar bahwa sebagian daerah sudah menindak lanjuti pelimpahan kewenangan ke Camat (kecamatan) yang dituangkan dalam Keputusan Bupati atau Walikota, namun terdapat pula daerah yang masih melakukan pengkajian untuk melimpahkan sebagian kewenangan Bupati / Walikota ke Camat dengan mempertimbangkan faktor politis, efektifitas dan efisiensi jalannya pemerintahan daerah.

## **B. Gambaran Pelaksanaan Kelembagaan**

### **1. Surabaya**

Kelembagaan Pemerintah Kota Surabaya pada saat ini mengacu kepada Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2001 Tentang Organisasi Sekretariat Daerah Kota Surabaya, Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2001 Tentang Organisasi Sekretariat DPRD Kota Surabaya, Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001, Tentang Organisasi Dinas Kota Surabaya, Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2001 Tentang Organisasi Lembaga Teknis Kota Surabaya dan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2001 Tentang Organisasi Kecamatan dan Kelurahan Kota Surabaya.

#### **a. Sekretariat Daerah**

Susunan Organisasi Sekretariat Daerah Kota Surabaya sebelumnya didasarkan pada Peraturan Daerah Kotamadya daerah Tingkat II Surabaya Nomor 1 Tahun 1993. Perbedaan pokok antara Peraturan Daerah Nomor

1 Tahun 1993 dengan Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2001 Tentang Organisasi Sekretariat Daerah Kota Surabaya adalah:

1. Kedudukan Sekretariat kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya selain sebagai perangkat Daerah juga sebagai perangkat wilayah sedangkan Sekretariat Daerah kedudukannya adalah murni sebagai perangkat Daerah;
2. Sekretariat Kotamadya Daerah terdiri dari 3 (tiga) Asisten, 14 (empat belas) bagian dan 46 (empat puluh enam) Sub Bagian sedangkan Sekretariat Daerah terdiri dari 2 (dua) Asisten, 9 (sembilan) Bagian dan 31 (tiga puluh satu) sub bagian.

Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2001 Tentang Organisasi Sekretariat Daerah Kota Surabaya hanya menetapkan pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi dan struktur organisasi Sekretariat Daerah, sedangkan penjabaran tugas dan fungsi Sekretariat Daerah ditetapkan lebih lanjut dengan keputusan Kepala daerah.

#### **b. Sekretariat DPRD**

Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2001 mengatur tentang Organisasi dan Sekretariat Dewan Daerah Kota Surabaya. Merupakan pelaksanaan pasal 29 undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, telah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat daerah. Kemudian dengan mengacu pada ketentuan-ketentuan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 84 tahun yang kemudian digantikan dengan PP 8 Tahun 2003. Peraturan Daerah ini telah memperhatikan pertimbangan-pertimbangan karakteristik, potensi, kebutuhan daerah, kemampuan keuangan serta ketersediaan sumber daya aparatur sesuai dengan yang diamanatkan PP 84 Tahun 2000 dan PP 8 Tahun 2003..

Susunan Organisasi Sekretariat Daerah Kota Surabaya sebelumnya berdasarkan pada Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya Nomor 1 Tahun 1993. Perbedaan pokok antara Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1993 dengan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2001 adalah:

1. Kedudukan Sekretariat DPRD Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya sebagai perangkat Daerah sedangkan Sekretariat DPRD Kota Surabaya



kedudukannya adalah bukan sebagai perangkat daerah;

2. Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Surabaya bertanggung jawab kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sedangkan sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya bertanggung jawab kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
3. Sekretariat DPRD Kotamadya daerah Tingkat II Surabaya terdiri dari Sekretaris dan 3 (tiga) Sub Bagian sedangkan Sekretariat DPRD Kota Surabaya terdiri dari Sekretaris, 2 (dua) Bagian dan 5 (lima) Sub Bagian.

Peraturan Daerah ini menetapkan pembentukan, kedudukan, tugas pokok, fungsi dan susunan organisasi serta pengangkatan dan pemberhentian dalam jabatan di Sekretariat Dewan Perwakilan daerah. Adapun penjabaran tugas pokok dan fungsi Sekretariat Dewan perwakilan Rakyat Daerah akan ditetapkan lebih lanjut dengan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya.

#### **c. Dinas Daerah**

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah memberikan kewenangan pemerintahan yang luas kepada Daerah yang akan membawa konsekuensi dilakukan penataan kelembagaan di Daerah. Semakin

bertambah luasnya kewenangan yang ada di Daerah maka Dinas-Dinas sebagai unsure pelaksana Pemerintah daerah yang sudah ada perlu ditata kembali dipadukan pengintegrasian instansi vertikal yang statusnya berubah menjadi perangkat daerah.

Organisasi Dinas di lingkungan Pemerintah Kota Surabaya tersebut dibentuk dengan berpedoman kepada Peraturan Pemerintah Nomor 84 tahun 2000 dan PP Nomor 8 Tahun 2003 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 hanya menetapkan pembentukan, kedudukan, tugas pokok, fungsi dan susunan organisasi 23 (dua puluh tiga) Dinas. Penjabaran tugas pokok dan fungsi masing-masing Dinas tersebut akan ditetapkan lebih lanjut dengan keputusan Kepala Daerah. Dinas yang dibentuk dengan Peraturan daerah ini berjumlah 23 Dinas merupakan penyempurnaan terhadap Dinas yang sebelumnya sudah ada, Dinas baru yang sebelumnya merupakan instansi vertikal atau karena kewenangan serta penggabungan dua atau lebih instansi yang sebelumnya sudah ada.

Dengan dibentuknya Dinas-dinas dimaksud diharapkan dapat melaksanakan semua kewenangan Pemerintah Daerah secara lebih baik dan pelayanan kepada masyarakat dapat ditingkatkan. Adapun

pendistribusian pelaksanaan kewenangan kepada Perangkat Daerah / Dinas Daerah adalah sebagai berikut :

**Tabel 3.4**

**Perangkat Daerah yang Melaksanakan Kewenangan**

No	KEWENANGAN	PERANGKAT DAERAH YANG MELAKSANAKAN
1	Pekerjaan umum	1. Dinas Bina Marga dan Utilitas 2. Dinas Tata Kota 3. Dinas Bangunan 4. Dinas Pertamanan 5. Dinas Kebersihan 6. Dinas Pengendalian dan Penanggulangan Banjir 7. Dinas Pemadam Kebakaran
2	Kesehatan	Dinas Kesehatan
3	Pendidikan dan Kebudayaan	1. Dinas Pendidikan 2. Dinas Pariwisata
4	Pertanian	Dinas Pemantapan Pangan
5	Perhubungan	Dinas Perhubungan
6	Perindustrian dan Perdagangan	Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Penanaman Modal
8	Lingkungan Hidup	Dinas Lingkungan Hidup
9	Pertanahan	Masih ditangani Pemerintah Pusat
10	Koperasi	Dinas Koperasi dan PKM
11	Tenaga Kerja	Dinas Tenaga Kerja dan Mobilitas Penduduk

**d. Lembaga Teknis Daerah**

Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2001, Tentang Organisasi Lembaga Teknis Kota Surabaya mengatur tentang Organisasi Lembaga Teknis Kota Surabaya. Peraturan Daerah ini hanya menetapkan Pembentukan kedudukan, tugas pokok, fungsi dan susunan organisasi Lembaga Teknis Kota Surabaya terdiri dari:

1. Badan sebanyak 4 Unit kerja;
2. Kantor sebanyak 4 Unit kerja;

**e. Kecamatan**

Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2001, Tentang Organisasi Kecamatan dan Kelurahan Kota Surabaya hanya menetapkan pembentukan kedudukan, kedudukan, tugas, fungsi dan susunan organisasi kecamatan dan Kelurahan. Adapun penjabaran tugas pokok dan fungsi kecamatan dan kelurahan akan ditetapkan lebih lanjut dengan Keputusan Kepala Daerah.

Dengan Pembentukan Kelambagaan Kelembagaan perangkat daerah sesuai dengan UU 22 Tahun 1999 yang kemudian ditindaklanjuti dengan PP 84 Tahun 2000 maka secara eselonisasi adalah sebagai berikut :



Tabel 3.5

## Unit Organisasi dan jumlah eselonisasi

No	PERANGKAT DAERAH	JUMLAH SATUAN UNIT ORGANISASI BERDASARKAN ESELONISASI					
		II a	II b	III a	III b	IV a	IV b
	Sekretaris Daerah						
1	Sekretaris Daerah	1	-	-	-	-	-
2	Asisten I	-	1	-	-	-	-
3	Asisten II	-	1	-	-	-	-
4	Asisten III	-	-	-	-	-	-
	Lembaga Teknis Daerah						
1	Badan	-	5	25	-	76	-
2	Kantor	-	-	4	-	16	-
3	Bagian	-	-	9	-	31	-
	Dinas Daerah						
1	Dinas Daerah	-	22	119	-	383	-
	Kecamatan/Kelurahan						
1	Kecamatan	-	-	-	31	155	-
2	Kelurahan	-	-	-	-	163	815
	UPTD/Cabang Dinas						
1	UPTD	-	-	-	-	71	-
2	Cabang Dinas	-	-	-	-	36	-

Untuk menjalankan roda organisasi pemerintah daerah yang pelaksanaan dilakukan oleh perangkat daerah tersebut di atas membutuhkan dukungan SDM Aparatur. SDM Aparatur yang ada di Kota Surabaya dapat dilihat dalam tabel-tabel berikut :

Tabel 3.6  
PNS Berdasarkan Umur

No	Umur	Jumlah	Prosentase
1	51 – 60	4189	22,61 %
2	41 – 50	8202	44,27 %
3	31 – 40	4865	26,26 %
4	21 – 30	1256	6,78 %
5	18 - 20	15	0,08 %
			100 %

Dari Tabel tersebut terlihat bahwa jumlah Pegawai di Kota Surabaya banyak yang sudah mau menjelang pensiun yakni 22,61% pegawai sudah mencapai usia 51 -60, sedangkan generasi penerusnya yaitu pegawai usia 21 – 30 tahun hanya 6,78 %. Untuk itu proses regenerasi kepegawaian di Pemerintah Kota Surabaya perlu segera dilakukan agar tidak menimbulkan kesenjangan dalam hal kepegawaian dimasa datang. Adapun Jumlah Pegawai dilihat dari Golongan adalah sebagai berikut :

Tabel 3.7  
PNS Berdasarkan Golongan

No	Golongan	Jumlah	Prosentase
1	IV	2.515	13,57 %
2	III	10.562	57,01 %
3	II	4.456	24,05 %
4	I	994	5,37 %

Dilihat dari Golongan, mayoritas pegawai di Pemerinatah Kota Surabaya adalah golongan III, hal tersebut sejalan dengan tingkat pendidikan pegawai yang memiliki ijazah diatas SLTA sudah cukup banyak.

**Tabel 3.8**  
**PNS Berdasarkan Tingkat Pendidikan**

No.	Tingkat Pendidikan	Jumlah	Prosentase
1	Strata 3	1	0,01 %
2	Strata 2	296	1,60 %
3	Strata 1	6.330	34,17 %
4	Diploma IV	101	0,55 %
5	Diploma III	1.144	6,17 %
6	Diploma II	1.183	6,39 %
7	Diploma I	108	0,58 %
8	SLTA	5.663	30,57 %
9	SLTP	677	3,65 %
10	SD	934	5,04 %
11	Lainnya	2.090	11,28 %
	Jumlah Total	18.527	100 %

Dengan komposisi pegawai berdasarkan Golongan dan Tingkat Pendidikan tersebut diharapkan kualitas SDM Aparatur di Pemerintah Kota Surabaya dapat mendukung tujuan penyelenggaraan pemerintahan di daerah yakni antara lain dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah.

Pemerintah Kota Surabaya sampai dengan penelitian ini dilaksanakan masih menyandarkan pada kelembagaan Pemerintah daerah yang menacu kepada PP 84 tahun 2000. PP 8 Tahun 2003 belum bisa dilaksanakan karena adanya kendala dengan sangat terbatasnya kelembagaan yang diamanatkan PP tersebut, sedangkan kebutuhan kota Surabaya sebagai Kota Metropolitan begitu kompleks sehingga menimbulkan dilematis apabila menerapkan PP 8

tersebut diawatirkan dapat menimbulkan menurunnya kualitas pelayanan kepada masyarakat.

## 2.2 Kabupaten Bandung

Pemerintah Kabupaten Bandung dalam menyelenggarakan kewenangan Daerah yang tertuang dalam Perda 7 Th 2002 tentang kewenangan Kabupaten Bandung membentuk Kelembagaan Pemerintah daerah yang dituangkan dalam Perda Nomor 8 Tahun 2002 tentang pembentukan organisasi sekretariat daerah dan set DPRD, Perda Nomor 9 Tahun 2002 tentang pembentukan organisasi Dinas Daerah, Perda Nomor 10 Tahun 2002 tentang pembentukan organisasi Lembaga teknis Daerah.

Kelembagaan Sekretariat Daerah adalah sebagai berikut :

1. Sekretaris daerah
2. Asisten Tata Praja
3. Asisten Ekonomi dan Pembangunan
4. Asisten Administrasi

Sedangkan Kelembagaan Sekretariat DPRD terdiri dari :

- a. Sekretaris DPRD
- b. Bagian Umum
- c. Bagian Persidangan
- d. Bagian Hukum dan Perundang-undangan
- e. Bagian Keuangan

Pada sekretariat DPRD dapat dibentuk :



1. Kelompok jabatan fungsional ( jumlah dan jenis disesuaikan kebutuhan ).
2. Staf Ahli ( sesuai dengan kebutuhan )
3. Setiap kelompok dipimpin oleh seorang tenaga fungsional senior yang diangkat oleh Bupati atas usul sekretaris DPRD.

Kelembagaan Dinas Daerah terdiri dari 16 dinas yang terdiri dari :

1. Dinas Pertanian
2. Dinas Perternakan
3. Dinas Kesehatan
4. Dinas Pendidikan
5. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata
6. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi
7. Dinas Perhubungan
8. Dinas Perindag
9. Dinas Koperasi dan UKM
10. Dinas Kesejahteraan Sosial
11. Dinas Kependudukan
12. Dinas PU
13. Dinas Pemukiman dan Tata Wilayah
14. Dinas Lingkungan Hidup
15. Dinas Pendapatan Daerah
16. Dinas Kebersihan

sedangkan Kelembagaan Lembaga Teknis Daerah terdiri dari 5 Badan dan 5 kantor Yaitu :

1. Bappeda
2. Bawasda
3. Badan informasi daerah
4. BKD
5. Badan Administrasi Keuangan daerah
6. kantor satuan polisi pamong praja
7. kantor kesatuan bangsa dan perlindungan masyarakat
8. Balai latihan kerja daerah
9. Kantor Arsip Daerah
10. Kantor Perpustakaan Daerah

Dari evaluasi sementara kelembagaan Pemda saat ini, dapat dikatakan sebagai berikut:

1. Kelembagaan birokrasi Pemda cenderung menjadi tidak efektif karena dalam proses pembentukannya dominasi politik lebih berperan dibanding kan dengan manajerial pemerintahan. Penyusunan birokrasi pemerintahan yang terpisah dengan penataan aparatur menyebabkan birokrasi pemerintahan daerah lamban dalam mengantisipasi perubahan zaman.
2. Dengan adanya pedoman penyusunan perangkat Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP), cenderung tidak memunculkan kreatifitas untuk membentuk organisasi yang lebih adaptif dengan tuntutan masyarakat melainkan menjadikan birokrasi mekanistik.

3. Nomenklatur organisasi perangkat Daerah yang beraneka ragam mengakibatkan sulitnya untuk melihat pelaksanaan tugas-tugas yang masih kewenangan pemerintah Pusat di daerah sehingga koordinasi tidak dapat dilakukan dengan baik.

4. Penataan kelembagaan Birokrasi Daerah tidak berlandaskan pada pandangan-pandangan yang adaptif dan responsif terhadap perubahan-perubahan yang terjadi di masyarakat

5. Struktur kelembagaan Birokrasi Daerah tidak memberikan peluang kepada SDM menjadi kreatif, fleksibel, dan responsif terhadap perkembangan.

Faktor SDM merupakan sumber daya organisasi yang paling penting dalam penataan kelembagaan jumlah seluruh pegawai kabupaten dari golongan 1 s/d IV adalah 29.134 orang sedangkan yang berjabatan struktural dari seluruh pegawai kabupaten adalah 1.351 jadi hanya 4,64 % dari seluruh pegawai yang berada di Kabupaten Bandung sisanya terdiri dari jabatan fungsional dan pelaksana. Adapun Jumlah Jabatan Struktural yang ada di Kabupaten Bandung adalah sebagai berikut :

gabung dari 2 Kabupaten  
jumlahkan dari masing-masing  
sasaran! (Kategori) Kabupaten  
kelembagaan  
gabung dari 2 Kabupaten

**Tabel 3.8**

**Unit Organisasi dan jumlah eselonisasi**

No	PERANGKAT DAERAH	JUMLAH SATUAN UNIT ORGANISASI BERDASARKAN ESELONISASI					
		II a	II b	III a	III b	IV a	IV b
	Sekretariat Daerah	1	3	9		32	
	Sekretariat DPRD		1	4		12	
	Dinas Pertanian		1	6		24	
	Dinas Perternakan		1	5		22	9
	Dinas Kesehatan		1	6		31	33
	Dinas Pendidikan		1	6		65	172
	Dinas Kebudayaan dan Pariwisata		1	4		12	
	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi		1	6		18	
	Dinas Perhubungan		1	6		18	
	Dinas Perindag		1	5		16	4
	Dinas Koperasi dan UKM		1	5		14	
	Dinas Kesejahteraan Sosial		1	5		16	
	Dinas Kependudukan		1	6		19	
	Dinas PU		1	5		18	3
	Dinas Pemukiman dan Tata Wilayah		1	5		15	7
	Dinas Lingkungan Hidup		1	6		17	
	Dinas Pendapatan Daerah		1	4		11	
	Dinas Kebersihan		1	4		11	
	BAKD		1	6		17	
	BAPEDA		1	6		21	
	BAWASDA		1	6		23	
	BPID		1	4		13	
	BKD						
	RSD Majalaya / Soreang		2	8		24	
	Kantor Satuan Polisi Pamong Praja			1		4	
	Kantor Kesbag dan Limnas			1		5	
	Kantor Arsip Daerah			1		4	
	Kantor Perpustakaan			1		3	



No	PERANGKAT DAERAH	JUMLAH SATUAN UNIT ORGANISASI BERDASARKAN ESELONISASI					
		II a	II b	III a	III b	IV a	IV b
	Kantor PMD			1		4	
	Kantor PDE			1		4	
	Kantor Diklat			1		4	
	Kecamatan				45		360
	Kelurahan					7	28

Untuk Mendukung pelaksanaan tugas Pejabat Struktural di pemerintah Kabupaten Bandung, Komposisi Pegawai Pemerintah Kabupaten Bandung adalah sebagai berikut :

**Tabel 3.9**

**PNS Berdasarkan Tingkat Pendidikan**

No.	Tingkat Pendidikan	Jumlah
1.	Strata 2	109
2.	Strata 1	4.068
3.	Diploma III	1.064
4.	Diploma II	6.048
5.	Diploma I	185
6.	SLTA	3.801
7.	SLTP	541
8.	SD	729

Sampai dengan Juli 2004 di Pemerintah Kabupaten Bandung masih berlaku kelembagaan PP 84 ' 2000 dengan 16 dinas, 5 badan, 8 kantor, 3 asisten ( setda ) dan 1 setwan. Agustus 2004 berlaku 14 dinas, 5 badan, 7 kantor, 3 asisten ( setda ) dan 1 setwan. Untuk menerapkan PP nomor 8 Tahun 2003, Pemerintah Kabupaten Bandung telah melakukan langkah-langkah pengkajian yang menghasilkan konsep penataan kembali birokrasi Pemda secara mendasar. Penataan tersebut dapat berupa:

1. Pembentukan unit organisasi baru
2. Penggabungan organisasi yang sudah ada
3. Penghapusan unit-unit yang sudah ada
4. Perubahan bentuk unit-unit yang sudah ada

Dari hasil kajian yang dilakukan terdapat beberapa model alternatif kelembagaan Pemda yaitu :

1. Konsep dengan 11 dinas, 1 setda ( 3 asisten, 4 bag, 3 sub bag ), 1 setwan, Lemtekda ( dengan 5 badan, 2 RSD, 3 kantor ).
  2. Kelembagaan yang berbentuk struktur matrik dengan tujuan untuk mempertemukan kegiatan perangkat daerah yang ada di bawah lembaga teknis / dinas dengan aktivitas organisasional kecamatan.
- Dengan struktur ini diharapkan adanya jalinan struktural diantara perangkat daerah terdepan, baik yang ada dibawah lembaga teknis / dinas maupun kecamatan. Penerapan struktur matrik tersebut harus dilihat dalam konstelasinya dengan pengembangan potensi daerah setempat dalam arti bahwa keberadaan perangkat lembaga teknis di suatu wilayah kecamatan disesuaikan dengan potensi yang ada atau yang akan dikembangkan oleh wilayah tersebut untuk mendukung itu struktur organisasi kecamatan harus dirubah menjadi struktur geografis / produk. Jenis struktur ini menggunakan daerah geografis sebagai dasar

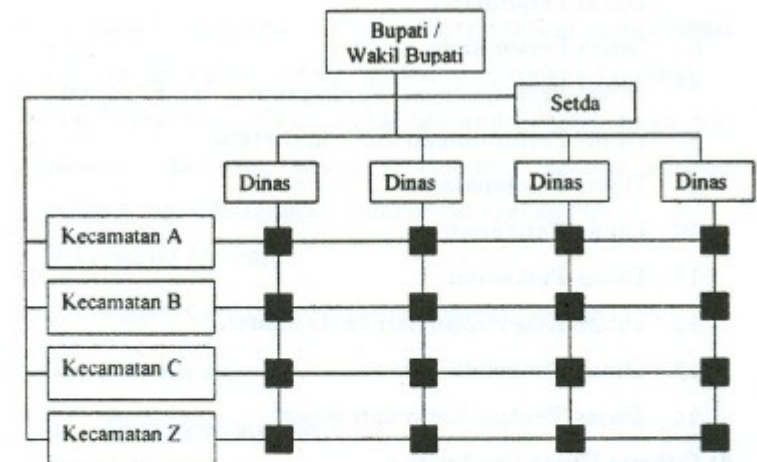


pengelompokan aktivitas organisasional dan produk yang sama dihasilkan disetiap wilayah. Dengan demikian struktur kecamatan akan lebih responsif terhadap kebutuhan daerah dan secara spesifik berorientasi terhadap pengembangan potensi serta keanekaragaman masing-masing daerah. Tingkat diferensiasi horizontal dalam struktur ini lebih tinggi daripada struktur fungsional. Pemilihan jenis struktur ini bukan hanya dipandang tepat secara manajerial / organisasional tetapi juga mendapatkan justifikasi bila dilihat dari sisi hirarki pendelegasian tugas dan kewenangan pem. Dilihat dari segi hirarki pendelegasian tugas dan kewenangan pem. maka keberadaan kecamatan merupakan konsekuensi dari penerapan asas teritorial. Oleh karena itu camat merupakan personifikasi kepala daerah di wilayah yurisdiksinya.

Dampak ikutan dari pemilihan struktur geografis dan penerapan asas teritorial adalah menempatkan camat sebagai penanggung jawab utama seluruh aktivitas organisasional di daerahnya, hal ini berarti bahwa pelaksanaan setiap program dari berbagai lembaga daerah harus melalui camat. Dengan demikian kecamatan sebagai perangkat daerah diposisikan sebagai ujung tombak dengan bobot yang besar dalam pelayanan publik. Hal ini selalu mendekatkan pusat

pelayanan publik kepada masyarakat juga diharapkan dapat mengatasi sistem birokrasi yang besar dan kaku ditingkat kabupaten yang sering mengalami ketidakberfungsian dalam berbagai bentuk bahkan birokratisasi yang akhirnya merusak tatanan kerja secara keseluruhan. Dengan terdesentralisasinya pelayanan publik di wilayah kecamatan diharapkan memberikan suasana kondusif dalam sistem birokrasi yang mendorong tumbuhnya nilai-nilai kebersamaan dan komitmen terhadap tujuan bersama yang lazim disebut dengan istilah budaya korporasi. Gambar struktur organisasi matrik sebagai berikut :

Gambar 3.1  
Gambar struktur organisasi matrik





### 3. Kota Depok

Kelembagaan Pemerintah Kota Depok menurut UU 22 Tahun 1999 yang ditindaklanjuti dengan PP Nomor 84 Tahun 2000 serta Perda No. 48 Tahun 2000 Tentang Susunan Organisasi Perangkat Daerah adalah sebagai berikut:

- a) Sekretariat Daerah
- b) Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- c) Dinas terdiri dari:
  - 1. Dinas Pekerjaan Umum
  - 2. Dinas Tata Kota
  - 3. Dinas Kependudukan
  - 4. Dinas Kesehatan
  - 5. Dinas Pendidikan
  - 6. Dinas Pertanahan
  - 7. Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi
  - 8. Dinas Perhubungan dan Pariwisata
  - 9. Dinas Pendapatan
  - 10. Dinas Bangunan
  - 11. Dinas Pertanian
  - 12. Dinas Kebersihan dan Pertamanan
  - 13. Dinas Pengelola Pasar
  - 14. Dinas Tenaga Kerja dan Sosial
- d) Cabang Dinas Pendidikan
- e) Unit Pelaksana Teknis Dinas terdiri dari:
  - 1. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pemadam Kebakaran

- 2. Unit Pelaksana Teknis Dinas Bidang Farmasi dan Majanan

- 3. Unit Pelaksana Teknis Dinas Penerangan Jalan Umum

f) Lembaga Teknis terdiri dari:

- 1. Badan Pengawas
- 2. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
- 3. Kantpr Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan
- 4. Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat
- 5. Kantor Satuan Polisi Pamong Praja

f) Kecamatan

g) Kelurahan

Dengan dikeluarkannya PP 8 Tahun 2003, Pemerintah Kota Depok merespon dengan mengadakan perubahan Perda No. 48 Tahun 2000, perubahan tersebut dituangkan dalam Perda No.16 Tahun 2003 tentang Pembentukan dan Susunan Organisasi Perangkat Daerah. Adapun rincian perangkat daerah tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Sekretariat Daerah
- b. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- c. Dinas terdiri dari:
  - 1. Dinas Pendapatan
  - 2. Dinas Kesehatan
  - 3. Dinas Pekerjaan Umum

4. Dinas Pendidikan
5. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil
6. Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
7. Dinas Tata Kota dan Bangunan
8. Dinas Kebersihan dan Lingkungan Hidup
9. Dinas Perindustrian dan Perdagangan
10. Dinas Tenaga Kerja dan Sosial
11. Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Sejahtera
12. Dinas Pertanian
13. Dinas Pengelola Pasar

d. Lembaga teknis Daerah terdiri dari:

1. Badan Perencanaan Daerah
2. Badan Pengawasan daerah
3. Kantor Arsip, Perpustakaan dan telematika
4. Kantor Pemadam Kebakaran
5. Kantor Pariwisata, Seni dan Budaya
6. Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat (Kesbang dan Linmas)
7. Kantor Koperasi dan Usaha Kecil Menengah (UKM)

e) Satuan Polisi Pamong Praja

f) Kecamatan

g) Kelurahan

Operasionalisasi Organisasi Perangkat Daerah berdasarkan Perda diatas akan dilakukan secara bertahap

dan selambat-lambatnya pada tanggal 31 Januari 2005, sedangkan ketentuan yang terdapat pada Perda Kota Depok No. 47 Tahun 2000 tentang Pembentukan Perangkat Daerah dan No. 48 Tahun 20000 tentang Susunan Organisasi Perangkat Daerah masih tetap berlaku sebelum ditetapkan pengisian personil yang baru berdasarkan Perda yang baru.

Menindaklanjuti ketentuan Pasal 66 ayat (10) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sekaligus sebagai upaya meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat serta lebih mengembangkan potensi wilayah maka Pemda Depok akan mengeluarkan Keputusan Walikota Depok tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Walikota Depok Kepada Camat (masih dalam bentuk rancangan).

Kewenangan Walikota yang dilimpahkan kepada Camat mencakup 23 Bidang Kewenangan sesuai dengan Perda No. 15 Tahun 2003 tentang Kewenangan Kota Depok sebagai Daerah Otonom.

Upaya penerapan PP No. 8 Tahun 2003 di kota Depok dalam Perda No. 16 Tahun 2003 terakomodasi dalam upaya penggabungan Dinas, penyempurnaan/perubahan nomenklatur Dinas sesuai kebutuhan, penambahan Dinas serta Dinas yang tidak dibentuk. Dinas yang digabung



adalah Dinas Bangunan dan Dinas Tata Kota menjadi Dinas Bangunan dan Tata Kota, sedangkan Dinas yang diubah nomenklaturnya adalah Dinas Kependudukan menjadi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Dinas Kebersihan dan Pertamanan menjadi Dinas Kebersihan dan Lingkungan Hidup, Dinas Perhubungan dan Pariwisata menjadi Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan, Dinas Perindagkop menjadi Dinas Perindustrian dan Perdagangan. Dinas Pemberdayaan dan Keluarga Sejahtera merupakan gabungan dari Kantor PMK dan BKKBN merupakan Dinas baru berdasarkan Perda No. 16 Tahun 2003, sedangkan Dinas yang tidak dibentuk adalah Dinas Pertanahan.

Pada kelompok Lembaga Teknis Daerah terdapat penambahan Badan atau Kantor baru, yaitu kantor Pariwisata, Seni dan Budaya, Kantor Koperasi dan UKM, Kantor Arsip, Perpustakaan dan telematika serta Kantor Pemadam Kebakaran (sebelumnya adalah Unit Pelaksana Teknis Daerah). Kantor PMK dihapuskan selanjutnya digabung dengan BKKBN menjadi dinas Tenaga Kerja dan Sosial sedangkan Kantor Satuan Polisi Pamong Praja akan menjadi Sat Pol PP yang akan diatur kemudian.

Perda No. 16 Tahun 2003 telah menambah UPTD di Kota Depok dimana 2 UPTD sebelumnya yaitu UPTD Pemadam kebakaran dan UPTD Farmasi dan Makanan dihapuskan selanjutnya menjadi Kantor Pemadam

Kebakaran sedangkan UPTD UPTD Farmasi dan Makanan menjadi bagian Bidang di Dinas Kesehatan.

Adapun 7 UPTD baru yaitu UPTD RPH pada Dinas Pertanian, UPTD TPU pada Dinas Bangunan dan tata Kota, UPTD TPA pada Dinas Kebersihan dan LH, UPTD Workshop di Dinas Pekerjaan Umum, UPTD Pasar (6 Buah) Pada Dinas Pengelola Pasar, UPTD Puskesmas (26 buah) pada Dinas Kesehatan serta UPTD SLTP dan SMU 919 buah) pada Dinas Pendidikan. Selanjutnya perubahan-perubahan diatas dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 3.10.**

**Perbandingan Nomenklatur Organisasi Perda NO. 48 Tahun 2000 dengan Perda No. 16 Tahun 2003**

NO	NOMENKLATUR ORGANISASI	
	PERDA 48/2000	PERDA 16/2003
1	<b>Sekretariat</b>	<b>Sekretariat</b>
	a. Sekretariat Daerah	a. Sekretariat Daerah
	b. Sekretariat DPRD	b. Sekretariat DPRD
2	<b>Dinas Daerah</b>	<b>Dinas Daerah</b>
	a. Dinas Bangunan	a. Dinas Bangunan dan Tata Kota
	b. Dinas Tata Kota	(Digabungkan dengan Dinas Bangunan)
	c. Dinas Pendidikan	b. Dinas Pendidikan
	d. Dinas Kependudukan	c. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil
	e. Dinas Pekerjaan Umum	d. Dinas Pekerjaan Umum
	f. Dinas Kebersihan dan Pertamanan	e. Dinas Kebersihan dan Lingkungan Hidup
	g. Dinas Pendapatan	f. Dinas Pendapatan
	h. Dinas Kesehatan	g. Dinas Kesehatan
	i. Dinas Perhubungan dan Pariwisata	h. Dinas Lalu Lintas dan Angkutan Jalan
	j. Dinas Pertanahan (tidak	i. Dinas Pertanahan (tidak



NO	NOMENKLATUR ORGANISASI	
	operasional)	dibentuk)
	k. Dinas Perindagkop	j. Dinas Perindustrian dan Perdagangan
	l. Dinas Pertanian	k. Dinas Pertanian
	m. Dinas Pengelolaan Pasar	l. Dinas Pengelola Pasar
	n. Dinas Tenaga Kerja dan Sosial	m. Dinas Tenaga Kerja dan Sosial
		n. Dinas Pemberdayaan dan Keluarga Sejahtera
		(Gabungan Kantor PMK dan BKKBN)
3	Lembaga Teknis Daerah	Lembaga Teknis Daerah
	a. Badan Pengawas	a. Badan Pengawasan Daerah
	b. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	b. Badan Perencanaan Daerah
	c. Kantor Satuan Polisi Pamong Praja	(menjadi Sat Pol PP yang diatur kemudian)
	d. Kantor PMK	(menjadi Dinas digabungkan dgn BKKBN)
	e. Kantor Kesbang dan Linmas	c. Kantor Kesbang Linmas
		d. Kantor Pariwisata, Seni dan Budaya
		e. Kantor Koperasi dan UKM
		f. Kantor Arsip, Perpustakaan dan Telematika
		g. Kantor Pemadam Kebakaran
4	Cabang Dinas	(Dihapuskan oleh PP 8/2003)
5	Unit Pelaksana Teknis Dinas	Unit Pelaksana Teknis Dinas/Lemtek
	a. UPTD pemadam Kebakaran	(menjadi Kantor Pemadam Kebakaran)
	b. UPTD Farmasi dan Makanan	(menjadi Bidang di Dinas Kesehatan)
	c. UPTD PJU pd Dinas Tata Kota	a. UPTD PJU pd DLLAJ
		b. UPTD RPH pd Dis. Pertanian
		c. UPTD TPU pd Dis. Bangunan dan Tata Kota
		d. UPTD TPA pd Dis. Kebersihan dan LH
		e. UPTD Workshop pd DPU
		f. UPTD Pasar (6) pd Dis.

NO	NOMENKLATUR ORGANISASI	
		Pengelola Pasar
		g. UPTD Puskesmas (26) pd Dis. Kesehatan
		h. UPTD SLTP dan SMU (19) pd Dis. Pendidikan
6	Kecamatan	Kecamatan
7	Kelurahan	Kelurahan
8		Satuan Polisi Pamong Praja

Penerapan Perda No. 16 Tahun 2003 akan mengurangi jabatan struktural sebanyak 126 dimana untuk Dinas, Lembaga teknis daerah, serta cabang Dinas masing-masing akan hilang 111, 20, serta 6 jabatan struktural. Penambahan jabatan struktural terjadi pada UPTD sebagai konsekuensi penambahan UPTD yaitu sebanyak 72, sedangkan untuk Sekretariat dan Satuan Polisi Pamong Praja terjadi masing-masing penambahan 1 jabatan Struktural sedangkan untuk Kelurahan terjadi pengurangan 63 jabatan struktural. Untuk mendukung terlaksananya Kebijakan Penataan kelembagaan di Kota Depok tersebut, saat ini Sumber Daya Manusia Aparatur yang di miliki Kota Depok sebanyak 1912 orang sampai Maret 2004 dengan komposisi sebagaimana terlihat dari tabel di bawah ini:



Tabel 3.11

Komposisi PNS di Lingkungan Kota Depok Berdasarkan  
Golongan Periode Januari sampai Maret 2004

No	Nama Perangkat Daerah	Golongan				Jumlah
		IV	III	II	I	
1	Sekda	11	107	87	11	216
2	Setwan	3	11	9	1	24
3	Dinas/Badan/Bappp eda/Kantor	82	765	443	38	1328
4	Kecamatan	0	188	129	27	344
	Jumlah	96 (5%)	1071 (56%)	668 (35%)	77 (4%)	1912

Sumber: Bagian Organisasi Pemerintah Kota Depok

Tabel diatas memperlihatkan bahwa jumlah PNS sampai Maret 2004 adalah 1912 orang dengan komposisi PNS 56 % adalah pegawai golongan III, 25 % golongan II serta golongan I dan IV masing-masing 4 % dan 5 %.

#### 4. Kota Yogyakarta

Dalam mengantisipasi perkembangan pelaksanaan Undang Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, dan untuk meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintah daerah yang dilakukan oleh Walikota selaku Kepala Daerah, maka telah dikeluarkan Keputusan Walikota Yogyakarta

Nomor 75 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Keputusan Walikota Nomor 56 tahun 2001 tentang tugas Wakil Walikota dan Pendelegasian sebagian tugas dan wewenang Walikota kepada Wakil Walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Salah satu keputusan penting dalam pelaksanaan pendelegasian wewenang dari walikota kepada wakil walikota adalah:

##### 1. Bidang Kepegawaian:

- Menandatangani keputusan walikota mengenai penyesuaian ijazah, kenaikan pangkat pilihan dipercepat, kenaikan pangkat lain-lain bagi pegawai golongan I/b s.d. III/a serta menandatangani usulan tambahan masa kerja bagi pegawai golongan I dan II.
- Mengkoodinasikan pemberian sanksi/hukuman disiplin kepegawaian yang berkategori ringan;
- Mengevaluasi pelaksanaan tugas dan kinerja Baperjakat.

##### 2. Naskah Dinas:

- Naskah Dinas yang ditandatangani oleh Wakil Walikota adalah atas nama Walikota dengan menggunakan Kop Naskah Dinas Walikota.
- Penandatanganan menggunakan tinta warna hitam
- Stempel yang digunakan adalah Stempel Jabatan Walikota.

Disamping melaksanakan hal tersebut Pemerintah kota Yogyakarta melakukan pendistribusian kewenangan kepada perangkat daerah yang dibentuk. Pendistribusian tersebut adalah sebagai berikut :

**Tabel 3. 12**

**Distribusi Perangkat Daerah  
Dalam Melaksanakan Kewenangan Daerah di Kota  
Yogyakarta**

NO.	KEWENANGAN	PERANGKAT DAERAH YANG MELAKSANAKAN
1.	Bidang Pertanian	Dinas Pertanian dan Kehewanan
2.	Bidang Pertambangan dan Energi	Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan
3.	Bidang Perkoperasian	Dinas Perekonomian
4.	Bidang Penanaman Modal	Dinas Perekonomian
5.	Bidang Kepariwisata	Dinas Pariwisata Seni dan Budaya
6.	Bidang Kebudayaan	Dinas Pariwisata Seni dan Budaya
7.	Bidang Ketenagakerjaan	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi
8.	Bidang Kesehatan	Dinas Kesehatan
9.	Bidang Pendidikan	Dinas Pendidikan dan Pengajaran
10.	Bidang Sosial	Dinas Kesejahteraan Sosial & Pemb. Masyarakat
11.	Bidang Penataan Ruang	Dinas Tata Kota dan Bangunan
12.	Bidang Pertanahan	Kantor Pertanahan
13.	Bidang Permukiman	Dinas Prasarana Kota
14.	Bidang Pekerjaan Umum	Dinas Prasarana Kota
15.	Bidang Perhubungan	Dinas Perhubungan
16.	Bidang Lingkungan Hidup	Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan
17.	Bidang Politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik	Setda, Bawasda, Bag. Pemerintahan, Setwan, Kantor Kesbanglinmas, Bappeda
18.	Bidang Pengembangan Otonomi Daerah	Setda, Kecamatan, dan Kelurahan
19.	Bidang Perimbangan Keuangan	Badan Pengelolaan Keuangan Daerah

NO.	KEWENANGAN	PERANGKAT DAERAH YANG MELAKSANAKAN
20.	Bidang Kependudukan	Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil
21.	Bidang Pemuda dan Olah Raga	Kantor Pemuda Pemberdayaan Perempuan & Olah Raga
22.	Bidang Hukum dan Perundang-undangan	Bagian Hukum, Dinas Ketertiban
23.	Bidang Penerangan	Kantor Humas dan Informasi

Organisasi/Unit Kerja yang ada di lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta saat ini seluruhnya berjumlah 48 (empat puluh delapan) instansi dengan rincian sebagai berikut:

**Tabel 3. 13**

**Organisasi/Unit Kerja yang ada dilingkungan  
Pemerintah Daerah kota Yogyakarta**

No.	Instansi	Jumlah	Rincian
1.	Sekretariat Daerah	6	1) Bagian Umum, 2) Bagian Organisasi, 3) Bagian Hukum, 4) Bagian Tata Pemerintahan, 5) Bagian Perlengkapan, 6) Bagian Pengendalian Pembangunan
2.	Sekretariat DPRD	1	1) Sekretariat DPRD
3.	Kantor	7	1) Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat; 2) Kantor Humas dan Informasi; 3) Kantor Arsip dan Pengelolaan data Elektronik 4) Kantor Pelayanan Pajak Daerah 5) Kantor Penanggulangan Kebakaran 6) Kantor Pemberdayaan Perempuan, Pemuda dan Olah Raga



No.	Instansi	Jumlah	Rincian
			7) Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan
4.	Badan	3	1) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah 2) Badan Kepegawain Daerah 3) Badan Pengelolaan Keuangan Daerah
5.	Lembaga	1	Lembaga Pengawasan Internal
6.	Dinas	14	1) Dinas Pengelolaan Pasar 2) Dinas Ketertiban 3) Dinas Perekonomian 4) Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat 5) Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi 6) Dinas Tata Kota dan Bangunan 7) Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya 8) Dinas Perhubungan 9) Dinas Prasarana Kota 10) Dinas Pertanian dan Kehewanran 11) Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil 12) Dinas Kebersihan, Keindahan dan Pemakaman 13) Dinas Pendidikan dan Pengajaran 14) Dinas Kesehatan
7.	Kecamatan	14	1) Kecamatan Gondomanan 2) Kecamatan Jetis 3) Kecamatan Mantriweron 4) Kecamatan Pakualaman 5) Kecamatan Ngampilan 6) Kecamatan Gondokusuman 7) Kecamatan Gedongtengen 8) Kecamatan Tegalrejo 9) Kecamatan Wirobrajan 10) Kecamatan Kotagede 11) Kecamatan Umbulharjo 12) Kecamatan Mergangsan 13) Kecamatan Kraton 14) Kecamatan Danurejan

No.	Instansi	Jumlah	Rincian
8.	RSUD	1	Rumah Sakit Umum
9.	Sekretariat KPU	1	Sekretariat KPU
	Jumlah	48	

Berdasarkan catatan yang ada di Badan Kepegawain Daerah Kota Yogyakarta, sebagaimana dinyatakan dalam Perda Nomor 33 Tahun 2000 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Kepegawain Daerah, maka dari hasil pengumpulan data kepegawain diperoleh jumlah Pegawai Negeri Sipil secara keseluruhan sampai dengan Bulan Agustus 2004 adalah 8.417 orang, dengan rincian 4.485 orang Laki-laki dan 3.932 orang perempuan. Secara lengkap komposisi pegawai negeri sipil untuk setiap bidang/unit kerja di Kota Yogyakarta adalah sebagai berikut:

**Tabel 3. 14**  
**Komposisi PNS Kota Yogyakarta**  
**Menurut Instansi dan Jenis Kelamin**

NO.	INSTANSI	JENIS KELAMIN			Jmlh
		%	L	P	
1.	Bagian Umum	1,02	55	31	86
2.	Bagian Organisasi	0,21	10	8	18
3.	Bagian Hukum	0,22	9	10	19
4.	Bagian Tata Pemerintahan	0,32	14	13	27



NO.	INSTANSI	JENIS KELAMIN			Jmlh
		%	L	P	
5.	Bagian Perengkapan	0,27	16	7	23
6.	Bagian Pengendalian Pembangunan	0,29	21	3	24
7.	Sekretariat DPRD	0,52	34	10	44
8.	RSUD	2,23	63	125	188
9.	Kantor Kesatuan angsa dan Perlindungan Masyarakat	0,30	16	9	25
10.	Kantor Humas dan Informasi	0,50	27	15	42
11.	Kantor Arsip dan Pengelolaan Data Elektronik	0,30	9	16	25
12.	Kantor Pelayanan Pajak Daerah	1,16	75	23	98
13.	Kantor Penanggulangan Kebakaran	0,64	53	1	54
14.	Kantor Pemberdayaan Perempuan, Pemuda dan Olah Raga	0,29	14	10	24
15.	Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan	0,20	9	8	17
16.	Lembaga Pengawasan Internal	0,50	22	20	42
17.	Badan Kepegawaian Daerah	0,69	33	25	58
18.	Badan Pengelolaan Keuangan Daerah	0,81	31	37	68
19.	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	0,61	37	14	51
20.	Dinas Pengelolaan Pasar	2,21	162	24	186
21.	Dinas Ketertiban	1,22	94	9	103
22.	Dinas Perekonomian	1,01	45	40	85
23.	Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat	0,76	33	31	64
24.	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi	0,82	41	28	69
25.	Dinas Tata Kota dan Bangunan	1,07	62	28	90
26.	Dinas Pariwisata, Seni dan Budaya	0,49	22	19	41
27.	Dinas Perhubungan	1,25	99	6	105
28.	Dinas Prasarana Kota	1,33	97	15	112
29.	Dinas Pertanian dan Kehewanan	1,27	76	31	107

NO.	INSTANSI	JENIS KELAMIN			Jmlh
		%	L	P	
30.	Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil	0,56	22	25	47
31.	Dinas Kebersihan, Keindahan dan Pemakaman	2,42	181	23	204
32.	Dinas Pendidikan dan Pengajaran	59,37	2310	2687	4997
33.	Dinas Kesehatan	6,95	174	411	585
34.	Kecamatan Gondomanan	0,43	28	9	37
35.	Kecamatan Jetis	0,55	36	10	46
36.	Kecamatan Mantrijeron	0,55	31	15	46
37.	Kecamatan Pakualaman	0,43	26	10	36
38.	Kecamatan Ngampilan	0,44	33	4	37
39.	Kecamatan Gondokusuman	0,84	53	18	71
40.	Kecamatan Gendongtengen	0,44	31	6	37
41.	Kecamatan Tegalrejo	0,68	39	18	57
42.	Kecamatan Wirobrajan	0,55	31	15	46
43.	Kecamatan Kotagede	0,62	40	12	52
44.	Kecamatan Umbulharjo	0,96	58	23	81
45.	Kecamatan Kraton	0,58	40	9	49
46.	Kecamatan Mergasan	0,49	27	14	41
47.	Kecamatan Danurejan	0,55	40	6	46
48.	Sekretariat KPU	0,08	6	1	7
JUMLAH		100	4485	3932	8417

Sumber: BKD Kota Yogyakarta

Dengan mendeteksi komposisi pegawai negeri sipil yang ada di Kota Yogyakarta berdasarkan golongan pangkat, maka ada kecenderungan untuk golongan pangkat pegawai yang berada pada golongan III cukup banyak yaitu mencapai 49,40%, hal ini terlihat dari rincian data kepegawaian sebagai berikut:



**Tabel 3. 15**  
**Komposisi PNS Kota Yogyakarta**  
**Berdasarkan golongan Pangkat**

GOLONGAN PANGKAT	JENIS KELAMIN		JUMLAH	%
	L	P		
I	194	23	2.137	2,58
II	1.248	657	4.158	22,63
III	1.993	2.165	1.905	49,40
IV	1.050	1.087	217	25,39
JUMLAH	4.485	3.932	8.417	100

Sumber: BKD Kota Yogyakarta

Sedangkan data pegawai negeri sipil yang dirinci sesuai dengan tingkat pendidikan formal yang dimiliki oleh masing-masing individu pegawai di Kota Yogyakarta adalah sebagai berikut:

**Tabel 3. 16**  
**Komposisi PNS Kota Yogyakarta**  
**Berdasarkan tingkat Pendidikan Formal**

NO.	TINGKAT PENDIDIKAN	JENIS KELAMIN		JUMLAH	%
		L	P		
1	Strata-3 (S3)	0	0	0	0
2	Strata-2 (S2)	33	12	45	0,54
3	Strata-1 (S1)	1.349	1.275	2.624	31,17
4	D-III/Akademi	467	516	983	11,68
5	SLTA	1.925	2.059	3.984	47,33
6	SLTP	364	56	420	4,99
7	SD	347	14	361	4,29
	JUMLAH	4.485	3.932	8.417	100

Sumber: BKD Kota Yogyakarta

Menurut jenis jabatan yang ada dalam struktur organisasi, maka Pegawai Negeri Sipil di lingkungan

Pemerintah Kota Yogyakarta dikelompokkan dalam jenis jabatan seperti terlihat dalam tabel berikut:

**Tabel 3. 17**  
**Komposisi PNS Kota Yogyakarta**  
**Menurut Jenis Jabatan**

NO.	JENIS JABATAN	JUMLAH	%
1	Struktural	750	8,91
2.	Fungsional:		
a.	Guru	4308	51,08
b.	Pengawas Sekolah	3	0,08
c.	Pamong Belajar	15	0,18
d.	Dokter Umum	22	0,26
e.	Dokter Gigi	20	0,24
f.	Dokter Spesialis	15	0,18
g.	Perawat	159	1,89
h.	Perawat Gigi	44	0,52
i.	Bidan	72	0,86
j.	Arsiparis	19	0,23
k.	Pengawas Ketenagakerjaan	8	0,09
l.	Perencana	1	0,01
3.	Staf	2952	35,07

Sumber: BKD Kota Yogyakarta

Dari data jenis jabatan di atas, sebenarnya ada 118 orang staf yang mendapat tunjangan Tenaga Kesehatan (Nakes) seperti pejabat fungsional dilingkungan Dinas Kesehatan lainnya, namun mereka tidak dimasukkan dalam jenis jabatan fungsional dikarenakan kenaikan pangkat mereka tidak

menggunakan angka kredit seperti pejabat fungsional lainnya (reguler).

Berdasarkan data jenis jabatan; jabatan fungsional guru menduduki prosentse tertinggi yaitu 51,18% yang tersebar di sekolah negeri dan swasta yang ada di kota Yogyakarta. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa dengan jumlah guru sebesar 4.308 orang, masih banyak sekolah-sekolah yang kekurangan guru, terutama karena banyaknya guru yang pensiun. Kekurangan tersebut untuk saat ini sedikit terbantu dengan adanya program dari Pusat berupa program Guru Bantu.

Jenis jabatan fungsional di atas, merupakan jenis/macam jabatan fungsional yang sudah dilaksanakan dari sebanyak 39 jabatan fungsional yang telah ditetapkan dengan SK. Walikota Nomor 33 tahun 2002. Dari 39 macam jabatan fungsional yang sudah ditetapkan tersebut selain jabatan fungsional seperti tersebut dalam table di atas, ada beberapa jenis jabatan fungsional yang saat ini sedang digodok untuk segera di isi, yaitu: Penyuluh Pertanian, Sanitarian, Auditor, Penilik, Penyuluh Kesehatan Masyarakat, Pranata Komputer, Apoteker, dan Asisten Apoteker.

## 5. Kabupaten Ogan Komering Ilir

Kabupaten Ogan Komering Ilir sebagai salah satu Kabupaten di Sumatera Selatan sampai dengan penelitian ini masih menggunakan kelembagaan Pemdanya didasarkan pada PP 84 Tahun 2000. Pembentukan Kelembagaan Pemerintah didasarkan atas peraturan-peraturan sebagai berikut :

1. Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2001 tentang Pembentukan Organisasi Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD Kabupaten Ogan Komering Ilir.
2. Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2001 tentang Pembentukan Organisasi Dinas-Dinas Daerah dalam Kabupaten Ogan Komering Ilir.
3. Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 tentang Pembentukan Organisasi Lembaga Teknis Daerah dalam Kabupaten Ogan Komering Ilir.
4. Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pembentukan Organisasi Pemerintah Kecamatan dalam Kabupaten Ogan Komering Ilir.
5. Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2001 tentang Pembentukan Organisasi Pemerintah Kelurahan dalam Kabupaten Ogan Komering Ilir.

Secara umum kelembagaan Pemerintah Daerah Kabupaten Ogan Komering Ilir adalah sebagai berikut :



**Tabel 3. 18**  
**Kelembagaan Pemerintah Kabupaten**  
**Ogan Komering Ilir**

No.	Nama Perangkat Daerah
1	Sekretariat Daerah a. Sekretaris Daerah b. Asisten I Bidang Pemerintahan & Kesra c. Asisten II Bidang Administrasi & Pembangunan
2	Dinas Daerah terdiri dari 15 dinas, yaitu : a. Dinas Pekerjaan Umum b. Dinas Kesehatan c. Dinas Pendidikan Nasional d. Dinas Pertanian e. Dinas Kelautan dan Perikanan f. Dinas Perhubungan g. Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Penanaman Modal h. Dinas Tenaga Kerja dan Kesejahteraan Sosial i. Dinas Kehutanan j. Dinas Perkebunan k. Dinas Pendapatan Daerah l. Dinas Peternakan m. Dinas Pengelolaan Pasar, Kebersihan dan Pertamanan n. Dinas Koperasi, Pembinaan Pengusaha Kecil dan Menengah o. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata
3	Lembaga Teknis Daerah, terdiri dari : Badan : a. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah b. Dinas Pengawas Daerah c. Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa d. Badan Koordinasi Keluarga Berencana dan Pembangunan Keluarga Sejahtera e. Badan Kepegawaian dan Diklat Daerah Kantor : a. Kantor Perlindungan Masyarakat b. Kantor Transmigrasi

- c. Kantor Informasi
- d. Kantor Pertambangan, Energi dan Lingkungan Hidup
- e. Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil
- f. Kantor Ketahanan Pangan

Didasarkan Kelembagaan Pemerintah kabupaten OKI seperti itu, maka jumlah pejabat struktural berdasarkan eselonisasi dapat dijabarkan sebagai berikut :

**Tabel 3.19**  
**Organisasi Perangkat Daerah dan Jumlah Eselonisasi**  
**Pemerintah Daerah Kabupaten Ogan Komering Ilir**  
**Mei, 2004**

No	Perangkat Daerah	Jumlah satuan Unit Organisasi berdasarkan eselonisasi					
		IIa	IIb	IIIa	IIIb	IVa	IVb
	Sekretariat Daerah	1	2	8	-	34	-
1.	Sekretaris Daerah	1	-	-	-	-	-
2.	Asisten I Bidang Pemerintahan & Kesra	-	1	5	-	21	-
3.	Asisten II Bidang Administrasi & Pembangunan	-	1	4	-	18	-
	Lembaga Teknis Daerah	-	5	33	-	133	-
1.	Badan	-	5	27	-	82	-
2.	Kantor	-	-	6	-	31	-
	Dinas Daerah						
1.	Dinas-dinas Daerah		15	81		274	
	Kecamatan	-	-	-	12	72	-
	Kelurahan	-	-	-	-	10	50
	Desa						

Sejak implementasi UU 22 tahun 1999 Organisasi perangkat daerah Pemda Kab. OKI mengalami berapa kali perubahan yang disesuaikan dengan tuntutan kebutuhan

Daerah. Adapun perubahan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 3.20**

**Perubahan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten OKI  
Tahun 2001 sampai dengan Tahun 2003**

No	Perangkat Daerah	Tahun		
		2001	2002	2003
1.	Dinas	12	15	15
2.	Badan	2	-	5
3.	Kantor	10	8	6

Faktor SDM merupakan sumber daya organisasi yang paling penting dalam penataan kelembagaan Jumlah pegawai yang ditempatkan di dinas- Daerah dalam melaksanakan kewenangan daerah adalah sebagai berikut:

**Tabel 3.21**

**Jumlah Pegawai Negeri Sipil Daerah pada Dinas  
Di Kabupaten Ogan Komering Ilir  
Menurut Golongan Kepangkatan  
Tahun 2002**

No	UNIT ORGANISASI	GOLONGAN				JUMLAH
		I	II	III	IV	
1.	Dinas P & K	1	27	37	3	68
2.	Dinas PU	2	17	99	2	120
3.	Dinas Kesehatan	2	30	50	6	88
4.	Dinas Pertanian	1	39	115	7	162
5.	Dinas Kehutanan	0	33	42	2	77

No	UNIT ORGANISASI	GOLONGAN				JUMLAH
		I	II	III	IV	
6.	Dinas Perkebunan	0	46	52	5	103
7.	Dinas Perikanan	0	13	38	3	54
8.	Dinas Peternakan	0	15	29	1	45
9.	Dinas Perindustrian	0	3	22	5	30
10.	Dinas Sosial	1	14	61	6	82
11.	Dinas LLAJ	2	21	79	2	104
12.	Dinas Pariwisata	0	6	9	1	16
13.	Dinas Pendapatan Daerah	3	16	35	4	58
14.	Dinas Pertambangan	1	4	11	1	17
JUMLAH		13	284	679	48	1024

Organisasi Perangkat Daerah Pemda Kab. OKI sampai dengan pertengahan tahun 2004 masih menerapkan struktur berdasarkan PP 84 Tahun 2004. Namun demikian, langkah-langkah untuk mengimplementasikan PP 8 Tahun 2003 sedang dilakukan.

Adapun salah satu kendala dalam mengimplementasikan PP 8 Tahun 2003 secara langsung adalah adanya pemekaran Kabupaten OKI menjadi 2 kabupaten yaitu Kabupaten OKI dan Kabupaten Ogan Ilir (OI). Sehingga pembahasan yang telah dilakukan harus direvisi kembali untuk menyesuaikan perubahan yang terjadi.



## 6. Kabupaten Deli Serdang

Kelembagaan Pemerintah Daerah Kabupaten Deli Serdang yang disusun masih berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 84 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Untuk merealisasikan peraturan tersebut maka Bupati Deli Serdang menerbitkan tiga peraturan daerah yang mengatur kelembagaan pemerintah daerah Kabupaten Deli Serdang, yaitu:

- Peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang Nomor 44 Tahun 2000 tentang Organisasi Sekretariat Kabupaten Deli Serdang dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Deli Serdang
- Peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang Nomor 45 Tahun 2000 tentang Organisasi Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Deli Serdang
- Peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang Nomor 46 Tahun 2000 tentang Organisasi Dinas-Dinas Daerah Kabupaten Deli Serdang

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang Nomor 44 Tahun 2000 tentang Organisasi Sekretariat Kabupaten Deli Serdang dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Deli Serdang ditetapkan Struktur Organisasi sebagai berikut:

- a. Sekretariat Daerah terdiri dari tiga Asisten dan 10 bagian yaitu:

1. Asisten Administrasi Tata Pemerintahan & Kemasyarakatan (Asisten I)
2. Asisten Administrasi Pembangunan (Asisten II)
3. Asisten Administrasi Umum (asisten III)
4. Bagian Tata Pemerintahan
5. Bagian Pemerintahan Desa
6. Bagian Hukum Perundang-Undangan
7. Bagian Administrasi Pembangunan Ekonomi
8. Bagian Administrasi Pembangunan Sarana dan Prasarana
9. Bagian Administrasi Sosial Budaya
10. Bagian Litbang dan Sumber Daya Aparatur
11. Bagian Keuangan
12. Bagian Perlengkapan dan Perawatan
13. Bagian Umum

- b. Sekretariat DPRD terdiri dari tiga bagian yaitu:

1. Bagian Umum
2. Bagian Risalah dan Persidangan
3. Bagian Keuangan

Adapun organisasi kelembagaan teknis di Kabupaten Deli Serdang sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 45 Tahun 2000 dan Perubahannya tentang "Organisasi Kelembagaan Tehnis Daerah Kabupaten Deli Serdang", ditetapkan Struktur Organisasi Lembaga Tehnis Daerah Kabupaten Deli Serdang sebagai berikut:

- a. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda)

- b. Badan Pengawasan Kabupaten
- c. Badan Informasi, Komunikasi dan Telematika (BIKT)
- d. Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat
- e. Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa
- f. Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Daerah (Bapedalda)
- g. Badan Kepegawaian Daerah (BKD)
- h. Kantor Urusan Ketahanan Pangan
- i. Kantor Arsip Daerah
- j. Kantor Perpustakaan Umum
- k. Kantor Satuan Polisi Pamong Praja

Sedangkan organisasi-organisasi dinas di Kabupaten Deli Serdang sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 46 Tahun 2000 dan Perubahannya tentang "Organisasi Dinas-Dinas Daerah Kabupaten Deli Serdang" ditetapkan Struktur Organisasi Dinas-Dinas Daerah Kabupaten Deli Serdang sebagai berikut:

- a. Dinas PU Bina Marga
- b. Dinas PU Pengairan dan Irigasi
- c. Dinas Pemukiman, Pembangunan Wilayah dan Pertambangan
- d. Dinas Kesehatan
- e. Dinas Pendidikan dan Pengajaran
- f. Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Holtikultura
- g. Dinas Perkebunan
- h. Dinas Kehutanan

- i. Dinas Peternakan dan Kehewananan
- j. Dinas Perikanan dan Kelautan
- k. Dinas Perhubungan
- l. Dinas Perindustrian dan Perdagangan
- m. Dinas Pertanahan
- n. Dinas Penanaman Modal, Koperasi dan UKM
- o. Dinas Pendapatan Daerah
- p. Dinas Pariwisata, Seni, Budaya
- q. Dinas Kependudukan, Tenaga Kerja dan Sosial
- r. Dinas Kebersihan dan Pasar
- s. Dinas Pendapatan Daerah

Dukungan sumber daya manusia terhadap kelembagaan di Pemerintah Kabupaten Deli Serdang dapat dilihat dari jumlah sumber daya aparatur yang berada di lingkungan Kabupaten Deli Serdang. Adapun jumlah SDM Aparatur dapat dilihat pada tabel berikut ini:



**Tabel 3.22**  
**Rekapitulasi Jumlah PNS Tahun 2003 di Kabupaten**  
**Deli Serdang**

N O	Perangkat Daerah	Jumlah
1.	Sekretariat Daerah	383
2.	Sekretariat DPRD	92
3.	BAPPEDA	52
4.	Badan Kesbang	46
5.	Badan INFOKOMTEL	116
6.	BAPEDALDA	37
7.	BAWASDA	43
8.	BPMD	58
9.	BKD	58
10.	BADAN RSUD	190
11.	KANTOR SATPOL PP	34
12.	KANTOR Arsip Daerah	10
13.	KANTOR Urusan Ketahanan Pangan	21
14.	KANTOR Perpustakaan	8
15.	Kecamatan	536
16.	Kelurahan	128
17.	Dinas PU Bina Marga	142
18.	Dinas PU Pengairan	40
19.	Dinas KIMBANGWIL	65
20.	Dinas Kesehatan	2219
21.	Dinas Pertanian TP & Holtikultura	215
22.	Dinas Perkebunan	76
23.	Dinas Peternakan	67
24.	Dinas Perikanan & Kelautan	45
25.	Dinas Perhubungan	102
26.	Dinas Perindag	58
27.	Dinas Pariwisata	40
28.	Dinas Kebersihan & Pertamanan	51
29.	Dinas Pasar	29
30.	Dinas Pendapatan	162
31.	Dinas P dan P	15038
32.	Dinas Kehutanan	84
33.	Dinas Kependudukan	108
34.	Dinas PKM & PMK	69
	<b>Jumlah</b>	<b>20422</b>

Adapun jumlah jabatan struktural yang ada di Kabupaten Deli Serdang dalam mendukung pelaksanaan tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik adalah sebagai berikut :

**Tabel 3.23**  
**Jumlah Jabatan struktural di Kabupaten Deli Serdang**

No.	Unit Organisasi	Formulasi Jabatan Struktural Menurut Eselon						Jumlah Eselon
		II a	II b	III a	III b	IV a	IV b	
1.	Sekretariat Daerah	1	3	10	-	38	-	52
2.	Sekretariat DPRD	-	1	3	-	6	-	10
3.	Dinas Perhubungan	-	1	3	-	22	-	26
4.	Dinas PU Bina Marga	-	1	6	-	20	-	27
5.	Dinas PU Pengairan	-	1	6	-	20	-	27
6.	Dinas Kimbangwil	-	1	6	-	22	-	29
7.	Dinas Kesehatan	-	1	6	-	24	-	31
8.	Dinas Pendidikan & Pengajaran	-	1	7	-	28	-	36
9.	Dinas Pertanian	-	1	6	-	23	-	30
10.	Dinas Perkebunan	-	1	5	-	19	-	25
11.	Dinas Kehutanan	-	1	5	-	19	-	25
12.	Dinas Peternakan	-	1	6	-	22	-	28
13.	Dinas Perikanan	-	1	5	-	16	-	22
14.	Dinas Penanaman Modal & Koperasi	-	1	5	-	19	-	25
15.	Dinas Perindustrian	-	1	6	-	22	-	29
16.	Dinas Pariwisata	-	1	6	-	21	-	28
17.	Dinas Kependudukan, Tenaga Kerja & Sosial	-	1	6	-	24	-	31
18.	Dinas Pasar	-	1	5	-	15	-	21
19.	Dina Kebersihan	-	1	4	-	14	-	19
20.	Dinas Pendapatan	-	1	6	-	24	-	31
21.	UPTD Dinas PU Bina Marga	-	-	-	-	8	-	8
22.	UPTD Dinas Pendapatan	-	-	-	-	8	-	8
23.	UPTD Dinas Kependudukan, Tenaga Kerja & Sosial	-	-	-	-	1	-	1
24.	Cabang Dinas Pendidikan & Pengajaran	-	-	-	-	22	-	22
25.	Badan Informasi, Komunikasi & Telematika	-	1	5	-	16	-	22



No.	Unit Organisasi	Formulasi Jabatan Struktural Menurut Eselon						Jumlah Eselon
		II a	II b	III a	III b	IV a	IV b	
26.	Badan PMD	-	1	5	-	20	-	26
27.	Badan Kesbang dan Linmas	-	1	6	-	19	-	26
28.	Badan Pengawas Daerah	-	1	6	-	21	-	28
29.	BKD	-	1	5	-	19	-	25
30.	BAPPEDA	-	1	6	-	20	-	27
31.	BAPEDALDA	-	1	4	-	13	-	18
32.	RSUD	-	1	5	-	15	-	21
33.	Kantor Ketahanan Pangan	-	-	1	-	5	-	6
34.	Kantor Satpol PP	-	-	1	-	4	-	5
35.	Kantor Perpustakaan Daerah	-	-	1	-	2	-	3
36.	Kantor Arsip	-	-	1	-	3	-	4
37.	Kecamatan se Kabupaten	-	-	-	22	132	-	154
38.	Kelurahan	-	-	-	-	14	70	84
	<b>Jumlah</b>	<b>1</b>	<b>30</b>	<b>161</b>	<b>22</b>	<b>760</b>	<b>70</b>	<b>1044</b>

Dalam upaya penerapan PP No. 8 Tahun 2003 Kabupaten membentuk tim kerja berdasarkan Surat Keputusan Bupati Deli Serdang Nomor 482 Tahun 2004 tentang Pembentukan Tim Kerja Penataan Kelembagaan Perangkat Daerah Kabupaten Deli Serdang Dalam Rangka Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003. Tim kerja tersebut bertugas untuk melakukan hal-hal sebagai berikut:

- Perhitungan skor 19 bidang kewenangan sebagai bahan penetapan kriteria Penataan Organisasi Kelembagaan Perangkat Daerah;
- Pembahasan terhadap penyusunan Struktur Organisasi Kelembagaan Perangkat Daerah;
- Penyusunan Pra Ranperda tentang Struktur Organisasi Kelembagaan Perangkat Daerah;

- Koordinasi dengan Instansi terkait lainnya dalam rangka penyusunan Draf Ranperda tentang Kelembagaan Perangkat Daerah sesuai dengan PP Nomor 8 Tahun 2003.

Adapun susunan Tim Kerja tersebut adalah sebagai berikut:

- Bupati dan Wakil Bupati
- Sekretaris Daerah
- Asisten Administrasi Umum
- Asisten Administrasi Pemerintahan dan Tata Praja
- Bagian Pemberdayaan Aparatur
- Bagian Kelembagaan
- Badan Informasi, Komunikasi dan Telematika
- Badan Kepegawaian Daerah
- BAPPEDA
- Badan Pengawasan Daerah
- Bagian hukum dan Perundang-undangan
- Bagian Keuangan

Kesiapan lainnya adalah dengan menyusun beberapa Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang dalam rangka penataan organisasi kelembagaan perangkat daerah Kabupaten Deli Serdang. Beberapa rancangan peraturan daerah tersebut antara lain adalah:

- a. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang tentang Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Deli Serdang dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Deli Serdang
- b. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang tentang Organisasi Dinas-Dinas Daerah Kabupaten Deli Serdang



- c. Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang tentang Organisasi Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Deli Serdang

Dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang tentang Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Deli Serdang dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Deli Serdang disebutkan bahwa susunan organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Deli Serdang terdiri dari 3 (tiga) asisten yaitu:

- a. Asisten Administrasi Pemerintahan Tata Praja
- b. Asisten Administrasi Pembangunan
- c. Asisten Administrasi Umum

Adapun Asisten Administrasi Pemerintahan Tata Praja selanjutnya dibagi menjadi 3 bagian yaitu:

- a. Bagian Pemerintahan dan Tata Praja
- b. Bagian Pemerintahan Desa
- c. Bagian Hukum dan Perundang-undangan

Sedangkan Asisten Administrasi Pembangunan dibagi menjadi 4 (empat) bagian yaitu:

- a. Bagian Pemberdayaan Perempuan
- b. Bagian Administrasi Pembangunan Ekonomi
- c. Bagian Administrasi Pembangunan Sarana dan Prasarana
- d. Bagian Administrasi Pembangunan Sosial dan Budaya

Adapun Asisten Administrasi Umum dibagi menjadi 4 (empat) bagian yaitu:

- a. Bagian Umum

- b. Bagian Keuangan
- c. Bagian Organisasi dan Tata Laksana
- d. Bagian Perlengkapan dan Perawatan

Adapun susunan organisasi untuk Sekretariat DPRD Kabupaten Deli Serdang dalam rancangan Perda tersebut terdiri dari:

- a. Bagian Umum
- b. Bagian Risalah dan Persidangan
- c. Bagian Keuangan

Setiap Bagian masing-masing membawahi 2 (dua) Sub Bagian yaitu:

- a. Bagian Umum terdiri dari:
  - 1. Sub Bagian Tata Usaha
  - 2. Sub Bagian Protokol, Perjalanan dan Kehumasan
- b. Bagian Risalah dan Persidangan terdiri dari:
  - 1) Sub Bagian Risalah
  - 2) Sub bagian Rapat/Persidangan
- c. Bagian Keuangan terdiri dari:

- 1) Sub Bagian Keuangan DPRD
- 2) Sub Bagian Keuangan Sekretariat DPRD

Rencana organisasi dinas-dinas daerah Kabupaten Deli Serdang sebagaimana tertuang dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang tentang Organisasi Dinas-Dinas Daerah Kabupaten Deli Serdang adalah sebagai berikut:

- 1. Dinas Pertanian
- 2. Dinas Perikanan
- 3. Dinas Lingkungan Hidup dan Pertambangan
- 4. Dinas Kehutanan

5. Dinas Perindustrian dan Perdagangan
6. Dinas Tenaga Kerja
7. Dinas Kesehatan
8. Dinas Pendidikan Nasional
9. Dinas Pekerjaan Umum
10. Dinas Perhubungan dan Pariwisata
11. Dinas Pelayanan Pajak dan Retribusi Daerah
12. Dinas Penanaman Modal dan Koperasi
13. Dinas Pasar
14. Dinas Pertanahan dan Permukiman

Sedangkan Organisasi Lembaga Teknis Daerah yang dirancang Kabupaten Deli Serdang sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 sebagaimana tertuang dalam Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Deli Serdang tentang Organisasi Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Deli Serdang, terdiri dari lembaga-lembaga sebagai berikut:

1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
2. Badan Pengawas Daerah
3. Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana
4. Badan Pemberdayaan dan Perlindungan Masyarakat
5. Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah
6. Badan Kepegawaian Daerah
7. Badan Informasi dan Komunikasi
8. Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah
9. Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Daerah

Dari Penjelasan di atas, Sistem Kelembagaan Birokrasi Pemerintah Daerah walaupun secara Nasional memiliki payung hukum yang sama yaitu UU 22 Tahun 1999 kemudian

ditindaklanjuti dengan PP 84 Tahun 2000 yang kemudian diganti dengan PP 8 Tahun 2003. Namun demikian dalam penyelenggaraannya di Daerah memiliki variasi yang berbeda satu dengan yang lain. Keragaman Penyelenggaraan antara lain dalam Jumlah seperti tergambar dalam tabel berikut :

**Tabel 3.25**

**Perbandingan Jumlah Kelembagaan Pemerintah Daerah**

No	Nama Kota	Jumlah Kelembagaan					
		Setda (Jumlah Asisten)	Set. DPRD (Jumlah Bagian)	Dinas Daerah	Lembaga Teknis Daerah	Kecamatan	Kelurahan
					Kantor Badan		
1	Kota Surabaya	2	2	23	4	4	16 3
2	Kota Depok	2	n.a	13	2	7	6
3	Kota Yogyakarta	2	n.a	14	5	7	14
4	Kabupaten Bandung	3	4	16	5	5	45
5	Kabupaten Ogan Komring Ilir	2	3	15	5	6	12
6	Kabupaten Deli Serdang	3	3	18	7	4	22

Dari tabel tersebut terlihat ada beberapa permasalahan yang muncul antara lain Kabupten Deli Serdang tidak sekomplek permasalahan di Kabupaten Bandung, namun dalam kelembagaan Kabupaten Deli Serdang memiliki jumlah kelembagaan yang lebih besar. Kecenderungan



tersebut kemudian diantisipasi oleh PP 8 Tahun 2003 dengan membatasi jumlah kelembagaan yang diperbolehkan. Namun demikian PP 8 Tahun 2003 belum bisa diacu oleh setiap daerah di Indonesia, hal tersebut tergambar pada tabel berikut:

**Tabel 3.26**  
**Penerapan PP 8 Tahun 2003**

Nama Daerah	PP 84 Tahun 2000	PP 8 Tahun 2003	Usaha Penerapan PP 8 Tahun 2003
Kota Surabaya	v		Dalam Pengkajian
Kota Depok		v	
Kota Yogyakarta	v		Dalam proses
Kabupaten Bandung	v		Telah ada rancangan
Kabupaten Ogan Komring Ilir	v		Dalam Proses
Kabupaten Deli Serdang	v		Telah ada rancangan

## BAB IV

### PENGEMBANGAN SISTEM KELEMBAGAAN BIROKRASI PEMERINTAH DAERAH

#### A. Aspek yang Diperhatikan Dalam Pengembangan Kelembagaan Pemerintah Daerah

Dalam melaksanakan Pengembangan Kelembagaan Pemerintah Daerah terdapat beberapa aspek yang perlu untuk diperhatikan. Aspek-aspek yang harus diperhatikan ada yang bersifat kualitatif yakni sulit untuk dilakukan pengukuran dan atau perhitungan karena terkait dengan nilai (value) yang sulit untuk diukur. Unsur subyektifitas relatif sangat kentara namun demikian dapat dikurangi dengan penilaian yang menyandarkan pada pengalaman dan kebutuhan di masa yang akan datang bukan menyandarkan pada kebutuhan individual. Aspek kualitatif tersebut yakni nilai strategis daerah, teknologi yang terkait dengan Visi dan Misi suatu daerah. Disamping Aspek Kualitatif juga terdapat Aspek Kuantitatif yakni aspek yang dapat dihitung dan diukur, aspek tersebut yakni Potensi dan kebutuhan Daerah / masyarakat, Jumlah SDM Aparatur, Aspek Keuangan, Aspek kewenangan. Walaupun demikian terdapat pula aspek yang bersifat semi kualitatif dan kuantitatif antara lain

kualitas kewenangan, kualitas SDM. Aspek-aspek baik yang bersifat kuantitatif, kualitatif maupun semi kualitatif dan semi kuantitatif akan menentukan beban tugas atau beban pekerjaan suatu kelembagaan Daerah.

### 1. Aspek Kewenangan

Kewenangan daerah dalam negara kesatuan (unitaris) merupakan hasil desentralisasi yakni pelimpahan sebagian kewenangan dari pemerintah pusat sebagai pemilik kewenangan kepada daerah otonom. Daerah otonom diartikan sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem negara kesatuan RI. Dengan demikian kewenangan yang dilimpahkan kepada daerah otonom dapat dilakukan oleh Sektor Publik (Pemerintahan), Sektor Swasta dan Masyarakat Daerah.

Kebijakan Otonomi Daerah, menjadikan daerah Kabupaten/Kota memiliki kewenangan yang sangat luas. Dengan makin luasnya kewenangan daerah, selanjutnya berimplikasi kepada perubahan kelembagaan, SDM, dan kebutuhan dana, serta sumber daya lainnya. *Khusus mengenai implikasi otonomi daerah terhadap perubahan kelembagaan*, daerah telah melakukan penataan, namun beberapa daerah

diantaranya kurang memperhatikan faktor-faktor yang semestinya dipertimbangkan dan kaidah-kaidah yang seharusnya dianut, melainkan lebih berorientasi kepada penjabatan jabatan. Padahal, kesalahan dalam menentukan jenis dan bentuk kelembagaan daerah akan berimplikasi kepada ketidakadilan, kurangnya pelayanan terhadap masyarakat, serta pemborosan anggaran.

Dengan demikian dalam menata Kelembagaan daerah, diawali terlebih dahulu dengan melakukan analisis terhadap kewenangan daerah. Penyelenggaraan kewenangan daerah dapat dipilah menjadi beberapa jenis yaitu :

- kewenangan yang perlu diselenggarakan sepenuhnya atau secara mandiri oleh Pemerintah Daerah atau kewenangan yang sepenuhnya dimonopoli oleh Pemerintah. Kewenangan-kewenangan yang semacam ini adalah kewenangan yang lebih banyak dalam hal pembuatan kebijakan-kebijakan untuk pengaturan (steering);
- Kewenangan yang perlu diselenggarakan secara kerjasama antara Pemerintah Daerah dan Sektor Swasta atau Masyarakat. Kewenangan semacam ini adalah kewenangan yang lebih banyak dalam



hal pelaksanaan kegiatan (pembangunan dan Pelayanan).

- Kewenangan yang seyogyanya diserahkan kepada sektor swasta atau masyarakat, pemerintah hanya membuat pengaturan atau standar-standar untuk menjaga kualitas.
- Kewenangan juga perlu dipilah, mana yang seyogyanya dibiayai oleh Pemerintah walaupun pelaksanaannya dilakukan sektor swasta atau masyarakat dan mana yang menjadi beban atau tanggungjawab masyarakat.

Dengan pemilahan tersebut penyelenggaraan kewenangan tidak seharusnya dimonopoli (diatur dan diselenggarakan) oleh pemerintahan. Dalam pelaksanaan di daerah kewenangan yang dilaksanakan pemerintah dan kejelasan penyelenggaraan kewenangan oleh perangkat daerah biasanya dituangkan dalam tugas pokok dan fungsi serta rincian tugas untuk masing-masing perangkat daerah dan hal ini diperkuat dengan beberapa peraturan daerah serta Keputusan-keputusan Kepala Daerah.

Dalam proses perjalannya masih terdapat beberapa permasalahan dan kendala / hambatan dalam melaksanakan optimalisasi kewenangan daerah seperti :

- a. Berubah-ubahnya kebijakan yang datang dari pemerintah pusat
- b. Kualitas Sumber daya baik Aparatur maupun masyarakat dalam pemahaman tentang otonomi dan pelaksanaan kewenangan masih rendah.
- c. Kemampuan penyediaan sarana dan prasarana serta dukungan keuangan daerah masih belum optimal.

Kewenangan yang menjadi milik Pemerintah Daerah adalah kewenangan yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah yaitu Bupati beserta perangkat daerah otonom sebagai badan eksekutif daerah. Bupati dalam melaksanakan kewenangan tersebut dapat melimpah kewenangan secara fungsional kepada Dinas, Sekretariat Daerah atau Lembaga Teknis Daerah, dan dapat pula melimpahkan kewenangan kepada perangkat daerah teritorial yaitu Kecamatan dan Kelurahan yang harus dilimpahkan dengan peraturan tersendiri. Pelimpahan ini dimaksudkan untuk mendekatkan pusat kekuasaan kepada masyarakat yang dilayaninya. Sehingga efisiensi dan efektivitas pelayanan publik dapat ditingkatkan.

Penataan Kewenangan terlebih dahulu seyogyanya diawali dengan adanya *kejelasan dan ketegasan pendekatan penyelenggaraan pemerintahan yang*



digunakan, apakah menggunakan :

- *Pendekatan Sentralisasi* yakni penitikberatan (sebagian besar) kewenangan, tugas dan fungsi pemerintahan, pembangunan dan pelayanan ditempatkan di Pemerintahan Level Kabupaten (Dinas, Lembaga Teknis Daerah dan Sekretariat Daerah). Bila pendekatan ini digunakan maka kelembagaan di level Kabupaten akan kuat dan besar guna melaksanakan tugas strategis yakni perumusan dan pembuatan kebijakan yang sekaligus juga melaksanakan kebijakan tersebut (melaksanakan tugas teknis operasional). Kelembagaan di level bawah atau wilayah yakni Kecamatan, kelurahan serta Unit Pelaksana Teknis (UPT) hanya pelengkap sehingga kelembagaannya sederhana saja.
- *Pendekatan Desentralisasi* yakni adanya distribusi dan pendelegasian kewenangan, tugas dan fungsi ke kelembagaan di level bawah atau wilayah. Kelembagaan Level Kabupaten lebih menekankan penyelenggaraan kewenangan, tugas dan fungsi yang bersifat strategis sedangkan yang bersifat teknis operasional didelegasikan kepada kelembagaan di level bawah dan wilayah. Konsekuensi pendekatan ini kelembagaan Level Kabupaten (Dinas, Lembaga Teknis Daerah dan Sekretariat Daerah) relatif tidak perlu besar tetapi lebih ramping. Sedangkan

Kelembagaan Kecamatan, Kelurahan dan Unit Pelaksana Teknis perlu diperkuat.

Dengan demikian bentuk desentralisasi yang paling nyata dalam pemerintahan daerah adalah desentralisasi di tingkat daerah kabupaten / kota kepada unit-unit yang lebih kecil sehingga kebutuhan, tanggung jawab dan pengambilan keputusan lebih dekat lagi kepada masyarakat. Dengan Penempatan kewenangan tersebut berarti menuntut restrukturisasi dan refungsionalisasi perangkat daerah yang berhadapan langsung dengan masyarakat dan rasionalisasi kelembagaan yang berada di level Kabupaten / Kota.

## 2. Aspek Teknologi

Perkembangan teknologi Sarana dan prasarana kerja begitu cepat, sehingga proses penyelesaian pekerjaan dan kualitas hasil pekerjaannya pun mengalami peningkatan. Salah satu sarana pendukung yang saat ini diperbincangkan untuk disediakan pemerintah adalah penerapan Electronic Government (*E-Government*). Karena Penerapan e-government akan memberikan peluang-peluang dan keuntungan-keuntungan sebagai berikut :

- *Deliver electronic and integrated public services*, dengan penerapan e-government akan memberikan nilai tambah dalam peningkatan pelayanan dimana pelayanan akan semakin cepat, akurat dan terpadu.



- *Bridge the digital divide*, Pemerintah dapat menjadi jembatan penghubung dengan masyarakat dalam memperkenalkan teknologi baru.
- *Achieve lifelong learning*, dapat menjadi sarana proses pembelajaran masyarakat
- *Rebuild their customer relationship*, Membangun hubungan dengan konsumen untuk meningkatkan kepercayaan terhadap pemerintah
- *Foster economic development*, Untuk mendukung peningkatan pembangunan perekonomian
- *Establish sensible policies and regulations*, Dengan semakin berkembangnya informasi memunculkan issue-issue actual antara lain berkaitan dengan e-commerce, cyber-crime, cyber-terrorism, dll yang memunculkan tuntutan untuk membuat kebijakan dan pengaturannya.
- *Create a more participative form of government*, Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam mendukung demokrasi. (Microsoft E-Government Strategy, 2001)

Sehubungan dengan peluang dan keuntungan yang akan diperoleh dari penerapan E-Government tersebut. Maka teknologi ini menjadi salah satu kebutuhan mendesak untuk diaplikasikan. Pemerintah Malaysia telah mengantisipasinya dengan menetapkan E-Government

sebagai salah satu prioritas dalam pembangunan mereka dengan menetapkan visi E-Governmentnya sebagai berikut:

- Drastically improve performance of government processes, Menghendaki adanya perbaikan yang cukup mendasar terhadap kinerja pemerintah.
- Provide high quality, low cost administrative services to public and businesses. Menghendaki menghasilkan kualitas yang tinggi dan biaya yang rendah untuk pelayanan terhadap masyarakat dan swasta
- Employ multimedia technology to foster government effectiveness. Untuk mendorong efektivitas pemerintahan
- Create a collaborative environment to foster Malaysia's multimedia industry, Mendorong industri multimedia di malaysia
- Attract world class multimedia webshapers to Malaysia, menjadikan malaysia berkelas internasional dalam bidang multimedia webshapers

(Government of Malaysia, 1997).

Menyadari akan ketertinggalan dan akan kebutuhan serta keuntungan penerapan teknologi e-government, dalam penataan kelembagaan daerah harus juga dipertimbangkan. Dalam menerapkan teknologi informasi

(e-Government) harus mempertimbangkan sebagai berikut :

- Hardware yakni perangkat keras yang akan digunakan, kebutuhan perangkat keras disesuaikan dengan sejauhmana tingkat teknologi yang dibutuhkan.
- Software yakni perangkat lunak berupa program-program aplikasi yang tepat cepat dan sederhana sehingga dapat mendukung dan mempermudah penyelesaian pekerjaan;
- Humanware yakni faktor manusianya, kemampuan dari SDM menjalankan teknologi yang dimiliki baik hardware maupun softwrenya. Dalam birokrasi biasanya faktor humanware terkadang menjadi kendala dalam mengaplikasikan teknologi yang dimiliki. Kendala yang menghadangnya baik berupa pengetahuan dan keterampilan yang dimilikinya maupun terkait dengan budanya atau kebiasaan yang ada.

Dengan teknologi yang digunakan baik Hardware, Software dan humanware, semakin tinggi tingkatannya maka akan semakin ramping organisasi yang dibuatnya.

### 3. Aspek Kebutuhan Pelayanan

Daerah memiliki potensi yang berbeda satu sama lain, menyadari akan perbedaan tersebut UU 22 Tahun 1999 memberikan keleluasaan pada daerah untuk menyusun kelembagaannya disesuaikan dengan kebutuhan dari daerah yang bersangkutan. Dalam penataan kelembagaan Pemerintah Daerah, kebutuhan atau potensi yang dimiliki harus diperhatikan pula. Untuk itu faktor-faktor kebutuhan atau potensi daerah yang perlu diperhatikan antara lain sebagai berikut :

- Luas Wilayah kerja atau besarnya objek kewenangan yang ditangani
- Jumlah Penduduk yang mendapatkan Layanan
- Potensi Pemerintah daerah
- Kebutuhan Masyarakat
- Kompleksitas pekerjaan yang dilakukan
- Potensi Masyarakat dan swasta

Dengan Potensi dan kebutuhan tersebut akan dapat memprediksikan beban pekerjaan yang akan dipikul oleh suatu daerah. Daerah yang memiliki potensi Pertanian yang besar maka kelembagaan yang mengelola urusan pertanian dibutuhkan untuk dibentuk, lain halnya bagi kawasan perkotaan yang relatif tidak memiliki areal pertanian maka kelembagaan yang menangani hal pertanian tidak



dibutuhkan walaupun masih dibutuhkan fungsinya dapat dilekatkan pada fungsi yang relatif sejenis.

#### 4. Aspek Nilai Strategis Daerah

Nilai strategis daerah juga harus menjadi pertimbangan pula dalam menyusun kelembagaan daerah. Nilai strategis daerah mestinya dituangkan dalam Visi dan Misi Pemerintah Daerah. Dengan menentukan sektor-sektor tertentu yang menjadi unggulan (*core competency*) maka kelembagaan yang menanganinya pun perlu diperhatikan.

#### 5. Aspek Sumber Daya Manusia Aparatur

Keberadaan Sumber Daya Manusia (SDM) dalam suatu organisasi dan dalam proses manajemen merupakan suatu aspek yang sangat penting dan sangat determinan. Dengan SDM yang memiliki kualifikasi baik akan dapat mendorong perwujudan tujuan organisasi secara lebih efektivitas dan efisiensi. Dengan perkembangan kehidupan manusia dan semakin meningkatnya tuntutan dan kebutuhan organisasi maka kebutuhan akan SDM dalam suatu organisasi pun akan mengalami perubahan dan pergeseran. Sejalan dengan adanya perubahan tersebut, peran dan fungsi SDM Pun dalam organisasi mengalami perluasan peranan dan fungsinya karena SDM menjadi semakin penting dan strategis bagi suatu organisasi. SDM pada masa yang akan datang akan menjadi solusi dalam meningkatkan

pembangunan.

Dalam perspektif saat ini dimana telah menggunakan pendekatan manajemen strategik, SDM tidak hanya dianggap sebagai *tool of management* tapi juga dianggap sebagai sumber keunggulan kompetitif dan elemen kunci yang penting, untuk meraih kesuksesan dalam mencapai tujuan organisasi. Perspektif tersebutlah yang menjadi dasar filosofis Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM). MSDM mencakup aspek-aspek yang lebih luas dalam hubungan karyawan dan organisasi, dimana mereka bekerja. Manajemen Sumber Daya Manusia memiliki fungsi-fungsi sebagai berikut : Perencanaan, rekrutmen, Seleksi, training, pengembangan dan penilaian hasil kerja. Rekrutmen merupakan langkah kedua atau ketiga dalam MSDM yang sebelumnya diawali dengan Perencanaan Kepegawaian yang didahului dengan menetapkan struktur organisasi beserta struktur pekerjaan dan profil yang akan mengerjakan pekerjaan tersebut. Walaupun demikian Rekrutmen merupakan aspek yang sangat kritis dan menentukan dalam proses Manajemen Sumber Daya Manusia dalam artian kelanjutan proses manajemen SDM selanjutnya akan sangat ditentukan oleh kualitas dari Proses Rekrutmen ini. Proses rekrutmen merupakan "pintu gerbang" untuk memasuki "kawasan organisasi". Kalau langkah awal ini sudah berjalan dengan baik, maka selanjutnya sumber daya manusia akan lebih mudah



dikembangkan. Kelemahan atau kesalahan yang mungkin akan timbul dalam proses pengembangan selanjutnya sudah dapat dieliminasi sedemikian rupa dari awal.

Dalam konteks penataan kelembagaan SDM secara individual maupun Manajemen SDM yang diterapkan akan berpengaruh terhadap Kelembagaan yang dibentuk. SDM yang berkualitas akan mengurangi besaran organisasi yang akan diterapkan. Manajemen SDM yang profesional, dimulai dari proses rekrutmen, pengembangan pegawai sampai dengan berhenti (pensiun) dilakukan secara profesional yang tentu saja akan berpengaruh terhadap organisasi yang ada.

## 6. Aspek Keuangan

Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah perlu juga memperhatikan aspek keuangan yakni mempertimbangkan kemampuan dari daerah akan membiayai organisasi yang dihasilkannya. Semakin besar organisasi yang dibuat semakin besar dana yang harus dialokasikan untuk membiayai kelembagaan / organisasi tersebut. Penataan Kelembagaan yang dilakukan diharapkan dapat melakukan perubahan-perubahan sebagai berikut :

- Organisasi yang dibentuk dapat mengurangi pemborosan dan inefisiensi yang terjadi, dengan demikian kelembagaan yang dibentuk mempertimbangkan dari aspek keuangan baik

pengeluaran maupun pendapatan atau manfaat yang dihasilkan. Kelembagaan besar belum tentu menjadikan pemborosan tetapi dapat pula menghasilkan manfaat yang besar, tentu saja manfaat disini adalah manfaat untuk masyarakat. Kelembagaan kecil belum tentu menghasilkan efisiensi tapi dapat pula menimbulkan tidak teroptimalkannya potensi yang dimilikinya atau terdapat pekerjaan yang tidak dapat terlaksana padahal pekerjaan tersebut manfaatnya sangat dibutuhkan masyarakat.

- Pembentukan organisasi baik secara horizontal maupun secara vertikal perlu juga mempertimbangkan pengalokasian sumber dana secara efisien. Dana yang tersedia apalagi terbatas perlu didistribusikan secara adil baik keadilan secara distributif maupun keadilan secara alokatif sehingga tidak menimbulkan kecemburuan dan ketidak harmonisan antar unit organisasi. Unit organisasi yang memiliki beban tugas yang besar seyogyanya mendapat alokasi dana yang cukup untuk menjalankan tugas tersebut.
- Penataan Kelembagaan Daerah diharapkan dapat mendorong dan meningkatkan kreativitas, kewiraswastaan dan inisiatif di sektor publik. Semangat entrepreneur dalam birokrasi ditanamkan



sehingga tidak hanya mengetahui dan memahami bagaimana membelanjakan tetapi juga mencari peluang untuk meningkatkan pendapatan

- Penataan Kelembagaan daerah juga diharapkan dapat meningkatkan transparansi keuangan publik sehingga masyarakat dapat memahami apakah yang telah dibelanjakan pemerintah memberikan manfaat atau nilai tambah bagi masyarakat atau tidak. Dengan adanya transparansi, Pemerintah Daerah juga akan lebih meningkatkan kualitas program-program yang dilaksanakan dan akan meningkatkan akuntabilitasnya karena masyarakat akan menyoroti apa yang telah, sedang dan akan dilakukannya.

## B. Analisis Penentuan Kelembagaan Pemerintah Daerah

Dalam menentukan Kelembagaan Pemerintah Daerah aspek kewenangan bukanlah satu-satunya yang harus dipertimbangkan. Walaupun suatu daerah sudah memiliki suatu kewenangan bukan berarti dibentuk pula kewenangan yang menangani suatu kewenangan tersebut dengan kata lain pemilikan kewenangan tidak selalu dibarengi dengan pembentukan kelembagaan. Pelaksanaan kewenangan oleh Pemerintah Daerah tidak mesti berbentuk dilakukan oleh suatu Dinas tapi dapat dilakukan oleh unit-unit yang lain yang secara

eselonisasi dibawah Dinas.. Dalam konteks ini, beban pekerjaan mesti menjadi bahan pertimbangan dalam menentukan format kelembagaan. Makin besar beban kerja, makin tinggi peringkat kelembagaan yang mesti dibentuk, dan sebaliknya jika beban kerja kecil.

Tolok ukur yang diperlukan dalam hal ini bervariasi tergantung kepada kewenangannya. Kewenangan dalam Bidang Pertanian misalnya, dapat menggunakan tolak ukur luas areal pertanian atau jumlah masyarakat yang bekerja pada sektor pertanian. Kewenangan dalam Bidang Pendidikan, dapat menggunakan jumlah usia sekolah sebagai tolak ukurnya. Kewenangan dalam Bidang pengairan, dapat menggunakan jumlah debit air per satuan waktu, atau panjang aliran sungai sebagai tolak ukurnya.

Berdasarkan kondisi empiris yang pernah dilakukan oleh daerah, serta berdasarkan dasar-dasar teoritis yang ada, terdapat 4 (empat) faktor utama yang seharusnya dipertimbangkan sebelum menentukan format kelembagaan daerah (sebagaimana tercantum dalam matriks/daftar penilaian) yaitu:

Dari sisi permintaan atau dari sisi objek yang akan dilayani, terdapat dua faktor utama, yaitu:

- Jumlah masyarakat yang menjadi objek kewenangan. Misalnya, untuk menentukan

kelembagaan yang menangani kewenangan Bidang Pertanian, maka salah satu faktor yang harus dipertimbangkan adalah jumlah masyarakat yang bekerja pada sektor pertanian di daerah yang bersangkutan. Makin banyak jumlah masyarakat yang bekerja pada sektor ini, makin besar kelembagaan yang harus dibentuk.

- Luas wilayah yang menjadi objek kewenangan tersebut. Misalnya, untuk menentukan kelembagaan yang menangani kewenangan Bidang Pertanian, maka salah satu faktor yang harus dipertimbangkan adalah luas areal pertanian di daerah tersebut. Makin luas wilayah yang harus dilayani, makin besar kelembagaan yang harus dibentuk.

Dari sisi penawaran atau dari sisi pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan, terdapat dua faktor utama, yaitu:

- Jumlah anggaran yang dipergunakan dalam menyelenggarakan kewenangan tersebut secara empiris. Penetapan faktor ini sebagai faktor utama didasari asumsi bahwa makin besar jumlah anggaran yang dipergunakan dalam mengurus kewenangan tersebut, makin tinggi volume kerjanya, makin berat beban kerjanya, dan makin luas ruang lingkup

pekerjaannya, sehingga makin besar kelembagaan yang harus dibentuk.

- Jumlah pegawai yang bekerja dalam Bidang Kewenangan tersebut, secara empiris. Penetapan faktor ini pun didasari asumsi bahwa makin banyak jumlah pegawai yang bekerja dalam Bidang kewenangan tersebut, makin tinggi volume kerjanya, makin berat beban kerjanya, dan makin luas ruang lingkup pekerjaannya, sehingga makin besar kelembagaan yang harus dibentuk.

Interaksi antara permintaan dan penawaran melahirkan jumlah dan jenis layanan yang di satu sisi diperlukan oleh masyarakat, dan di sisi lain memang mampu disediakan oleh pemerintah daerah. Dengan demikian, maka, *jumlah layanan yang diberikan secara empiris merupakan faktor kelima yang perlu dipertimbangkan dalam penetapan kelembagaan daerah.*

Pengukuran beban kerja merupakan langkah yang harus dilakukan sebelum kelembagaan dibentuk. Pengukuran tiada lain dari membandingkan kondisi riil dari suatu objek dengan alat ukur. Dalam hal ini, instrumen pengukuran bisa berupa standar atau rencana yang telah ditetapkan. Sedangkan beban kerja adalah nilai besaran pekerjaan yang harus dilaksanakan



oleh suatu organisasi dalam suatu kurun waktu tertentu yang dinyatakan secara kuantitatif. Dengan demikian, "Pengukuran Beban Kerja" merupakan suatu usaha untuk mengukur besaran pekerjaan yang harus dilaksanakan oleh suatu organisasi dalam suatu kurun waktu tertentu.

Apabila dicermati, lahirnya PP Nomor 8 Tahun 2003 merupakan pengganti PP Nomor 84 Tahun 2000 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Dalam PP Nomor 84 Tahun 2000 ini tidak dirumuskan formulasi penentuan beban kerja, sehingga daerah "berlomba-lomba" menata kelembagaannya dengan memperbanyak kelembagaan daerah, yang mengakibatkan terjadinya inefisiensi sumber daya. Atas dasar itu keluarlah PP Nomor 8 Tahun 2003 dengan pembatasan jumlah kelembagaan daerah, yaitu:

1. Dinas Propinsi maksimal 10, kecuali DKI 14 dinas.
2. Lemtekda Propinsi maksimal 8
3. Dinas Kabupaten/Kota maksimal 14
4. Lemtekda Kabupaten/Kota maksimal 8

Untuk menentukan bentuk kelembagaan tersebut ditetapkan formulasi beban kerja untuk setiap bidang kewenangan (Perhitungan skor penetapan kriteria penataan organisasi perangkat daerah). Sebagai contoh untuk penentuan beban kerja bidang

pertanian di kabupaten sebagai berikut:

#### Faktor Umum

No	Indikator	Skala Nilai	Bobot (%)	Skor
1	2	3	4	5
1	Luas Wilayah (Km2): < 15.000. 15.000 – 30.000 > 30.000	400 700 1000	4	16 28 40
2	Jumlah penduduk (Jiwa): < 400.000 400.000 – 750.000 > 750.000	400 700 1000	2	8 14 20
3	Rati Belanja Aparatur dalam APBD (%): >50 30 – 50 <30	400 700 1000	4	16 28 40
4	Jumlah kecamatan: 3 – 9 10 – 20 >20	400 700 1000	2	8 14 20
5	Jumlah desa dalam kabupaten: <50 50 – 100 >100	400 700 1000	4	16 28 40
6	Aspek karakteristik daerah pengembangan/pertumbuhan: - Loka//regional	400	4	16

- Nasional	700		28
- Internasional	1000		40

### Faktor Teknis

No	Indikator	Skala Nilai	Bobot	Skor
1	2	3	4	5
1	Luas lahan pertanian (Ha): < 100.000 100.000 – 300.000 300.000 – 500.000 > 500.000	400 600 800 1000	7	28 42 56 70
2	Luas lahan sawah irigasi (Ha): < 10.000 10.000 – 20.000 20.000 – 30.000 > 30.000	400 600 800 1000	7	28 42 56 70
3	Luas lahan sawah non irigasi (Ha): < 10.000 10.000 – 20.000 20.001 – 30.000 > 30.000	400 600 800 1000	6	24 36 48 60
4	Sistem pengolahan pertanian: Teknologi modern Intensifikasi Tradisional	400 700 1000	6	24 42 60

5	Luas perkebunan lahan rakyat (Ha): < 20.000 20.000 – 50.000 50.001 – 80.000 > 80.000	400 600 800 1000	6	24 36 48 60
6	Luas tanaman pangan intensifikasi dibanding areal tanaman total (%): < 20 20 – 50 > 50	400 700 1000	6	24 42 60
7	Populasi ternak menurut jenisnya: Ternak besar Ternak kecil Ternak unggas Aneka ternak Hewan kesayangan	400 550 700 850 1000	6	16 22 28 34 40
8	Jumlah rumah potong hewan: < 5 5 – 10 > 10	400 700 1000	6	24 42 60
9	Jumlah pasar hewan: < 5 5 – 10 > 10	400 700 1000	6	24 42 60
10	Potensi ekspor hasil ternak: < 1.000.000 1.000.000 – 2.000.000 > 2.000.000	400 700 1000	6	24 42 60



11	Penyediaan pakan ternak:			
	Padang rumput	400	6	24
	Produksi hijauan pakan	1000		60
12	Jumlah peternak/Rumah tangga peternak:			
	< 50.000	400	6	24
	50.000 – 100.000	700		42
	> 100.000	1000		60
13	Perusahaan bidang peternakan (Usaha):			
	< 30	400	6	24
	30 – 50	700		42
	> 50	1000		60

#### Penetapan Kelembagaan:

- Faktor umum dan faktor teknis mempunyai interval skala nilai dari 400 s.d. 1000
- Prosentase faktor umum = 20% dan faktor teknis 80%
- Total skor: < 500 belum dapat dibentuk organisasi tersendiri  
500 – 750 bentuk kelembagaan "Kantor"  
> 750 bentuk kelembagaan "Dinas atau Badan

Berbicara tentang pengukuran beban kerja, hal yang paling penting untuk difahami adalah: *Pertama*, faktor-faktor yang menentukan beban kerja itu sendiri, yang secara umum telah dikemukakan di atas. *Kedua*, mekanisme pengukuran yaitu prosedur atau tahapan-

tahapan proses yang harus dilakukan dalam mengukur beban kerja suatu organisasi. Dan yang sangat penting dalam hal ini adalah *instrumen* yang akan digunakan dalam pengukuran beban kerja tersebut. Instrumen Pengukuran Beban Kerja adalah alat yang digunakan untuk mengukur beban kerja, dalam hal ini bisa berupa standar atau rencana yang telah ditetapkan.

Adapun langkah-langkah penentuan beban kerja tersebut adalah sebagai berikut:

- Menentukan faktor-faktor yang mempengaruhi beban kerja; Misalkan, apabila kita ingin menentukan bentuk dan ukuran kelembagaan yang akan menangani kewenangan bidang pertanian, maka faktor penentunya adalah jumlah penduduk yang bekerja pada sektor pertanian, luas areal pertanian, jumlah anggaran yang akan dialokasikan untuk sektor pertanian, jumlah pegawai pemerintah yang saat ini ada dalam sektor pertanian, dan jumlah serta kesulitan layanan yang harus diberikan kepada sektor pertanian.
- Menentukan bobot setiap faktor penentu beban kerja; Bobot adalah kontribusi setiap faktor penentu beban kerja terhadap beban kerja keseluruhan. Dengan demikian total bobot untuk seluruh faktor penentu beban kerja adalah 100%.

3. Menilai kondisi riil saat ini setiap faktor penentu beban kerja. Penilaian kondisi riil menggunakan skala likert antara 1 s.d. 4, dengan kualifikasi sangat tinggi (4), tinggi (3), sedang (2), dan rendah (1).
4. Memprediksi perkembangan setiap faktor penentu beban kerja tersebut dengan cara memberikan penilaian menggunakan skala likert. Penilaian didasarkan kepada prediksi luas areal pertanian ke depan, prediksi jumlah petani ke depan, prediksi potensi pertanian, prediksi sikap budaya masyarakat pertanian terhadap kemajuan jaman, dan lain-lain. Sementara itu kualifikasi penilaian adalah sebagai berikut: Sangat strategis (4), strategis (3), kurang strategis (2), tidak strategis (1).
5. Penentuan skor beban kerja, yaitu nilai akhir dari setiap faktor penentu beban kerja yang merupakan hasil kali antara bobot dengan nilai saat ini ditambah nilai strategis:  $\text{Skor} = \text{Bobot} \times (\text{Nilai saat ini} + \text{Nilai Strategis})$ .
6. Menentukan standar pengukuran beban kerja. Misalnya, dalam kasus penentuan beban kerja untuk sektor pertanian, dengan jumlah faktor penentu sebanyak 5 faktor dan skala nilai riil dan nilai strategis antara 1 s.d. 4, maka akan diperoleh skor maksimal sebesar  $5(4 + 4) = 40$ , dan skor minimal sebesar  $5(1 + 1)$

= 10. Dengan demikian, standar pengukuran dapat dibuat sebagai berikut:

Skor 10 – 20, beban kerja rendah, tidak perlu kelembagaan tersendiri

Skor >20 – 30, beban kerja sedang, kelembagaan eselon III

Skor >30 – 40, beban kerja tinggi, kelembagaan eselon II

**Tabel 3**  
**Penentuan Beban Kerja Organisasi**

Faktor Penentu	Nilai relatif	Bobot	Nilai Saat Ini	Nilai Strategis	Skor
1	2	3	4	5	$6 = 3 \times (4+5)$
Jumlah penduduk yang bekerja pada sektor tertentu					
Luas wilayah yang menjadi objek sektor tertentu					
Jumlah Anggaran sektor tertentu					
Jumlah pegawai sektor tertentu					
Jumlah layanan sektor tertentu					
Skor total					
Klasifikasi beban kerja					
Bentuk kelembagaan					



Keterangan: Nilai relatif adalah nilai dalam bentuk prosentase terhadap total. Misalnya, nilai relatif untuk jumlah penduduk yang bekerja pada sektor pertanian adalah jumlah prosentase jumlah penduduk yang bekerja pada sektor pertanian terhadap jumlah penduduk total di daerah tersebut.

Untuk kasus penataan kelembagaan kecamatan, dengan sasaran menentukan struktur kelembagaan kecamatan untuk mendapatkan apakah struktur dengan pola maksimal (5 seksi), pola minimal (3 seksi), atau diantaranya (4 seksi), maka model tersebut dapat dimodifikasi sebagai berikut:

**Tabel 4**  
**Penentuan Beban Kerja Kecamatan**

Faktor Penentu	Nilai Relatif	Bobot	Nilai Saat Ini	Nilai Strategis	Skor
1	2	3	4	5	$6 = 3 \times (4+5)$
Jumlah penduduk					
Luas wilayah					
Jumlah anggaran					
Jumlah pegawai					
Jumlah kelurahan					
Skor total					
Klasifikasi beban kerja					
Pola Struktur Kelembagaan					

Keterangan:

Untuk kasus kecamatan, standar penilaian dapat diklasifikasikan sebagai

berikut:

Skor 10 – 20, beban kerja rendah, pola minimal (3 seksi)

Skor >20 – 30, beban kerja sedang, 4 seksi.

Skor >30 – 40, beban kerja tinggi, pola maksimal (5 seksi)

Demikian juga untuk kasus penataan kelembagaan kelurahan, dengan sasaran menentukan struktur kelembagaan kecamatan untuk mendapatkan apakah struktur dengan pola maksimal (4 seksi), pola minimal (2 seksi), atau diantaranya (3 seksi), maka model tersebut dapat dimodifikasi sebagai berikut:

**Tabel 3**  
**Penentuan Beban Kerja Kelurahan**

Raktor Penentu	Nilai Relatif	Bobot	Nilai Saat Ini	Nilai Strategis	Skor
1	2	3	4	5	6 = 3 x (4+5)
Jumlah penduduk					
Luas wilayah					
Jumlah anggaran					
Jumlah pegawai					
Jumlah RW					
Skor total					
Klasifikasi beban kerja					
Pola Struktur Kelembagaan					

**Keterangan:**

Untuk kasus kelurahan, standar penilaian dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

Skor 10 – 20, beban kerja rendah, pola minimal (2 seksi)

Skor >20 – 30, beban kerja sedang, 3 seksi.

Skor >30 – 40, beban kerja tinggi, pola maksimal (4 seksi)

### C. Alternatif Pengembangan Model Kelembagaan Pemerintah Daerah

Pengembangan kelembagaan Pemerintah Daerah dimaksudkan adalah bagaimana Kelembagaan tersebut memiliki kapabilitas yang memadai dalam mendukung penyelenggaraan pemerintah daerah. Dengan semangat desentralisasi dan otonomi daerah merupakan peluang untuk mengembangkan model kelembagaan yang paling ideal untuk sebuah pemerintahan. Dengan kewenangan yang dimiliki oleh Propinsi dan Kabupaten/Kota sebenarnya memiliki kewenangan penuh untuk menetapkan format kelembagaannya, termasuk lembaga yang non-konvensional. Selama ini, perangkat daerah (konvensional) terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas, dan Lembaga Teknis. Namun diluar itu, tetap dimungkinkan adanya pemunculan bentuk dan model baru kelembagaan daerah. Dengan kewenangan yang ada, pemerintah Kabupaten / Kota dapat mengembangkan asas dekonsentrasi dan/atau ko-administrasi di wilayahnya, antara lain melalui pembentukan lembaga-lembaga alternatif atau non-konvensional ini.

Adapun model alternatif kelembagaan yang ditawarkan diluar model baku yang ada selama ini adalah sebagai berikut :



## 1. Status Kelembagaan

### a. Murni Aparatur Pemerintah Daerah

Kelembagaan yang 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.

Kelembagaan dengan model semacam ini kurang menyertakan partisipasi masyarakat dalam merumuskan kebijakan-kebijakan dalam pelaksanaan pelayanan terhadap masyarakat. Aspirasi masyarakat hanya disalurkan ke lembaga legislatif (DPRD) Kabupaten. Model kelembagaan birokrasi kecenderungan bersifat rigid/kurang fleksibel dalam

mengantisipasi kebutuhan dan tuntutan yang berkembang di wilayah dan masyarakatnya. Kelembagaan ini lebih bersifat pelaksana tugas-tugas pimpinan bukan pemenuhan kebutuhan dan aspirasi wilayah dan masyarakatnya.

Dilihat dari Aspek Personil yang menjalankan kelembagaan ini, dimana dilaksanakan oleh Aparatur Pemerintah Daerah, dengan melihat kecenderungan yang ada dewasa ini tidak Aparatur pemerintah kurang profesional dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dan tidak memiliki jiwa inovatif dan kreatifitas yang tinggi. Kelembagaan ini dengan personil seperti itu akan mengalami kesulitan menjalankan tugas dan fungsi pengelolaan kawasan perkotaan yang membutuhkan tenaga-tenaga profesional yang terampil, inovatif dan kreatif.

Dilihat dari Aspek Pembiayaan dengan kelembagaan semacam itu pembiayaan akan sangat tergantung alokasi dana yang diberikan Pemerintah daerah pada lembaga tersebut. Sedangkan kecenderungan rata-rata kemampuan Pemerintah daerah sangat terbatas. Untuk mengatasi permasalahan tersebut kelembagaan tersebut dapat diberikan otoritas yang lebih dengan menempatkan kelembagaan tersebut seperti model kelembagaan pemerintah dengan pola Unit Swadana. Kelembagaan tersebut selain mendapat



subsidi dari Pemerintah daerah Kelembagaan tersebut memiliki sumber pendapatan lain yang legal untuk menopang pelaksanaan tugas dan fungsinya.

#### **b. 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 perkotaan ini. Bentuk 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

Keuntungan yang dimiliki pola kelembagaan seperti ini akan jauh lebih efektif, efisien dan profesional dibandingkan dengan model pertama disamping memiliki fleksibilitas yang cukup tinggi dalam mengantisipasi dan menjawab tuntutan dan kebutuhan di lapangan.

#### **c. Kelembagaan Swasta Murni**

Pengelolaan suatu urusan diserahkan sepenuhnya kepada pihak swasta. Pembangunan suatu wilayah perkotaan yang dilakukan developer/pengembang yang dewasa ini seperti di kota-kota mandiri / pemukiman-pemukiman skala besar. Pola semacam ini akan cenderung bersifat profit oriented karena bertujuan untuk mendapatkan keuntungan, eksklusifitas wilayah/daerah cenderung akan terjadi dengan pola tersebut. Pemerintah Daerah tidak memiliki otoritas untuk intervensi ke dalam organisasi ini sehingga akan mengalami kesulitan untuk melakukan pengawasan dan pengendalian. Secara teoritis karena jenis barang/layanan yang disediakan lebih cenderung barang publik maka kelembagaan yang murni dilakukan oleh swasta dirasakan kurang tepat.

### **2. Jenis Kelembagaan**

#### **a. Kelembagaan Permanen**

Jenis atau bentuk kelembagaan permanen dapat berupa model-model sebagai berikut :

##### **1) Kelembagaan Pengelola Kawasan Khusus**

Pengelolaan suatu kewenangan pemerintahan berbasis otoritas khusus (*authority-based management*) sesungguhnya merupakan sebuah model yang diyakini memiliki efektivitas tinggi. Hanya saja dalam konteks



Indonesia, penetapan kawasan otorita (kawasan khusus) masih menjadi wewenang pemerintah Pusat, sebagaimana terlihat dalam pembentukan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, Otorita Jatiluhur, dan sebagainya.

Meskipun demikian, pembentukan badan atau lembaga otorita ini dapat dilakukan di daerah yang memiliki kawasan-kawasan khusus seperti perkotaan, pelabuhan, bandar udara, industri (*industrial estate*), perkebunan, pertambangan, kehutanan, pariwisata, jalan bebas hambatan dan sebagainya. Dan kenyataannya, kawasan-kawasan khusus seperti itu sangat banyak yang berlokasi di wilayah Kabupaten / Kota. Pengelolaan kawasan khusus selama ini terkesan tidak fokus sehingga menyebabkan fungsi pengembangan kawasan dan pelayanan umum pada kawasan tersebut menjadi merosot mutunya.

Potensi wisata pantai Pangandaran di Ciamis sesungguhnya tidak kalah dengan Bali, namun sayang berbeda dalam profesionalisme pengelolaannya. Pemkab Ciamis nampaknya cukup puas dengan kondisi Pangandaran saat ini, sehingga tidak terlihat ada upaya konkrit untuk mempromosikannya. Hal ini bisa dilihat dari tidak adanya fasilitas wisata bertaraf internasional seperti rumah sakit dan super market modern, tidak lengkap dan tidak efektifnya sistem transportasi (darat,

laut dan udara), kurangnya dukungan aspek keamanan (polisi, SAR), serta kurang tersedianya media promosi skala nasional dan global. Jika saja Pangandaran dikelola oleh sebuah badan otorita, sangat mungkin kawasan ini akan berkembang maksimal, sehingga menguntungkan masyarakat pengguna jasa wisata dan pemerintah daerah setempat secara timbal balik.

## 2) Tim / Komisi (*project management*)

Model tim atau kepanitiaan sesungguhnya juga merupakan fenomena yang sangat lumrah dalam administrasi negara modern. Bahkan harus diakui bahwa "tim" sering kali dapat bekerja lebih cepat dan efisien dari pada lembaga induk yang membentuknya. Disamping itu, "tim" lebih bersifat fungsional sehingga mampu melepaskan diri dari jeratan-jeratan dan kendala struktural yang menjadi ciri khas dari sistem birokrasi publik. Namun jika tradisi membentuk satu tim untuk satu kasus (*one team one case*) ini berkelanjutan dan berlebihan, dalam kaca mata administrasi negara jelas merupakan suatu bentuk dari kegagalan birokrasi publik (*bureaucracy failure*), atau dapat dipandang juga sebagai *mal-administrasi*.

## 3) Lembaga Semi-Publik/Semi-Privat atau *Government-Initiated Private Management*.

Pengertian lembaga semi publik atau semi-privat disini

dimaksudkan sebagai sebuah model kerjasama dimana sektor publik (pemerintah daerah) dan sektor privat (swasta) memiliki kedudukan dan peran yang berbeda, namun sinergis, dalam pengelolaan suatu urusan atau asset tertentu. Biasanya, pemerintah memegang fungsi regulasi dan pengawasan, sementara investor menyelenggarakan fungsi-fungsi perencanaan, pelaksanaan dan pembiayaannya. Contoh konkrit tentang hal ini adalah Manajemen "Kya-Kya Kembang Jepun" di Surabaya, sebuah arena pusat jajan yang sekaligus berfungsi sebagai wisata budaya di tengah kota.

Kawasan Kya-kya ini dirancang pada jalan sepanjang 730 meter, lebar 20 meter, menampung 200 pedagang (makanan dan nonmakanan), 2.000 kursi, serta 500 meja makan. Sebelum diterapkan, ide ini didahului oleh berbagai macam studi secara terpadu yang mencakup studi keamanan, studi perilaku warga kota, studi parkir dan transportasi, studi budaya (arsitektur setempat, *genius loci*), studi kelayakan ekonomis dan teknis seperti sistem kebersihan, utilitas (saluran air, *drainage*, listrik, sistem suara, sampah), pemanfaatan SDM setempat, kerja sama dengan warga, LSM, potensi-potensi wisata (bangunan kuno, monumen bersejarah), dan sebagainya.

Bagi Pemkot Surabaya sendiri, kehadiran Manajemen Kya-kya memberi manfaat yang signifikan. Disamping

menjadi sumber pendapatan daerah melalui penarikan retribusi, urusan kebersihan dan keamanan di kawasan Kya-kya juga ditangani oleh Manajemen Kya-kya, sehingga beban Pemkot menjadi jauh berkurang. Disamping itu, pengelolaan yang professional diharapkan dapat menciptakan mutu pelayanan yang jauh lebih baik dan dapat dipertanggungjawabkan.

#### 4) Pengelolaan Bersama (*Joint Management*)

Otonomi luas yang diintrodusir ternyata sering membawa permasalahan atau konflik antar daerah. Beberapa konflik yang sempat muncul di media antara lain:

- Konflik antara Pemprov DKI dengan Kota Bekasi menyangkut TPA Bantargebang, serta antara Kota Bogor dan Kabupaten Bogor menyangkut TPA Galuga dan terminal Bubulak (*Pikiran Rakyat*, 12 Juni 2002).
- Konflik antara Kota Bogor ke Kabupaten Bogor menyangkut kebijakan perluasan wilayah. Pihak Kabupaten ngotot mempertahankan assetnya seperti gedung desa beserta tanah kas desa (bengkok) yang ditarik masuk wilayah Kota (*Pikiran Rakyat*, 12 Juni 2002).
- Konflik antara Pemprov Jawa Barat (cq. Perda No. 23/2000 tentang Penebangan Kayu dan Perda No.



24/2000 tentang Usaha Pengolahan Teh) dengan Kabupaten Cianjur, Garut, Camis, dan Tasikmalaya yang menerbitkan Perda yang mengatur hal yang sama (*Pikiran Rakyat*, 19 Juni 2002).

- Konflik antara Pemprov Jawa Tengah dengan Kota Semarang dalam pengelolaan Sistem Polder Kota Lama, khususnya kolam retensi didepan Stasiun KA Tawang yang menimbulkan bau busuk (*Kompas*, 24 Juni 2002).

Untuk mengantisipasi munculnya konflik yang makin beragam dan makin kompleks, maka saling pengertian antar daerah melalui penguatan kerjasama regional sangat diperlukan. Dan untungnya, kesadaran untuk membangun kerjasama antar daerah melalui sistem pengelolaan bersama (*joint management*) ini sudah mulai nampak, antara lain melalui kesepakatan antara beberapa Kepala Daerah di wilayah tertentu, yakni:

- Surat Keputusan Bersama (SKB) lima Bupati, yakni Bupati Banjarnegara, Purbalingga, Banyumas, Cilacap, dan Kabumen pada tanggal 28 Juni 2003 tentang Pembentukan Lembaga Kerjasama Regional Management yang diorientasikan pada Regional Marketing yang diberi nama "Barlingmascakeb".
- SKB Walikota Surakarta, Bupati Boyolali, Bupati Sukoharjo, Bupati Karanganyar, Bupati Wonogiri,

Bupati Sragen dan Bupati Klaten tentang Kerjasama Antar Daerah Surakarta, Boyolali, Sukoharjo, Karanganyar, Wonogiri, Sragen dan Klaten. Bahkan sebagai tindak lanjut dari SKB ini, telah dikeluarkan Keputusan Koordinator Badan Kerjasama Antar Daerah Subosuka Wonosraten No. 136/06/BKAD/VII/02 tentang Rincian Tugas Sekretariat Badan Kerjasama Antar Daerah Subosuka Wonosraten.

Meskipun demikian bahwa kerjasama regional atau pengelolaan bersama suatu urusan tidak selamanya harus terdiri dari banyak daerah dan meliputi semua hal. Bisa jadi, *joint management* hanya terjadi antara 2 daerah otonom dan untuk satu urusan tertentu.

#### **b. Kelembagaan Temporer**

Jenis atau bentuk kelembagaan Temporer dapat berupa model-model sebagai berikut :

- 1) Gugus Tugas (*Task Force*), dibentuk guna pengelolaan suatu kegiatan yang sifatnya lintas sektoral. Kelembagaan ini terdiri dari tim pengarah dan tim pengendali yang langsung dibawah kendali Kepala Daerah (Gubernur atau Bupati/Walikota). Adapun yang menjadi tugas tim pengarah adalah merumuskan kebijakan dan prioritas program, sementara tim pengendali

bertugas untuk melaksanakan pengawasan, pemantauan dan koordinasi teknis pelaksanaan program, serta tugas lain yang ditetapkan. Dalam melaksanakan tugasnya tim pengendali dapat melakukan kerjasama dengan pihak-pihak lain yang dinilai memiliki kepentingan yang sama dengan program yang dilaksanakan. Kerjasama ini bisa dilakukan baik dengan lembaga swadaya masyarakat (LSM) maupun kelembagaan lainnya di tingkat lokal, nasional dan internasional.

- 2) Panitia Adhoc (Panitia Kerja), dibentuk guna pengelolaan suatu kegiatan yang sifatnya lintas sektoral dan sifatnya sangat khusus. Kelebihan kelembagaan ini adalah (1) akan bekerja secara efektif karena dibentuk dalam satuan kerja yang spesifik; (2) dapat dibentuk secara cepat kapan saja sesuai dengan kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi. Walaupun tentu memiliki kelemahan yaitu tidak ada keberlanjutan program, karena setelah program selesai panitia tidak terlibat lagi dalam program selanjutnya.
- 3) Sekretariat Bersama (Sekber), kelembagaan atau tim ini dibentuk untuk menyelesaikan permasalahan tertentu yang sifatnya lintas wilayah, baik itu kabupaten / kota / provinsi. Dasar hukum kelembagaan ini adalah Surat Keputusan Bersama.

## BAB V

### KESIMPULAN

Kelembagaan Pemerintah Daerah yang diterapkan saat ini masih menggunakan Kelembagaan yang bersifat homogen. Inovatif dan Kreatifitas dalam melaksanakan kewenangan daerah yang dituangkan dalam Kelembagaan Pemerintah Daerah relatif masih terbatas. Untuk itu Implementasi kebijakan otonomi daerah secara benar-benar memerlukan upaya penyalarsan sambil berjalan (*incremental adjustment*) terutama dalam penataan birokrasi pemerintahan daerah dengan memperhatikan maksud, tujuan dan arah pemberian otonomi daerah.

Penataan Kelembagaan di daerah dalam mewujudkan Kelembagaan Pemerintah daerah yang rasional seyogyanya mempertimbangkan baik aspek yang bersifat kualitatif maupun aspek yang bersifat kuantitatif. Penataan Kelembagaan yang hanya mempertimbangkan aspek kualitatif semata akan menjadikan Kelembagaan Pemerintah daerah kurang efektif dan efisien, begitu pula sebaliknya apabila hanya mempertimbangkan aspek kuantitatif akan menghasilkan kelembagaan yang kurang membumi atau realistik.

Model-model lain kelembagaan Pemerintah Daerah dibutuhkan dalam meningkatkan rasionalisasi kelembagaan Pemda dan meningkatkan efektifitas dan



efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan dan pembangunan. Namun demikian penerapan model alternatif kelembagaan tetap harus didasarkan pada kebutuhan riil dan kemampuan operasionalnya. Disamping itu, penerapan lembaga alternatif ini hendaknya juga tidak menjadikan struktur organisasi pemerintah daerah membesar secara tidak terkontrol dan tidak rasional.

Alternatif kelembagaan di daerah pada hakekatnya ditujukan untuk memberi pilihan yang lebih leluasa kepada daerah untuk dapat menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan secara lebih optimal. Dapat dikatakan pula bahwa pengembangan model-model alternatif ini bukan dimaksudkan untuk merombak kelembagaan yang ada saat ini. Dengan demikian, model-model baru ini sifatnya *komplementer* (pelengkap) terhadap kelembagaan yang telah ada, bukan bersifat *substitutif* (pengganti). Sebagai fungsi pelengkap pun, model-model tadi hanya merupakan sebuah tawaran dan tidak ada prinsip kemutlakan / keharusan untuk diterapkan di daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdulah Wahab, 2000, *Analisa Kebijakan Publik*
- AF. Stoner and Wankel Charles, 1993, *Perencanaan dan Pengambilan Keputusan*, Rineka Cipta, Jakarta
- Albrow, Martin, *Bureaucracy* (diterjemahkan oleh M. Rusli Karim dan Totok Daryanto, *Birokrasi*), PT. Tiara Wacana Yogya, Yogyakarta, 1989.
- Baban Sobandi, *Model Kuantitatif Penataan Kelembagaan Daerah*, STIA-LAN Bandung, 2000.
- , *Etika Kebijakan Publik: Moralitas Profetis dan Profesionalisme Birokrasi*, Humaniora Utama Press, 2004
- Benge, Eugene J., 1985, *Pokok-pokok Manajemen Modern*, (seri manajemen No. 76), IPPM, Jakarta
- Bidang KKSDA Lembaga Administrasi Negara, *Hasil Kajian Penataan Kelembagaan Daerah Kabupaten Sukabumi*, Lembaga Administrasi Negara, 2000.
- , *Lembaga Administrasi Negara, Hasil Kajian Penataan Kelembagaan Daerah Kota Bekasi*, Lembaga Administrasi Negara, 2000.
- , *Lembaga Administrasi Negara, Hasil Kajian Penataan Kelembagaan Daerah Propinsi Jawa Barat*, Lembaga Administrasi Negara, 2000
- Bhenyamin Hoessein, "Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah". *Artikel*, Jurnal Bisnis dan Birokrasi, (No. 1/Vol. I, 1999).

-----, "Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II: Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dari Segi Ilmu Administrasi Negara". *Disertasi*, untuk memperoleh gelar Doktor dalam Ilmu Administasi Negara, (Jakarta: Universitas Indonesia, 1993), hal.57-72.

Blau Peter M & Marshall W. Meyer, (2000) Alih bahasa oleh Slamet Rijanto, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, Prestasi Pustakaraya, Jakarta

Bryant, Coralie & Louise G. White, *Managing Development in The Third World* (diterjemahkan oleh Rusyanto L. Simatupang, *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*), LP3ES, Jakarta, 1989.

Dan Suganda, 1991, *Trilogi Manajemen*, Murni Baru, Bandung

Fadilah Putra, 2003, *Partai Politik dan Kebijakan Publik*, Jogjakarta, Averroes Press

Fernandha, Desi, *Deregulasi dan Debirokratisasi Dalam Pelayanan Umum* (dalam Miftah Thoha, *Administrasi, Demokrasi dan Masyarakat Madani*), Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 1999.

Gifford & Elizabeth Pinchot (1993), *The End of Bureaucracy & The Rise of the Intelligent Organization*, Berrett - Koehler Publishers, San Francisco,

Husnan, Suad, 1992, *Manajemen Keuangan*, Jilid 2, BPFE Jogjakarta.

James L Gibson, and Donelly, James H., and Ivancevich, John M., 1996, *Manajemen*, (terj.), jilid 1-2, Erlangga, Jakarta.

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

Miftah Thoha, *Netralisasi Birokrasi Pemerintah di Indonesia* (dalam *Birokrasi dan Administrasi Pembangunan*, yang disunting oleh Sapta Nirwandar dan Ibrahim Tadju), Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1992.

-----, *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*, PT. Media Widya Mandala, Yogyakarta, 1991.

-----, 1987, *Perspektif Perilaku Birokrasi (dimensi-dimensi prima Ilmu Administrasi Negara Jilid II)*, Rajawali Press, Jakarta.

Kementrian Lingkungan Hidup, 2003, *Pedoman Kerjasama Antar Daerah dalam Pengelolaan LH*, Jakarta

Lembaga Administrasi Negara Perwakilan Jawa Barat, *Menuju Format Baru Pelayanan Umum*, LAN, Bandung, 1994

Osborne David dan Ted Gaebler (1992) berjudul: "Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector"

Osborne David and Peter Plastrik, (1997) *Banishing Bureaucracy The Five Strategies for Reinventing Government*

Powell, Walter W, & Paul J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, USA, 1991.



- Ron Ashkenas, Dave Ulrich, Todd Jick, Steve Kerr (2002), *The Boundaryless Organization Breaking The Chains of Organizational Structure*, Jhon Willey & Sons Inc
- Soetandyo Wignyosoebroto, *Likuidasi Kekuasaan Birokrasi Publik* (dalam Miftah Toha dan Agus Dharma, *Menyoal Birokrasi Publik*), Balai Pustaka, Jakarta, 1999.
- Tjokroamidjojo, Bintoro, *Pembangunan Administrasi Publik Dalam Pelita VII*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional "Pembangunan Administrasi dalam PELITA VII" yang diselenggarakan PERSADI, Bandung, 1997
- Von Glinow, Mary Ann Young, *The New Professionals; Managing Today's High-tech Employees*, Ballinger Publishing Company, USA, 1988
- UNDP, 1999, *Capacity Asssesment and Development*, <http://www.undp.org>
- UNDP (1996), *Local governance, Report of the United Nations Global Forum on Innovative Policies and Practices in Local Governance*, Gothenburg Sweden,
- UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Jo. UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah
- UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

## LAMPIRAN - LAMPIRAN



**EVALUASI SISTEM KELEMBAGAAN  
BIROKRASI PEMERINTAHAN DAERAH**

**Disain Penelitian**

**PUSAT PENGKAJIAN, PENDIDIKAN DAN  
PELATIHAN APARATUR I  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
BANDUNG  
2004**



## EVALUASI SISTEM KELEMBAGAAN BIROKRASI PEMERINTAHAN DAERAH

### A. Latar Belakang

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan wujud nyata dari seluruh kehendak rakyat Indonesia untuk melaksanakan cita-cita desentralisasi dan otonomi daerahnya. Dalam rangka pelaksanaan desentralisasi tersebut dibentuk dan disusun daerah propinsi, daerah kabupaten dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Kebijakan pemerintah melalui lahirnya UU tersebut merupakan suatu kebijakan yang cukup responsive dan akomodatif. Hal ini diharapkan adanya suatu perubahan dari perangkat pendukungnya kearah yang lebih baik, diantaranya melalui reformasi manajemen pemerintahan.

Dengan berlakunya UU 22/99, paradigma pemerintahan daerah mengalami pergeseran. Paradigma yang akan dilaksanakan bertumpu pada nilai demokratisasi, pemberdayaan dan pelayanan. Dengan demikian, pemerintah daerah memiliki kekuasaan dalam menjalankan keleluasaan dalam pengambilan keputusan yang terbaik dalam menjalankan roda pemerintahan di Daerah, dengan dan untuk mengembangkan potensi yang dimilikinya guna mendukung kualitas pelayanan publik yang diberikannya kepada masyarakat.

Otonomi daerah yang terkandung dalam UU 22 Tahun 1999 memberikan suasana baru dalam melaksanakan otonomi karena tidak diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, melainkan bermakna mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, otonomi disini tidak diartikan sebagai

penyerahan kewenangan-kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah sebagai birokrasi lokal, yang cenderung lambat laun akan membuahkan vested atau self-oriented, melainkan otonomi daerah yang menggambarkan hak masyarakat daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan pertimbangan yang rasional sesuai dengan kebutuhan daerah dan potensi yang dimilikinya.

Berdasarkan paradigma tersebut di atas, tentunya akan membawa banyak perubahan dalam sistem pemerintahan di daerah. Dalam pasal 4 dikemukakan bahwa hubungan antara pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, dilihat dari segi organisasi, tidak lagi berbentuk hubungan hirarki yang berjenjang, melainkan keduanya berkedudukan sebagai daerah otonom. Selain itu, distribusi kewenangan antara Pemerintah Propinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota mengalami perubahan dan pergeseran, dibanding kebijakan pemerintah sebelumnya.

Dalam pasal 7 dikemukakan bahwa kewenangan Daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiscal, agama serta kewenangan bidang lain yang tercantum dalam pasal 7 ayat (2). Sedang kewenangan propinsi mencakup kewenangan yang bersifat lintas Kabupaten/Kota; Kewenangan bidang tertentu lainnya; Kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten/Kota serta kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah. Untuk lebih jelasnya tentang batas kewenangan masing-masing maka dikeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah Dan Kewenangan Propinsi Sebagai Daerah Otonom.

Dengan berlakunya kebijakan di atas, maka sebagai konsekuensi dari penyelenggaraan Otonomi Daerah dalam rangka Desentralisasi merupakan suatu pekerjaan yang kompleks dan bersinambungan karena setelah melalui tahap awal desentralisasi, yang dilakukan melalui transfer berbagai jenis kewenangan dari Pemerintah Pusat ke berbagai institusi terutama institusi

pemerintah subnasional. Setelah transfer kewenangan kemudian akan diikuti dengan transfer pembiayaan, dokumen-dokumen serta sarana dan prasarana. Setelah tahap-tahap tersebut selesai dilalui, bukan berarti pekerjaan telah selesai. Justru muncul serangkaian tantangan baru berkaitan dengan kemampuan dari institusi yang memperoleh transfer kewenangan untuk mengelolanya secara baik dan benar. Tanpa manajemen yang baik, tujuan desentralisasi yakni untuk demokratisasi, efektivitas dan efisiensi serta keadilan tidak akan tercapai. Akan muncul sumber-sumber inefisiensi, inefektivitas serta ketidakadilan baru di Daerah-daerah yang dapat menjadi pemicu bagi terjadinya krisis multidimensional seri kedua.

Untuk menjalankan otonomi daerah diperlukan manajemen baru yang sesuai dengan dinamika persoalan yang dihadapi, karena dengan makin luasnya kewenangan yang dimiliki akan membawa dampak pula terhadap manajemen pemerintahan daerah secara keseluruhan, diantaranya yang berkaitan dengan pengorganisasian atau pembentukan kelembagaan untuk mewadahi dan melaksanakan kegiatan-kegiatan, tanpa mengabaikan prinsip-prinsip yang berlaku.

Disamping itu dalam penataan ulang organisasi atau yang dipopulerkan oleh Menurut Ingraham & Rornzek (1994) sebagai *"fundamental redesign of the system of government, the civil service system"*, hendaknya dilakukan upaya:

- a. Memperkecil ukuran organisasi pemerintah;
- b. Privatisasi;
- c. Memperbaharui manajemen dalam semua aspek.

Usaha untuk merancang organisasi perangkat daerah harus pula berorientasi pada tujuan dan proses kerja dalam organisasi. Struktur organisasi bukanlah tujuan, tetapi merupakan alat untuk mencapai tujuan. Untuk itu, UU No.22 Tahun 1999, Pasal 60 dan Pasal 68 mewajibkan daerah untuk menyusun organisasi perangkat daerah dengan perda dan berdasarkan pedoman dari Pemerintah Pusat.



Kebijakan penataan kelembagaan pemerintah hendaknya pula lebih diarahkan pada upaya *rightsizing* yaitu upaya penyederhanaan birokrasi pemerintah yang diarahkan untuk mengembangkan organisasi yang lebih proposional dan transparan. Dengan upaya tersebut diharapkan organisasi perangkat daerah tidak akan terlalu besar. Dengan semangat pembaharuan fungsi-fungsi pemerintah (*reinventing government*) dalam rangka mendukung terwujudnya tata pemerintahan daerah yang baik (*good local government*).

Khususnya berkaitan dengan organisasi pemerintahan daerah, termasuk unit-unitnya telah diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Adapun yang menjadi dasar pertimbangan pembentukan organisasi perangkat daerah adalah:

- a. Kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh Daerah.
- b. Karakteristik, potensi, dan kebutuhan Daerah.
- c. Kemampuan keuangan Daerah.
- d. Ketersediaan sumber daya aparatur.
- e. Pengembangan pola kerjasama antar Daerah dan/atau dengan pihak ketiga

Namun kenyataannya, selama ini, penyusunan organisasi pemerintah daerah lebih banyak dilakukan berdasarkan kepentingan birokrasi, belum merefleksikan kepentingan masyarakat. Organisasi dibentuk bukan sebagai wadah dan sistem kerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara lebih efektif dan efisien, melainkan untuk menampung orang atau pejabat. Dengan demikian, prinsipnya organisasi untuk penempatan orang, bukan orang ditempatkan untuk mengisi organisasi. Gejala semacam itu sudah berjalan sangat lama dan menjadi semakin meluas seiring dengan era desentralisasi. Hal tersebut pada gilirannya mendorong pemerintah daerah membentuk organisasi yang besar dan berjenjang banyak dan kurang terkendali. Bentuk dan susunan organisasi pemerintah daerah yang tambun dan tidak relevan dengan kebutuhan dasar dan kebutuhan pengembangan masyarakat daerah, akan menimbulkan inefisiensi, baik

tenaga, pemikiran dan terutama dana publik milik masyarakat. Sebagian besar APBD akan habis untuk kepentingan birokrasi.

Sejalan dengan Hal tersebut Departemen Dalam Negeri dan Kementerian Aparatur Negara melakukan evaluasi atas pelaksanaan PP No. 84 tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Hasil Evaluasi memperlihatkan beberapa indikasi kearah pembengkakan birokrasi daerah. PP 84/2000 tidak memberikan rambu-rambu yang jelas bagi daerah, sehingga ada kecenderungan daerah membangun organisasi diluar kemampuannya sementara pendanaan tetap dari DAU (APBN). Rata-rata 80% APBD digunakan untuk biaya operasional atau anggaran aparatur. Eselon II dari 1 orang per daerah menjadi 20-25 per daerah, jumlah Dinas membengkak dari 1 menjadi 5 Dinas sehingga terjadi tumpang tindih tugas.

Dengan pertimbangan demikian, muncul pemikiran untuk membuat suatu pedoman yang dianggap relatif memberikan rambu-rambu yang lebih jelas bagi daerah dalam mengembangkan perangkat kelembagaan daerahnya. Maka lahirilah PP No 8/2003 ini sebagai bentuk penyempurnaan PP No. 84/2000. PP yang baru ini diharapkan memberikan indikator yang lebih jelas bagi daerah dalam menentukan prioritas kebutuhan unit organisasi di lingkungannya. Selain itu, perbedaan mendasar PP 8/2003 dengan PP 84/2000 adalah pada pembatasan jumlah dan tingkatan tiap unit organisasi daerah secara tegas.

Namun sejauh ini pada umumnya daerah belum membentuk kelembagaan sesuai yang diamanatkan dalam PP baru, karena selain tidak mudahnya untuk merubah system dalam waktu yang relatif singkat, juga tentunya akan merombak arah perencanaan yang telah ditetapkan. Daerah berkewajiban untuk menjalankan amanat PP No. 8/2003 ini yang diberikan batas waktu hingga Maret tahun 2005.



## B. Tujuan dan dan sasaran

Tujuan penelitian ini diharapkan menghasilkan konsep Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah yang lebih efektif dan efisien.

Didasarkan pada tujuan penelitian tersebut maka sasaran yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- Teridentifikasinya faktor-faktor yang harus dipertimbangkan dalam menyusun kelembagaan pemerintah daerah.
- Terumuskannya model proses penataan kelembagaan daerah yang didasarkan kepada faktor-faktor tersebut di atas
- Terumuskannya alternatif model bentuk kelembagaan yang dapat diterapkan dalam Kelembagaan Pemerintah daerah.

## C. Kerangka Pikir

Dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000, menimbulkan kekecewaan, ketidakpuasan, dan kritik dari daerah-daerah. Hal tersebut timbul karena daerah-daerah belum secara tuntas menata Organisasinya berdasarkan PP Nomor 84 Tahun 2000. Dengan PP Nomor 8 Tahun 2003 daerah-daerah yang tidak sesuai dengan aturan PP tersebut perlu melakukan kajian kembali penataan organisasi perangkat daerah. Dikeluarkannya PP tersebut menunjukkan ketidakmatangan dan ketidakkonsistenan kebijaksanaan Pemerintah Pusat tetapi juga sekaligus masih adanya keinginan Pusat untuk mengintervensi daerah. Padahal seharusnya PP tersebut sebagai "Pedoman", tidak sampai kepada menentukan bentuk, struktur dan kuantitas organisasi Perangkat Daerah di Daerah-Daerah.

Dengan adanya kebijakan tersebut Daerah berupaya menata kembali organisasinya "reorganisasi" untuk mencari format organisasi yang ideal sesuai dengan kebutuhan dan sesuai dengan standar yang ditetapkan. Untuk mendapatkan Format Kelembagaan yang diharapkan tersebut membutuhkan adanya suatu analisis, penelitian dan pengembangan yang matang dan perhitungan-perhitungan yang tepat dan akurat.

Organisasi Pemerintah Daerah diharapkan mengarah pada bentuk organisasi Modern 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. Kecepatan

Kecepatan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi dan Kecepatan dalam merespon tuntutan dan perubahan dalam lingkungan strategis organisasi Pemerintah daerah.

### c. Flexibility,

Organisasi modern adalah organisasi yang elastis / fleksibel tidak rigid / kaku yakni organisasi yang mampu menyesuaikan diri dengan perkembangan dan perubahan yang terjadi.

### d. Integration,

Pekerjaan walaupun terkotak-kotak berdasarkan tugas pokok dan fungsi masing-masing tapi itu merupakan suatu kesatuan yang tidak bisa dipisahkan

### e. Innovation,

Organisasi Modern organisasi yang mampu mengadakan pembaharuan dalam sistem dan prosedur dengan mengembangkan kreatifitas.

### f. Tipe Organisasi yang sesuai dengan kebutuhan Pekerjaan dengan ciri-ciri :



- berbentuk flat atau datar berarti struktur organisasi tidak perlu terdiri dari banyak tingkatan atau hirarki.
- Organisasi ramping atau tidak banyak pembidangan
- Pengembangan Organisasi jejaring (Network Organization)

g. 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.

h. Organisasi banyak diisi jabatan-jabatan profesional

Sejalan dengan bentuk organisasi yang flat, maka jabatan struktural hanya terdiri dari dua atau tiga level (layers); selebihnya diisi oleh pejabat-pejabat profesional/fungsional.

Didasarkan pada Pertimbangan bahwa Organisasi yang ideal adalah organisasi yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan. Pada Penelitian ini untuk mengevaluasi Sistem Kelembagaan Birokrasi Pemerintah Daerah berdasarkan pada 2 aspek atau dimensi yang dianalisis yaitu :

### 1. Faktor Besaran Organisasi

Penataan kelembagaan hampir selalu menyangkut dimensi "besaran organisasi". Artinya, penataan tidak selalu berkonotasi perampingan (*downsizing*), namun bisa juga pembesaran (*upsizing*). Dengan kata lain, kebijakan penataan adalah sebuah proses mencari ukuran yang sesuai dan seimbang antara beban tugas / kewenangan pemerintahan disatu pihak, dengan kemampuan dan kebutuhan obyektif di pihak lain. Oleh karena itu, format kelembagaan dapat

mengalami pengembangan (*expansion*) ataupun pengecilan (*contraction*), tergantung dari perubahan dinamis variabel-variabel yang mempengaruhinya. Dan dalam prakteknya, penataan kelembagaan memang selalu membentuk kekuatan tarik-menarik antara *expansion* dan *contraction*, serta bergerak diantara dua titik ekstrem pada kontinum tersebut.

Dalam konteks mencari dan menempatkan titik ideal sekaligus membangun figur / format kelembagaan yang memenuhi kriteria seperti dikemukakan diatas, maka perlu dilakukan berbagai pertimbangan secara matang. Beberapa pertimbangan tersebut antara lain menyangkut hal-hal sebagai berikut:

a. Kewenangan.

Untuk daerah Kabupaten / Kota, kewenangannya mencakup seluruh kewenangan pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama. Sedangkan kewenangan Propinsi telah ditetapkan secara limitatif dalam PP No. 25 tahun 2000.

Berbagai kasus di daerah mengilustrasikan bahwa kewenangan ini dijadikan sebagai dasar utama dalam menentukan formasi dan besaran organisasi. Artinya, jumlah dan jenjang organisasi akan dibentuk sesuai dengan jumlah dan beban kewenangan. Disamping itu, ketika PP No. 25 tahun 2000 menetapkan kewenangan berdasarkan bidang-bidang, maka bidang-bidang tersebut diterjemahkan sebagai nama lembaga di daerah, baik yang berbentuk dinas maupun lembaga teknis.

Dalam menata Kelembagaan dibutuhkan adanya kejelasan kelembagaan yang melaksanakan kewenangan daerah, hal ini dimaksudkan agar tidak terjadinya kekosongan kelembagaan yang menangani suatu kewenangan dan menghindari terjadinya duplikasi penanganan suatu kewenangan. Kejelasan Kelembagaan dengan kewenangan yang dimilikinya akan mempermudah dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban.



Penataan organisasi berdasarkan kewenangan ini memang paling sederhana dan paling mudah dilakukan. Namun, hasil yang diperoleh tidak akan optimal, terlebih jika mengabaikan pertimbangan-pertimbangan lainnya.

b. Nilai strategis Bidang / Kewenangan Pemerintahan

Setiap Daerah otonomi memiliki potensi dan kemampuan yang berbeda-beda satu sama lain sehingga dalam memproyeksikan daerah kedepannya pun akan memiliki perbedaan-perbedaan. Proyeksi kedepan Daerah Otonom dituangkan dalam Visi dan misinya yang tentu saja akan memprioritaskan bidang-bidang atau kewenangan-kewenangan tertentu. Bidang-bidang atau kewenangan-kewenangan yang mendapat prioritas tersebut akan memiliki nilai strategis tersendiri yang tentu saja menjadi pertimbangan menentukan dalam merumuskan Kelembagaannya.

c. Penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan.

Kewenangan daerah pada dasarnya dapat diklasifikasikan berdasarkan bidang dan fungsi. UU Nomor 22 Tahun 1999 sendiri dan seluruh peraturan pelaksanaannya menganut klasifikasi berdasarkan bidang.

Disisi lain, klasifikasi berdasarkan fungsi-fungsi pemerintahan sesungguhnya perlu sekali dilakukan. Dalam hal ini, paling tidak akan terdapat kewenangan yang berhubungan dengan pemberian layanan (*service delivery*), kewenangan untuk merumuskan perencanaan pembangunan daerah (*development planning and policy making*), kewenangan untuk memberdayakan sumber daya daerah (*distributional of resources*), serta kewenangan untuk melakukan pengawasan atas penyelenggaraan kewenangan-kewenangan lainnya (*controlling*). Keempat jenis kewenangan ini bisa dikatakan sebagai *kewenangan pokok* atau *core functions* pemerintahan daerah yang terdapat disemua bidang / sektor pembangunan.

Ketika kewenangan pemerintahan dibagi hanya berdasarkan bidang (misalnya pertanian, pendidikan, kesehatan, dan sebagainya), dapat disimak bahwa tiga kewenangan terakhir sangatlah terabaikan. Dalam fungsi perencanaan,

misalnya, hanya ada sebuah lembaga, yaitu Bappeda. Inipun diperparah dengan fakta bahwa perencanaan pembangunan yang dihasilkan Bappeda tidak memiliki kekuatan mengikat bagi lembaga-lembaga lainnya. Demikian pula Bawasda yang kurang memiliki "taring" untuk menjamin pemerintahan daerah yang bersih dan professional. Dan lemahnya fungsi-fungsi perencanaan dan pengawasan, jelas akan berdampak pada rendahnya kinerja pemerintahan daerah secara umum.

Adanya pemetaan yang jelas tentang fungsi-fungsi pemerintahan akan memudahkan daerah dalam menyusun perangkat kelembagaannya. Sebaliknya, pembentukan kelembagaan yang kurang mengindahkan fungsi-fungsi pemerintahan akan menghasilkan efisiensi dan efektivitas yang rendah. Dalam konteks ini, Desi Fernanda dalam forum diskusi terbatas di PKDA I Bandung (12-5-2004), memberi ilustrasi menarik bahwa kelembagaan Puskesmas sesungguhnya tidak cukup efisien dan oleh karena itu sebaiknya "dijual" kepada dokter-dokter swasta agar dapat berkembang menjadi klinik-klinik kesehatan swasta. Sebab, pelayanan Puskesmas pada dasarnya merupakan "barang privat" (*private goods*) yang harus disediakan oleh sektor privat pula. Barang publik (*public goods*) di bidang kesehatan seperti pencegahan penyakit (menular), penanggulangan wabah, atau perbaikan gizi sendiri menjadi tugas dan tanggung jawab Dinas Kesehatan, bukannya Puskesmas. Lagi pula, jika Puskesmas di privatisasi, jelas akan menghemat anggaran pemerintah, dapat menjadi sumber baru pendapatan daerah, sekaligus dapat meningkatkan mutu pelayanan kesehatan.

d. Tingkat kemitraan, tingkat aplikasi teknologi, tingkat kemampuan personil, serta tingkat kemandirian / partisipasi masyarakat.

Faktor-faktor ini akan sangat menentukan pola penyelenggaraan sebuah kewenangan dan/atau pelayanan. Ketika sektor swasta telah memiliki kemampuan yang memadai untuk "mengambil alih" peran pemerintah dalam penyediaan layanan publik, maka kelembagaan pemerintah-pun harus diminimalisir sesuai dengan peningkatan kapasitas mitra kerja. Demikian pula



dalam hal aplikasi teknologi. Jika program *e-government* (Inpres No. 3 tahun 2003) dapat dioptimalkan dan program pemberian layanan melalui *internet* dapat diteruskan, hal ini akan membawa implikasi langsung terhadap efisiensi kelembagaan sektor publik. Pada kasus lain, adanya peningkatan pengetahuan dan keterampilan pegawai secara normatif akan mendorong produktivitas dan efisiensi organisasi. Akhirnya, swadaya masyarakat yang tinggi menggambarkan ketergantungan yang rendah kepada birokrasi.

e. Syarat-syarat teknis lain sebagaimana diatur oleh PP No. 8/2003.

Dalam lampiran PP No. 8/2003 disebutkan adanya faktor-faktor umum dan faktor-faktor khusus dalam penataan kelembagaan daerah. Faktor umum mencakup luas wilayah, jumlah penduduk, rasio belanja aparatur (rutin) dalam APBD, jumlah kabupaten/kota (untuk penataan propinsi) atau jumlah kecamatan dan desa / kelurahan (untuk penataan kabupaten/kota), serta aspek karakteristik daerah pengembangan / pertumbuhan.

Sedangkan jumlah dan jenis indikator untuk kategori "faktor khusus" sangat bervariasi secara sektoral. Dalam hal ini, sektor-sektor yang diatur meliputi 19 sektor atau bidang, masing-masing yakni: pertanian, kelautan dan perikanan, pertambangan dan energi, kehutanan, perindustrian dan perdagangan, koperasi dan UKM, penanaman modal, tenaga kerja dan transmigrasi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan sosial, pekerjaan umum, perhubungan, pengendalian dampak lingkungan, informasi dan komunikasi, kebudayaan dan pariwisata, kesbang dan linmas, pemberdayaan masyarakat, dan pendapatan daerah.

Perubahan dalam besaran organisasi akan mengakibatkan perubahan struktural yang besar. Salah satu argumen paling kuat mengenai pentingnya besaran sebagai sebuah determinan struktur dibuat oleh Peter Blau. Berdasarkan kajian di berbagai lembaga pemerintahan, universitas dan Toserba, ia menyimpulkan bahwa "Besaran (*size*) adalah kondisi paling penting yang mempengaruhi struktur organisasi". Peningkatan dalam besaran organisasi diikuti

dengan penambahan yang mula-mula cepat dan kemudian peningkatan yang sedikit demi sedikit dari cabang-cabang lokal yang menjadi tempat penyebaran agen-agen tersebut secara spasial, jumlah kedudukan resmi yang mencerminkan pembagian kerja, jumlah tingkat vertikal dalam hierarki, jumlah divisi fungsional pada kantor pusat, dan jumlah seksi per divisi.

Penelitian University of Aston di Inggris juga menemukan bahwa besaran adalah determinan utama dari struktur. Misalnya, Aston Group tersebut meninjau empat puluh organisasi dan menemukan bahwa peningkatan besaran dihubungkan dengan spesialisasi dan formalisasi yang lebih besar. Mereka menyimpulkan bahwa "peningkatan skala kegiatan akan meningkatkan frekuensi dari kejadian yang berulang dan pengulangan keputusan", sehingga standarisasi lebih disukai.

Usaha seorang peneliti untuk meniru penemuan Aston menghasilkan bukti yang mendukung. Ia menemukan bahwa besaran organisasi berhubungan secara positif dengan spesialisasi. Dengan membandingkan lebih lanjut hasilnya dengan Blau, ia menyimpulkan bahwa organisasi yang lebih besar dispesialisasi, mempunyai lebih banyak peraturan, lebih banyak dokumentasi, lebih banyak hierarki yang diperluas, dan desentralisasi pengambilan keputusan yang lebih besar pada bagian yang lebih bawah dari hierarki. Ia juga sependapat dengan Blau bahwa dampak dari besaran terhadap dimensi-dimensi tersebut bertambah dengan tingkat yang makin menurun pada saat besaran itu meningkat. Artinya, pada saat besaran bertambah, spesialisasi, formalisasi dan rentang vertikal meningkat tetapi dengan tingkat yang makin kecil pada saat besaran itu bertambah.

Chris Argyris yang menganalisis data Blau, mempertanyakan ukuran-ukurannya dan menyatakan bahwa organisasi pemerintah adalah khas. Mengenai hal terakhir ini ia mencatat bahwa organisasi pemerintahan mempunyai keterbatasan anggaran, batasan geografis yang jelas, jumlah staf yang pada dasarnya ditetapkan sebelumnya dan dipengaruhi oleh peraturan. Ia juga mengakui peran kebebasan manajer. Oara manajer yang bekerja pada kantor



pemerintah mengikuti teori manajemen tradisional tentang spesialisasi tugas, kesatuan komando, rentang kendali, dan sebagainya. Jadi, anda dapat berharap bahwa peningkatan jumlah pegawai akan diikuti oleh peningkatan diferensiasi karena para manajer percaya pada kelayakan teori-teori manajemen dan mampu bertindak berdasarkan keyakinan mereka. Argyris berkesimpulan bahwa besaran mungkin ada kaitannya dengan struktur tetapi tidak dapat dikatakan bahwa besaran menyebabkan struktur.

## 2. Bentuk dan Tipe Organisasi

Sesuai dengan semangat desentralisasi dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, daerah Propinsi dan terutama daerah Kabupaten/Kota memiliki kewenangan penuh untuk menetapkan format kelembagaannya, termasuk lembaga yang non-konvensional. Selama ini, perangkat (konvensional) daerah terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas, dan Lembaga Teknis. Namun diluar itu, tetap dimungkinkan adanya pemunculan bentuk dan model baru kelembagaan daerah seperti kawasan otorita, lembaga semi publik, *joint management*, dan sebagainya yang bersifat struktural juga dimungkinkan dibentuknya kelembagaan-kelembagaan ekstra struktural. Dengan kewenangan yang ada, pemerintah Kabupaten / Kota dapat mengembangkan asas dekonentrasi dan / atau ko-administrasi di wilayahnya, antara lain melalui pembentukan lembaga-lembaga alternatif yang non-konvensional.

Dengan demikian, penentuan alternatif kelembagaan di daerah pada hakekatnya ditujukan untuk memberi pilihan yang lebih leluasa kepada daerah untuk dapat menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan secara lebih optimal. Dapat dikatakan pula bahwa pengembangan model-model alternatif ini bukan dimaksudkan untuk merombak kelembagaan yang ada saat ini. Dengan demikian, model-model baru ini sifatnya *komplementer* (pelengkap) terhadap kelembagaan yang telah ada, bukan bersifat *substitutif* (pengganti).

Penerapan model alternatif kelembagaan tetap harus didasarkan pada kebutuhan riil dan kemampuan operasionalnya. Disamping itu, penerapan

lembaga alternatif hendaknya juga tidak menjadikan struktur organisasi pemerintah daerah membesar secara tidak terkontrol. Justru sangat disarankan bahwa ketika lembaga alternatif ini dibentuk, sebaiknya dibarengi oleh pengurangan atau perampingan lembaga yang telah ada sebelumnya, sehingga memberikan efek efisiensi yang kuat. Adapun model alternatif kelembagaan yang ditawarkan disini meliputi bentuk-bentuk sebagai berikut.

### 1. Badan Otorita

Pengelolaan suatu kewenangan pemerintahan berbasis otoritas khusus (*authority-based management*) sesungguhnya merupakan sebuah model yang lumrah dan sering diyakini memiliki efektivitas tinggi. Hanya saja dalam konteks Indonesia, penetapan Badan Otorita selama ini masih menjadi wewenang pemerintah Pusat, sebagaimana terlihat dalam pembentukan Otorita Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam, Otorita Jatiluhur, dan sebagainya.

Meskipun demikian, pembentukan badan atau lembaga otorita ini dapat dilakukan di daerah yang memiliki kawasan-kawasan khusus seperti pelabuhan, bandar udara, industri (*industrial estate*), perkebunan, pertambangan, kehutanan, pariwisata, jalan bebas hambatan dan sebagainya. Dan kenyataannya, kawasan-kawasan khusus seperti itu sangat banyak yang berlokasi di wilayah Kabupaten / Kota. Pengelolaan kawasan khusus oleh unit kerja konvensional yang terkesan asal-asalan, hanya akan menyebabkan fungsi pengembangan kawasan dan pelayanan umum menjadi merosot mutunya.

### 2. Tim / Komisi (*project management*)

Model tim atau kepanitiaan sesungguhnya juga merupakan fenomena yang sangat lumrah dalam administrasi negara modern. Bahkan harus diakui bahwa "tim" sering kali dapat bekerja lebih cepat dan efisien dari pada lembaga induk yang membentuknya. Disamping itu, "tim" lebih bersifat fungsional sehingga mampu melepaskan diri dari jeratan-jeratan dan kendala struktural yang



menjadi ciri khas dari sistem birokrasi publik. Namun jika tradisi membentuk satu tim untuk satu kasus (*one team one case*) ini berkelanjutan dan berlebihan, dalam kaca mata administrasi negara jelas merupakan suatu bentuk dari kegagalan birokrasi publik (*bureaucracy failure*), atau dapat dipandang juga sebagai *mal-administrasi*.

### 3. Lembaga Semi-Publik/Semi-Privat atau *Government-Initiated Private Management*.

Pengertian lembaga semi publik atau semi-privat disini dimaksudkan sebagai sebuah model kerjasama dimana sektor publik (pemerintah daerah) dan sektor privat (swasta) memiliki kedudukan dan peran yang berbeda, namun sinergis, dalam pengelolaan suatu urusan atau asset tertentu. Biasanya, pemerintah memegang fungsi regulasi dan pengawasan, sementara investor menyelenggarakan fungsi-fungsi perencanaan, pelaksanaan dan pembiayaannya. Contoh konkrit tentang hal ini adalah Manajemen "Kya-Kya Kembang Jepun" di Surabaya, sebuah arena pusat jajan yang sekaligus berfungsi sebagai wisata budaya di tengah kota.

### 4. Pengelolaan Bersama (*Joint Management*)

- Desentralisasi luas yang diintrodusir oleh UU Nomor 22 Tahun 1999 ternyata sering membawa permasalahan atau konflik antar daerah. Untuk mengantisipasi munculnya konflik yang makin beragam dan makin kompleks, maka saling pengertian antar daerah melalui penguatan kerjasama regional sangat diperlukan. Dan untungnya, kesadaran untuk membangun kerjasama antar daerah melalui sistem pengelolaan bersama (*joint management*) ini sudah mulai nampak, antara lain melalui kesepakatan antara beberapa Kepala Daerah di wilayah tertentu, yakni:
- Surat Keputusan Bersama (SKB) lima Bupati, yakni Bupati Banjarnegara, Purbalingga, Banyumas, Cilacap, dan Kabumen pada tanggal 28 Juni 2003 tentang Pembentukan Lembaga Kerjasama Regional Management yang diorientasikan pada Regional Marketing yang diberi nama "Barlingmascakeb".

- SKB Walikota Surakarta, Bupati Boyolali, Bupati Sukoharjo, Bupati Karanganyar, Bupati Wonogiri, Bupati Sragen dan Bupati Klaten tentang Kerjasama Antar Daerah Surakarta, Boyolali, Sukoharjo, Karanganyar, Wonogiri, Sragen dan Klaten. Bahkan sebagai tindak lanjut dari SKB ini, telah dikeluarkan Keputusan Koordinator Badan Kerjasama Antar Daerah Subosuka Wonosraten No. 136/06/BKAD/VII/02 tentang Rincian Tugas Sekretariat Badan Kerjasama Antar Daerah Subosuka Wonosraten.

Meskipun demikian perlu ditekankan bahwa kerjasama regional atau pengelolaan bersama suatu urusan tidak selamanya harus terdiri dari banyak daerah dan meliputi semua hal. Bisa jadi, *joint management* hanya terjadi antara 2 daerah otonom dan untuk satu urusan tertentu. Sebagai contoh, Pemprov DKI dan Pemkot Bekasi bekerjasama hanya dalam masalah persampahan dan TPA Bantargebang. Demikian juga antara Pemkot Bandung dan Pemkot Cimahi, keduanya harus bekerjasama dan memiliki kesepakatan (MoU) dalam pengelolaan sampah kota dan pengaturan TPA Leuwigajah.

Disamping Model Kelembagaan yang bersifat struktural dalam meningkatkan jalannya pemerintahan di daerah dimungkinkan pula dibentuk Kelembagaan Pemerintah ekstra struktural. Model kelembagaan ini sudah diterapkan di Pemerintah Pusat seperti adanya Komisi Pemberantas korupsi, Komnas HAM, Komisi Junisialpada masa lalu di kenal Dewan Ekonomi Nasional (DEN) dan kelembagaan lainnya. Di Pemerintahan Daerah model kelembagaan tersebut sudah mulai diterapkan misalnya Dewan Pendidikan, Dewan Transportasi Daerah. Kelembagaan ekstra struktural ini merupakan kelembagaan pemerintah tetapi tidak berbentuk struktural dan biasanya memiliki independensi dalam melaksanakan tugasnya. Kelembagaan ini bukan suatu kelembagaan kontra terhadap Pemerintahan tetapi kelembagaan ini melengkapi terutama dalam memberikan rekomendasi kebijakan untuk suatu bidang tertentu.

Dalam melaksanakan Pemerintahan tidak tertutup kemungkinan diterapkan Tipe Organisasi atau Kelembagaan yang heterogen pula tidak hanya bersifat homogen berupa tipe line and staff Model dikembangkan di Pemerintahan Daerah.



UU 22 Tahun 1999 memiliki semangat untuk tidak mengatur tipe organisasi yang digunakan di daerah namun dalam PP 84 Tahun 2000 dan disempurnakan PP 8 Tahun 2003 menyeragamkan kembali pola line and staff dalam Kelembagaan Pemerintah Daerah. Padahal tipe organisasi / Kelembagaan yang akan digunakan tentu saja perlu menyesuaikan dengan jenis pekerjaan dalam organisasi yang bersangkutan. Pekerjaan-pekerjaan yang bersifat rutin dan relatif homogen akan berbeda dengan pekerjaan-pekerjaan yang bersifat insidental dan heterogen maka Model dan tipe organisasi yang diterapkannyapun akan berbeda terhadap kedua jenis pekerjaan tersebut. Penerapan Keseragaman dalam Tipe Organisasi akan berpengaruh terhadap tingkat efisiensi dan efektivitas jalannya pemerintahan.

Tipe-tipe Organisasi yang dapat digunakan dalam menjalankan roda organisasi dan mungkin dapat diterapkan dalam organisasi pemerintahan adalah sebagai berikut :

- Organisasi Garis (line Organization)
- Organisasi Garis dan Staff
- Organisasi Fungsional
- Organisasi Panitia
- Organisasi Matriks
- Organisasi Net Working

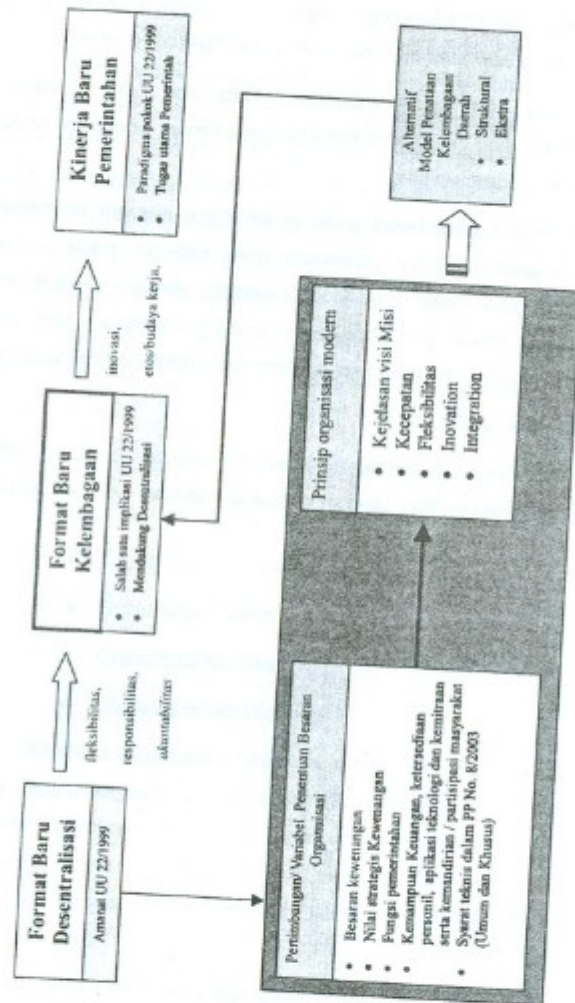
Akhirnya penerapan besaran, model dan Tipe organisasi apa pun yang akan digunakan pada operasionalisasinya pasti akan menghadapi kendala yang melingkupinya baik bersifat internal maupun eksternal. Kendala-kendala yang muncul dapat menjadi batu sandung dalam pelaksanaan Tugas Pokok dan Fungsi organisasi. Kendala atau hambatan yang dihadapi menurut Ron Ashkenas adalah sebagai berikut:

- *Vertical boundaries represent layers within a company. They are the floors and ceilings that differentiate status, authority and power, span of control, limits of authority, and other manifestations of hierarchy.*

- *Horizontal boundaries exist between functions, product lines, or units. If vertical boundaries are floors and ceilings, horizontal boundaries are walls between rooms. Rigid boundaries between functions promote the development of local agendas that may well conflict with each other*
- *External boundaries are barriers between firms and outside world – principally suppliers and customers but also government agencies, special interest groups and communities*
- *Geographic or global boundaries exist when firms operate in different markets and countries. Often stemming from national pride, cultural difference, market peculiarities, or world wide logistics, these boundaries may isolate innovative practices and good ideas, keeping a company from using the learning from specific countries and markets to increase overall success.*  
(Ron Ashkenas dkk, 2002 : 10-11).

Didasarkan Pada Konsepsi pemikiran tersebut Penelitian Evaluasi Sistem Kelembagaan Birokrasi Pemerintah Daerah dilakukan dengan alur fikir sebagai berikut :





Gambar 1  
Alur Fikir Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah

### C. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kombinasi antara pendekatan deskriptif (exploratif) dengan pendekatan modeling. Pendekatan deskriptif adalah pendekatan penelitian yang berusaha menggambarkan kondisi sekarang yang rinci, apa adanya dengan memperhatikan informasi yang bersumber dari para birokrat di Kabupaten dan Kota serta para akademisi. Sementara pendekatan modeling adalah satu upaya untuk mengembangkan model penataan kelembagaan yang dianggap paling menunjang atas kinerja pemerintahan daerah di masa-masa mendatang. Pendekatan utama dalam kajian ini adalah secara kualitatif yaitu mengutamakan wawancara walaupun didukung juga dengan data sekunder, sehingga modeling yang akan dilakukannyapun berupa modeling yang bersifat naratif.

### D. Lokasi

Penentuan lokasi penelitian yang dilakukan dengan menggunakan pendekatan berdasarkan tujuan dan kepentingan penelitian (purposive) yaitu penentuan sampling berdasarkan tujuan dan alasan tertentu. Karena bertujuan untuk mendapatkan data baik sekunder maupun primer dari para praktisi (birokrat) dan akademisi maka dipilih daerah yang memiliki Lembaga Pendidikan yang cukup temana disamping Lembaga Pemerintahannya. Adapun daerah-daerah sebagai berikut :

Tabel 1. Lokasi Daerah Penelitian

NO.	DAERAH	PERGURUAN TINGGI	PEMERINTAH DAERAH
1.	Yogyakarta	UGM	Kota Jogjakarta
2.	Surabaya	UNAIR	Kota Surabaya
3.	Bandung	UNPAD	Kabupaten Bandung
4.	Medan	USU	Kabupaten Deli Serdang
5.	Palembang	UNSRI	Kabupaten OKI
6.	DKI Jakarta	UI	Kota Depok

#### E. Jadwal

Penelitian ini akan diselenggarakan dalam kurun waktu satu tahun anggaran dengan Jadwal kegiatan yang akan dilakukan sebagai berikut :

1. Persiapan, meliputi penyusunan TOR
2. Pengumpulan data, dilakukan melalui survey ke daerah serta wawancara baik dengan para praktisi maupun akademisi
3. Pengolahan data, yaitu dengan menghimpun data, mendiskusikan, menganalisa serta membuat rumusan/konsep penataan kelembagaan birokrasi
4. Pembuatan laporan



## EVALUASI SISTEM KELEMBAGAAN BIROKRASI PEMERINTAHAN DAERAH

### Instrumen Penelitian

PUSAT PENGKAJIAN, PENDIDIKAN DAN  
PELATIHAN APARATUR I  
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
BANDUNG  
2004



**INSTRUMEN PENELITIAN**  
**EVALUASI SISTEM KELEMBAGAAN**  
**BIROKRASI PEMERINTAHAN DAERAH**

**A. Kebutuhan Data Sekender**

**1. Check List Keberadaan Data Sekunder**

No	Data Sekender yang Dibutuhkan	Kelengkapan Ada / Tidak Ada
1.	Peraturan Daerah atau SK Bupati/Walikota tentang Kewenangan Daerah	
2.	Kabupaten / Kota dalam Angka Tahun 2003 atau 2002	
3.	Jumlah Pegawai berdasarkan Unit Organisasi	
4.	Peraturan Daerah atau SK Bupati /Walikota tentang Pendelegasian Kewenangan Bupati / Walikota ke Camat	
5.	Peraturan Daerah Tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) Pemerintah Daerah	
6.	Peraturan Daerah tentang Kecamatan dan Kelurahan	

2. Daftar Isian Kewenangan dan Perangkat Daerah yang Melaksanakan

No	Kewenangan	Perangkat Daerah Yang melaksanakan
1.		
2.		
3.		
4.		
5.		
6.		
7.		

3. Daftar Isian Unit Organisasi dan Jumlah eselonisasi yang ada

No	Perangkat Daerah	Jumlah satuan Unit Organisasi berdasarkan eselonisasi					
		2a	2b	3a	3b	4a	4b
	Sekretariat Daerah						
1.	Sekretaris Daerah						
2.	Asisten I (.....)						
3.	Asisten II (.....)						
4.	Asisten III (.....)						
	Lembaga Teknis Daerah						
1.	Badan .....						
2.	Kantor..... dst						

No	Perangkat Daerah	Jumlah satuan Unit Organisasi berdasarkan eselonisasi					
		2a	2b	3a	3b	4a	4b
	Dinas Daerah						
1	Dinas .....						
2	Dinas .....						
3	Dinas..... dst						
	Kecamatan						
	Kelurahan						
	Desa						

B. Persepsi Responden

1. Sejahterama Kejelasan Perangkat daerah yang menyelenggarakan kewenangan daerah tersebut. ?

.....

.....

.....

2. Adakah kewenangan daerah yang tidak tertangani oleh Perangkat Daerah yang telah dibentuk? Sebutkan

.....

.....

.....

3. Sejahterama tingkat Kesesuaian kewenangan dengan Organisasi yang dibentuk ? kalau tidak sesuai dimana letak ketidak sesuaiannya ?

.....

.....

.....



4. Sejauhmana pelaksanaan kewenangan Daerah, apakah ada kewenangan yang tidak bisa dilaksanakan. Sebutkan ?

.....

.....

.....

5. Apa yang menjadi Permasalahan dan kendala/hambatan optimalisasi pelaksanaan kewenangan Daerah

.....

.....

.....

6. Kewenangan apa yang semestinya diberikan ke Kabupaten dan kota selain yang sudah ada ?

.....

.....

.....

7. Struktur Organisasi yang ada apakah sudah mengacu pada PP 8 Tahun 2003 ? Kalau sudah Bagaimana Struktur Organisasi sebelumnya (berdasarkan PP 84 Tahun 2000), Kalau belum bagaimana konsep Struktur Organisasi menurut PP 8 Tahun 2003 dan kapan target akan diberlakukannya ?

.....

.....

.....

8. Menurut Pendapat saudara apakah besaran organisasi saat ini sesuai dengan kebutuhan yang ada ?

.....

.....

.....

9. Kelembagaan / organisasi apa yang mestinya ditambahkan atau dikurangi dalam Pemerintahan ?

.....

.....

.....

10. Bagaimana Model atau Tipe Organisasi (seperti antara lain : Organisasi Lini, Organisasi Staf dan Lini, Organisasi Matrik) yang digunakan saat ini ?

.....

.....

.....

11. Apakah Model atau Tipe Organisasi Pemerintah Daerah perlu bersikap Homogen ?

.....

.....

.....

12. Mungkinkah Tipe atau model Organisasi Pemerintahan dibuat secara variatif disesuaikan dengan sifat pekerjaan dan kebutuhan dari masing daerah masing-masing ?

.....

.....

.....

13. Tipe atau Model Organisasi Apa selain yang ada saat ini yang sebenarnya dapat diterapkan di pemerintahan ?

.....

.....

.....

14. Adakah Kelembagaan Ekstra struktural saat ini ? kalau ada sebutkan

.....

.....

.....

#### INSTRUMEN EVALUASI SISTEM DAN PROSEDUR KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAERAH (ASPEK PENATAAN KELEMBAGAAN)

##### Petunjuk Pengisian

Dibawah ini terdapat sejumlah faktor yang harus dipertimbangkan dalam melakukan penataan kelembagaan di Daerah, untuk itu mohon kiranya Bapak/Ibu/Sdr. untuk memberikan tanggapan sehubungan dengan implementasinya atau peluang untuk diimplementasikan faktor-faktor tersebut di Daerah tempat Bapak/Ibu/Sdr. bekerja.

No.	Faktor Yang Harus dipertimbangkan	Uraian	Tanggapan
1.	Kewenangan	Kejelasan kewenangan yang dilaksanakan oleh daerah, artinya pembentukan kelembagaan harus berdasarkan kepada kewenangan yang akan dilaksanakan oleh daerah yang bersangkutan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Setuju/ Tidak Setuju</i> untuk dipertimbangkan, dengan alasan .....</li> <li>• <i>Jika setuju</i>, berapa bobot faktor kewenangan ini terhadap penataan kelembagaan. (<i>Berilah tanda silang pada bobot yang dianggap sesuai</i>)</li> </ul>

10 20 30 40 50 60 70 80 90 100  
15 25 35 45 55 65 75 85 95

*Jika kolom tanggapan/ alasan di atas tidak mencukupi, dapat dipergunakan kertas tambahan*



2.	Nilai Strategis Kewenangan	Keterkaitan jenis kewenangan dengan Nilai Strategis (Visi dan Misi) yang ingin dicapai Daerah, artinya semakin strategis kewenangan tersebut dalam pencapaian visi dan misi yang ingin dicapai oleh daerah, maka semakin tinggi nilai bobot kewenangan tersebut dalam penataan kelembagaan Daerah.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Setujui/ Tidak Setuju</i> untuk dipertimbangkan, dengan alasan .....</li> <li>• <i>Jika setuju</i>, berapa bobot faktor kewenangan ini terhadap penataan kelembagaan: <i>(Berilah tanda silang pada bobot yang dianggap sesuai)</i>  <math display="block">\begin{array}{cccccccccccccccc} 10 &amp; 20 &amp; 30 &amp; 40 &amp; 50 &amp; 60 &amp; 70 &amp; 80 &amp; 90 &amp; 100 \\ 15 &amp; 25 &amp; 35 &amp; 45 &amp; 55 &amp; 65 &amp; 75 &amp; 85 &amp; 95 \end{array}</math> </li> </ul>
3.	Beban Tugas	Beban tugas yang ada harus menjadi pertimbangan dalam penataan kelembagaan di daerah, artinya semakin tinggi beban tugas seharusnya semakin tinggi bobot nilainya. Salah satu model penetapan bobot beban tugas ini seperti yang ada dalam lampiran PP 8 Tahun 2003.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Setujui/ Tidak Setuju</i> untuk dipertimbangkan, dengan alasan .....</li> <li>• <i>Jika setuju</i>, berapa bobot faktor kewenangan ini terhadap penataan kelembagaan: <i>(Berilah tanda silang pada bobot yang dianggap sesuai)</i>  <math display="block">\begin{array}{cccccccccccccccc} 10 &amp; 20 &amp; 30 &amp; 40 &amp; 50 &amp; 60 &amp; 70 &amp; 80 &amp; 90 &amp; 100 \\ 15 &amp; 25 &amp; 35 &amp; 45 &amp; 55 &amp; 65 &amp; 75 &amp; 85 &amp; 95 \end{array}</math> </li> </ul>

4.	Fungsi Pemerintahan	Aspek fungsi seperti Fungsi Pengaturan/Regulasi, Fasilitas, Pelayanan dan Pengendalian harus dipertimbangkan dalam penataan kelembagaan di daerah; artinya struktur, bentuk dan sistem kelembagaannya harus menyesuaikan dengan fungsi yang diembannya	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Setujui/ Tidak Setuju</i> untuk dipertimbangkan, dengan alasan .....</li> <li>• <i>Jika setuju</i>, berapa bobot faktor kewenangan ini terhadap penataan kelembagaan: <i>(Berilah tanda silang pada bobot yang dianggap sesuai)</i>  <math display="block">\begin{array}{cccccccccccccccc} 10 &amp; 20 &amp; 30 &amp; 40 &amp; 50 &amp; 60 &amp; 70 &amp; 80 &amp; 90 &amp; 100 \\ 15 &amp; 25 &amp; 35 &amp; 45 &amp; 55 &amp; 65 &amp; 75 &amp; 85 &amp; 95 \end{array}</math> </li> </ul>
5.	Teknologi	Kemampuan teknologi yang dimiliki dan digunakan dalam lembaga harus dipertimbangkan dalam penataan kelembagaan di daerah; artinya semakin modern teknologi yang digunakan semakin ramping / sederhana organisasi yang dibentuk	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Setujui/ Tidak Setuju</i> untuk dipertimbangkan, dengan alasan .....</li> <li>• <i>Jika setuju</i>, berapa bobot faktor kewenangan ini terhadap penataan kelembagaan: <i>(Berilah tanda silang pada bobot yang dianggap sesuai)</i>  <math display="block">\begin{array}{cccccccccccccccc} 10 &amp; 20 &amp; 30 &amp; 40 &amp; 50 &amp; 60 &amp; 70 &amp; 80 &amp; 90 &amp; 100 \\ 15 &amp; 25 &amp; 35 &amp; 45 &amp; 55 &amp; 65 &amp; 75 &amp; 85 &amp; 95 \end{array}</math> </li> </ul>

6.	Kualitas SDM	Faktor kualitas SDM lembaga harus dipertimbangkan dalam penataan kelembagaan di daerah; artinya dengan tingkat Kualitas SDM yang semakin tinggi harus semakin ramping / sederhana organisasi yang dibentuk.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Setuju/Tidak Setuju</i> untuk dipertimbangkan, dengan alasan .....</li> <li>• <i>Jika setuju</i>, berapa bobot faktor kewenangan ini terhadap penataan kelembagaan: (Berilah tanda silang pada bobot yang dianggap sesuai)</li> </ul> <p>10 20 30 40 50 60 70 80 90 100 15 25 35 45 55 65 75 85 95</p>
7.	Tingkat Kemitraan	Peluang kemitraan yang dapat dilakukan, semakin memungkinkkan kewenangan itu dijalankan secara kemitraan artinya semakin berydayanya masyarakat (didalamnya sektor swasta) semakin ramping atau sederhana organisasi yang dibentuk	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Setuju/Tidak Setuju</i> untuk dipertimbangkan, dengan alasan .....</li> <li>• <i>Jika setuju</i>, berapa bobot faktor kewenangan ini terhadap penataan kelembagaan: (Berilah tanda silang pada bobot yang dianggap sesuai)</li> </ul> <p>10 20 30 40 50 60 70 80 90 100 15 25 35 45 55 65 75 85 95</p>

## INSTRUMEN EVALUASI SISTEM DAN PROSEDUR KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAERAH (ASPEK MODEL KELEMBAGAAN)

### Petunjuk Pengisian

Dibawah ini terdapat beberapa model kelembagaan yang bisa dibentuk di Daerah, untuk itu mohon kiranya Bapak/Ibu/Sdr. untuk memberikan tanggapan sehubungan dengan implementasinya atau peluang untuk diimplementasikan model tersebut di Daerah Bapak/Ibu/ Sdr tempat bekerja.

No	Bentuk	Tanggapan
1.	<b>STRUKTURAL</b>	
a.	Model dengan Pendekatan Struktural, yaitu Kelembagaan yang dibentuk berdasarkan pendekatan struktural seperti bentuk-bentuk kelembagaan yang saat ini ada di daerah. Bentuk kelembagaan ini seperti : (1) Dinas; (2) Lembaga Teknis Daerah; (3) Sekretariat Daerah;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Setuju/Tidak Setuju</i> untuk dikembangkan di daerah, dengan alasan .....</li> <li>• <i>Jika setuju</i>, berapa prosentase peluang model tersebut dikembangkan di daerah: (Berilah tanda silang pada bobot yang dianggap sesuai)</li> </ul> <p>10 20 30 40 50 60 70 80 90 100 15 25 35 45 55 65 75 85 95</p>
b.	Kelembagaan Otorita, yaitu kelembagaan yang dibentuk untuk menangani kawasan tertentu. Kelembagaan ini memiliki kewenangan tertentu sesuai dengan kebutuhan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Setuju/Tidak Setuju</i> untuk dikembangkan di daerah, dengan alasan .....</li> <li>• <i>Jika setuju</i>, berapa prosentase peluang model tersebut dikembangkan di daerah: (Berilah tanda silang pada bobot yang dianggap sesuai)</li> </ul> <p>10 20 30 40 50 60 70 80 90 100 15 25 35 45 55 65 75 85 95</p>



c.	Kelembagaan dengan bentuk Adhoc (Tim: Satuan Tugas, Pokja), yaitu kelembagaan yang dibentuk untuk menangani suatu urusan tertentu dalam jangka waktu tertentu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Setuju/Tidak Setuju</i> untuk dikembangkan di daerah, dengan alasan .....</li> <li>• <i>Jika setuju</i>, berapa prosentase peluang model tersebut dikembangkan di daerah: (Berilah tanda silang pada bobot yang dianggap sesuai)</li> </ul> <p>10 20 30 40 50 60 70 80 90 100 15 25 35 45 55 65 75 85 95</p>
	Kelembagaan semi Publik / Semi Private, yaitu kelembagaan yang dibentuk untuk menangani kawasan tertentu. Kelembagaan ini memiliki kewenangan tertentu sesuai dengan kebutuhan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Setuju/Tidak Setuju</i> untuk dikembangkan di daerah, dengan alasan .....</li> <li>• <i>Jika setuju</i>, berapa prosentase peluang model tersebut dikembangkan di daerah: (Berilah tanda silang pada bobot yang dianggap sesuai)</li> </ul> <p>10 20 30 40 50 60 70 80 90 100 15 25 35 45 55 65 75 85 95</p>
	Kelembagaan Joint Management,	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Setuju/Tidak Setuju</i> untuk dikembangkan di daerah, dengan alasan .....</li> <li>• <i>Jika setuju</i>, berapa prosentase peluang model tersebut dikembangkan di daerah: (Berilah tanda silang pada bobot yang dianggap sesuai)</li> </ul> <p>10 20 30 40 50 60 70 80 90 100 15 25 35 45 55 65 75 85 95</p>

No	Bentuk	Tanggapan
2.	<b>EKSTRA STRUKTURAL</b>	
a.	Kelembagaan Dewan Daerah (seperti Dewan Ekonomi Daerah)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Setuju/Tidak Setuju</i> untuk dikembangkan di daerah, dengan alasan .....</li> <li>• <i>Jika setuju</i>, berapa prosentase peluang model tersebut dikembangkan di daerah: (Berilah tanda silang pada bobot yang dianggap sesuai)</li> </ul> <p>10 20 30 40 50 60 70 80 90 100 15 25 35 45 55 65 75 85 95</p>
b.	Kelembagaan Komisi Daerah (seperti Komisi Pemberantasan Korupsi Daerah)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Setuju/Tidak Setuju</i> untuk dikembangkan di daerah, dengan alasan .....</li> <li>• <i>Jika setuju</i>, berapa prosentase peluang model tersebut dikembangkan di daerah: (Berilah tanda silang pada bobot yang dianggap sesuai)</li> </ul> <p>10 20 30 40 50 60 70 80 90 100 15 25 35 45 55 65 75 85 95</p>
c.	Kelembagaan Forum Koordinasi/Komunikasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Setuju/Tidak Setuju</i> untuk dikembangkan di daerah, dengan alasan .....</li> <li>• <i>Jika setuju</i>, berapa prosentase peluang model tersebut dikembangkan di daerah: (Berilah tanda silang pada bobot yang dianggap sesuai)</li> </ul> <p>10 20 30 40 50 60 70 80 90 100 15 25 35 45 55 65 75 85 95</p>

Pokok-pokok Materi yang dibahas dalam Makalah yang dibuat meliputi

Konsep dan pendapat tentang ::

1. Variabel atau Dimensi yang perlu dipertimbangkan dalam menyusun besaran organisasi Pemerintah Daerah
2. Model-model Kelembagaan (Organisasi) Daerah disamping model yang ada saat ini (Dinas, Lembaga Teknis Daerah, Sekretariat Daerah, Kecamatan dan Kelurahan) yang mungkin dapat diaplikasikan dalam Kelembagaan Pemerintah Daerah baik yang bersifat Kelembagaan struktural maupun kelembagaan ekstra struktural.
3. Tipe-tipe Kelembagaan (Organisasi) Daerah disamping tipe Lini dan Staff yang dapat diterapkan di Pemerintahan Daerah



**KEPUTUSAN PEMIMPIN PROYEK PENELITIAN DAN PENGEMBANGAN  
ADMINISTRASI DAN APARATUR NEGARA  
PUSAT KAJIAN DAN DIKLAT APARATUR I LAN  
NOMOR : 02-BV/2.1/2004**

TENTANG

**PENGANGKATAN TIM PELAKSANA KAJIAN  
MANAJEMEN PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DI DAERAH**

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

- Menimbang : a. bahwa, Dalam rangka pelaksanaan kegiatan proyek Penelitian pada Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I Lembaga Administrasi Negara Tahun Dinas 2004, dipandang perlu untuk mengangkat tim yang bertugas untuk melakukan kegiatan tersebut;
- b. bahwa, Nama-nama yang tercantum dalam Lampiran Surat Keputusan ini dipandang mampu dan memenuhi syarat untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut.
- Mengingat : 1. Keputusan Presiden RI No. 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen;
2. Keputusan Presiden RI Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
3. Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 161/Kep/M.PAN/12/2003 tanggal 31 Desember 2003 tentang Penetapan Pemimpin Proyek pada Lembaga/Instansi yang Anggarannya Termasuk Bagian Anggaran 48 Tahun Anggaran 2004;
4. 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;
5. Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor 021/XLVIII/002/-/2004 tentang Surat Pengesahan Daftar Isian Proyek Tahun Anggaran 2004.



## MEMUTUSKAN

Menetapkan :

- Pertama : Membentuk Tim Pelaksana Kajian Evaluasi Sistem Kelembagaan Birokrasi Pemda, yang selanjutnya dalam keputusan ini disebut Tim dengan susunan anggota seperti tersebut dalam Lampiran Surat Keputusan ini.
- Kedua : Tim bertugas melakukan kegiatan-kegiatan sesuai dengan Petunjuk Operasional dan Kebijakan 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 Dinas 2004.
- 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, di Bandung;
8. Yang bersangkutan untuk diketahui dan dipergunakan seperlunya.

Ditetapkan di : Bandung  
Pada Tanggal : 1 Januari 2004

Pemimpin Proyek,

Mengetahui

Kepala PKDA I LAN Bandung,

DR. H. Djuani K., SE. M.Ec.  
NIP 060 034 417

Dra. Enni Iriani, M. Ed.  
NIP 270 000 772

## LAMPIRAN

### SURAT KEPUTUSAN PEMIMPIN PROYEK LITBANG ADMINISTRASI DAN APARATUR NEGARA PUSAT KAJIAN DAN DIKLAT APARATUR I LAN

Nomor : 03-B/V/2.1/2004  
Tanggal : 1 Januari 2004  
Tentang : Tim Kajian Evaluasi Sistem Kelembagaan Birokrasi Pemda

NO	NAMA	JABATAN	KETERANGAN
1.	Drs. Joni Dawud, DEA.	Koordinator/Peneliti	TMT. 1 Januari Sampai dengan 31 Desember 2004
2.	DR. Hj. Sedarmayanti, MPd.	Peneliti Utama	
3.	Dra. Ara Ruhara	Peneliti Utama	
4.	Wawan Dharma Setiawan, SH. Msi.	Peneliti	
5.	Kania Damayanti, SE. MPP.	Peneliti	
6.	Drs. Nugraha Lili Nujiana, Msi	Peneliti	
7.	Zulpikar. S. Sos.	Peneliti	
8.	Ir. Budi Setiawan, MT.	Pembantu Peneliti	
9.	Dra. Tetty Kurniati, Med.	Pembantu Peneliti	
10.	Dra. Hayuni Rachmawati	Pembantu Peneliti	
11.	Dra. Edah Jubaedah, MA.	Pembantu Peneliti	

Ditetapkan di : Bandung  
Pada Tanggal : 1 Januari 2004

Mengetahui

Kepala PKDA I LAN Bandung,

DR. H. Djuani K., SE. M.Ec.  
NIP 060 034 417

Pemimpin Proyek,

Dra. Enni Iriani, M. Ed.  
NIP 270 000 772