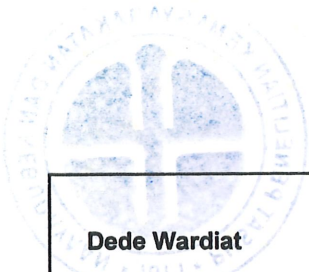


320.8  
Wae  
m



# MODEL KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAERAH

Untuk Penguatan Masyarakat Lokal  
Dalam Mencapai Efektifitas Otonomi Daerah



**Dede Wardiat**

**Model Kelembagaan Pemerintah Daerah Untuk Penguatan Masyarakat Lokal Dalam Mencapai Efektifitas Otonomi Daerah/Dede Wardiat, Nyayu Fatimah, Azis Suganda, Ujud Tahajuddin, D.T.P. Kusumawardhani. Jakarta: Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB)-LIPI, 2004.**  
xii, 155 hlm, 21 cm

**ISBN: 979-3584-29-7**

1. Otonomi Daerah – Model - Indonesia
2. Re-organisasi – Model - Indonesia

320. 8.

**MODEL KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAERAH  
UNTUK PENGUATAN MASYARAKAT LOKAL  
DALAM MENCAPAI EFEKTIFITAS OTONOMI DAERAH**

**Penerbit :** Puslit Kemasyarakatan dan Kebudayaan-LIPI  
Widya Graha, Lantai VI & IX  
Jalan Gatot Subroto 10, Jakarta 12190  
Telepon: (021) 5701232  
Fax : (021) 5701232

PMB - LIPI

# MODEL KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAERAH

Untuk Penguatan Masyarakat Lokal  
Dalam Mencapai Efektifitas Otonomi Daerah

Oleh :  
Dede Wardiat  
Nyayu Fatimah  
Azis Suganda  
Ujud Tahajuddin  
D.T.P. Kusumawardhani

Editor :  
Ujud Tahajuddin



Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia  
Pusat Penelitian Kemasayarakatan dan Kebudayaan  
(PMB-LIPI)  
Jakarta, 2004

REKOR PERALIHAN HAK MILIK

REKOR PERALIHAN HAK MILIK



REKOR PERALIHAN HAK MILIK

**PMB** Tgl. : 22-03-2005  
No. : 33/2005  
C1



# **KATA PENGANTAR**

Penelitian “Model Kelembagaan Pemerintah Daerah Untuk Penguatan Masyarakat Lokal Dalam Mencapai Efektifitas Otonomi Daerah”, merupakan salah satu kegiatan penelitian yang diselenggarakan oleh Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) tahun anggaran 2004.

Kegiatan penelitian ini dapat terselenggara dengan baik dan lancar berkat adanya kerjasama yang baik dari berbagai pihak dan kalangan, baik dari pemerintah pusat ataupun daerah, berbagai instansi atau lembaga pemerintah dan swasta serta masyarakat terutama di daerah penelitian. Atas segala kerjasama dan bantuan yang menjadikan lancarnya penelitian ini, kami mengucapkan terima kasih yang sebanyak-banyaknya. Tidak lupa pula disampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya atas jerih payah dan kerja keras para peneliti dan staf administrasi di lingkungan PMB-LIPI pada khususnya yang terlibat di dalam proses terselenggaranya kegiatan penelitian ini.

Laporan hasil penelitian ini telah dibahas secara mendalam pada seminar hasil-hasil penelitian PMB-LIPI, yang diselenggarakan pada bulan Oktober 2004. Meskipun demikian, dengan rasa rendah hati kami sangat mengharapkan adanya masukan berupa kritik dan saran atas segala kekurangan dan keterbatasan serta kelemahan

dalam penyusunan laporan ini. Tentulah kiranya catatan dan saran yang diharapkan berguna untuk penyempurnaan laporan penelitian di lingkungan PMB-LIPI di masa yang akan datang.

Jakarta, 31 Desember 2004

Kepala Pusat Penelitian Kemasyarakatan  
dan Kebudayaan – LIPI

Ttd.

**Dr. M. Hisyam, APU**

# DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b> .....	i
<b>DAFTAR ISI</b> .....	iii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Rumusan Masalah .....	11
1.3. Tujuan .....	13
1.4. Kerangka Konseptual .....	14
1.5. Ruang Lingkup .....	25
1.6. Daerah Penelitian .....	25
1.7. Pendekatan dan Teknik Pengumpulan Data .....	27
<b>BAB II RESUME HASIL PENELITIAN RESTRUKTURISASI ORGANISASI PERANGKAT DAERAH DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH PMB-LIPI 2001-2004</b> .....	29
2.1. Resume Hasil Penelitian 2001-2004 .....	29
2.2. Matriks Potensi dan Restrukturisasi .....	46
2.3. Rekomendasi Penelitian Tahun 2001-2004 .....	52
<b>BAB III LANDASAN PEMBENTUKAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH</b> .....	65
3.1. Pemerintah Daerah .....	65
3.2. Tujuan Desentralisasi dan Otonomi .....	77
3.3. Kewenangan Daerah Kabupaten/Kota .....	80
3.4. Strategi Penyusunan Organisasi Perangkat Daerah .....	89
<b>BAB IV MODEL STRUKTUR ORGANISASI PERANGKAT DAERAH</b> .....	99
4.1. Tuntutan Restrukturisasi Kelembagaan Perangkat Daerah .....	99

4.2.	Kondisi Eksisting Makro kelembagaan Perangkat Daerah .....	104
4.3.	Pilihan Model Struktur Mikro kelembagaan Perangkat Daerah.....	120
4.4.	Rekomendasi Model .....	139
4.5.	Model Struktur Kecamatan .....	141

<b>DAFTAR KEPUSTAKAAN .....</b>	<b>149</b>
---------------------------------	------------



# **BAB I**

---

---

## **PENDAHULUAN**

### **1. 1. Latar Belakang**

Restrukturisasi kelembagaan perangkat daerah menjadi tuntutan terdepan bagi daerah dalam mengimplementasikan UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 yang membawa perubahan paradigma pada sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Struktur organisasi akan menjadi basis penting, sebab di atas bangun struktur itulah manajemen pemerintahan daerah akan dilaksanakan. Oleh karena itu, restrukturisasi akan membawa implikasi terhadap efektivitas penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 84 tahun 2000 yang menjadi pedoman dalam melakukan restrukturisasi, memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam menyusun struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan daerah masing-masing. Dengan harapan, nilai-nilai efisiensi dan efektivitas sebagai landasan organisasional dapat diterapkan, agar dapat menjadi instrumen yang efektif dalam melakukan pelayanan publik dan mengembangkan potensi lokal sesuai dengan tujuan otonomi. Dalam perspektif yang lebih luas, peluang ini dapat dimanfaatkan menjadi momen untuk meletakkan dasar dalam menerapkan prinsip-prinsip *Reinventing Government* dalam manajemen pemerintahan daerah.

Namun demikian, penelitian yang telah dilakukan selama 3 (tiga) tahun menghasilkan gambaran bahwa daerah-daerah yang memiliki pendapatan asli daerah (PAD) relatif tinggi, baik dari sektor industri seperti Kabupaten Bandung maupun daerah yang pendapatan utamanya bersumber dari sektor pertambangan (sumber

daya alam) seperti Kabupaten Kutai Kertanegara dan daerah pariwisata mapan seperti Kabupaten Badung, cenderung melakukan proliferasi organisasi perangkat daerahnya.<sup>1</sup>

Di Kabupaten Bandung, besaran organisasi pemerintah daerah yang telah dibentuk terdiri dari 19 unit dinas, 8 unit lembaga teknis daerah berbentuk badan dan 3 unit lembaga teknis daerah berbentuk kantor. Sepintas tampak terjadi pengurangan 5 (lima) Lembaga Dinas yang terbentuk dibandingkan dengan masa uji coba percontohan otonomi, yakni dari 24 unit Dinas pada masa uji coba percontohan otonomi menjadi 19 unit dinas. Namun pengurangan jumlah Dinas yang cukup mencolok itu sebenarnya hanya semu, sebab pengurangan Dinas cenderung diikuti dengan penambahan jumlah Lembaga Teknis Daerah. Salah satu faktor yang mempengaruhi kondisi ini adalah tekanan kalangan birokrasi yang tidak menginginkan adanya perubahan radikal.

Faktor lain yang juga mempengaruhi restrukturisasi kelembagaan adalah masalah relokasi pegawai dari pusat ke daerah. Contoh, dalam rangka pelaksanaan otonomi, kabupaten Bandung menerima pelimpahan pegawai sekitar 25.000 orang pegawai yang perlu ditampung dalam satuan-satuan unit organisasi pemerintah daerah. Resikonya, bentuk kelembagaan perangkat daerahnya menjadi struktur yang gemuk dan jumlah pegawai yang relatif banyak.

Keadaan ini membawa dampak berupa kenaikan biaya pada belanja rutin, terlebih-lebih di dalam PP 84/2000 ditentukan adanya

---

<sup>1</sup> Ketiga daerah ini juga merupakan daerah uji coba percontohan otonomi yang dilakukan mulai tahun 1995. Pada uji coba percontohan tersebut hampir seluruh urusan didesentralisasikan kepada daerah uji coba, sehingga tidak heran daerah-daerah uji coba memiliki struktur organisasi yang gemuk.

kenaikan eselonisasi pada jabatan-jabatan di daerah yang berimplikasi terhadap kenaikan tunjangan jabatan. Sehingga bila dibandingkan dengan tahun sebelumnya, pada tahun 2000 biaya untuk belanja pegawai naik 22,08 %, sementara itu tunjangan struktural mengalami kenaikan sebesar 49,20 %. Keseluruhan kenaikan menyebabkan pembengkakan anggaran rutin, sehingga APBD banyak diserap untuk membiayai *overhead* birokrasi daerah yang tentu saja memiliki korelasi terhadap penurunan biaya untuk pelayanan publik yang seharusnya menjadi tugas utama birokrasi daerah.

Selain masalah internal kelembagaan, ketiadaan beban para elit daerah (terutama DPRD) untuk menyusun struktur yang gemuk dengan tanpa memperhitungkan beban pengeluaran tampaknya dilandasi alasan bahwa Pemerintah Pusat akan memberikan dana belanja pegawai melalui Dana Alokasi Umum (DAU). DAU ini merupakan wajah baru subsidi dari Pusat kepada Daerah.<sup>2</sup> Malahan ada dugaan kecenderungan penggemukkan struktur justru disengaja untuk bisa menarik DAU yang lebih besar. Padahal model subsidi ini belum tentu digunakan di masa datang. Bila model yang dianggap lebih ideal ditemukan, maka porsi subsidi setiap daerah akan berubah, pada akhirnya biaya untuk kelangsungan penyelenggaraan pemerintahan daerah akan menjadi beban daerah yang tidak ringan.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Terdapat suatu kekeliruan mendasar yang tercermin dalam sebutan sumber-sumber penerimaan daerah yang menganggap DAU sebagai salah satu sumber penerimaan daerah, karena dengan demikian secara psikologis menumbuhkan kesan DAU tidak berkorelasi secara negatif dengan kemandirian daerah dalam aspek keuangan.

<sup>3</sup> Lebih jauh tentang ini lihat Dede Wardiat, "Restrukturisasi Kelembagaan Daerah: Studi Kasus Kabupaten Bandung", Makalah, disampaikan dalam Workshop "Otonomi Daerah dan Akuntabilitas Publik Dalam Perspektif Lokal", IPSK-LIPI, Jakarta, 20 Agustus 2002.

Kecenderungan yang relatif sama juga terjadi di Kabupaten Kutai Kertanegara, acuan utama yang digunakan dalam restrukturisasi perangkat daerah Kabupaten Kutai Kertanegara adalah organisasi perangkat daerah yang disusun pada masa percontohan otonomi daerah tahun 1995. Restrukturisasi organisasi perangkat daerah pada tahun 2000 tidak membawa perubahan-perubahan organisasional yang mendasar. Pada dasarnya hanya merupakan pembakuan secara yuridis organisasi perangkat daerah yang telah ada. Besaran organisasi perangkat daerah yang dibentuk pada tahun 2000 terdiri dari 22 dinas, 7 Badan dan 8 Kantor. Pada tahun 2001 dilakukan restrukturisasi kembali dengan menggabungkan Badan Kesatuan Bangsa dengan Badan Perlindungan Masyarakat. Selain itu dibentuk dua badan baru yaitu, Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah serta Badan Kepegawaian Daerah. Dengan demikian jumlah lembaga berbentuk Badan menjadi 8 unit.

Pada tingkat dinas, di samping terdapat kecenderungan adanya duplikasi tugas dan fungsi beberapa dinas, seperti Dinas Pendaftaran Penduduk dengan Dinas Transmigrasi dan Penataan Penduduk, juga masih terdapat Dinas yang bobot tugasnya bisa dikatakan terlalu kecil untuk dibakukan menjadi sebuah dinas. Ada pula Dinas yang walaupun dalam korelasinya dengan potensi daerah merupakan lembaga daerah yang strategis seperti Dinas Pertambangan dan Energi, namun secara umum struktur yang tampaknya relatif ramping, belum dapat melaksanakan tugasnya secara memadai, misalnya Seksi Minyak dan Gas Bumi yang sulit mendapatkan data hasil produksi dari para *Contractor Production Sharing* (CPS), sebab mereka memberikan laporan secara langsung kepada Pertamina. Sementara itu bidang pertambangan Batu Bara yang sudah sepenuhnya dikelola oleh Dinas masih belum ditangani secara optimal. Beberapa unit organisasi yang memiliki kompetensi di bidang itu, seperti Seksi Geologi belum melaksanakan fungsinya secara optimal. Penelitian tentang potensi sumber daya alam

setempat yang seharusnya dilakukan oleh Sub Din Penataan Wilayah sampai saat ini belum pernah dilakukan, sehingga pengajuan penambangan batu bara bertolak dari hasil penelitian perusahaan yang akan melakukan penambangan. Dinas hanya memberikan ijin penambangan. Dengan demikian lembaga yang memegang peranan strategis dalam pengembangan sumber daya alam lokal seperti Dinas Pertambangan dan Energi sebenarnya baru berperan sebagai regulator, fungsi lain dalam pengembangan potensi lokal masih belum dilaksanakan secara optimal, bahkan data dasar dari potensi pun masih belum dimiliki.

Selain Dinas, perangkat daerah berupa Badan dan Kantor juga bertambah dalam jumlah yang relatif banyak. Pada masa berlakunya UU No.5/1974 jumlah Badan hanya 4 dan Kantor 3, sedangkan saat ini terbentuk sebanyak 8 Badan dan 8 Kantor sebagaimana telah disinggung di atas. Pertambahan jumlah perangkat daerah berbentuk Badan atau Kantor tersebut disebabkan karena urusan-urusan yang telah ada dan tidak tertampung dalam lingkup fungsi dan tugas Dinas dibakukan dalam lembaga yang berbentuk Badan atau Kantor, tanpa mengamati lebih jauh tentang bobot tugas yang ada didalamnya. Kegiatan-kegiatan yang bersifat temporal (proyek) yang sudah berjalan, seperti pengolahan data elektronik secara langsung dibakukan dalam bentuk Kantor. Di samping itu instansi vertikal yang telah dilikuidasi dibakukan ke dalam lembaga yang berbentuk Badan/Kantor, contoh kasus hal ini adalah pembentukan Badan Kesatuan Bangsa. Lembaga ini berasal dari Instansi vertikal bernomenklatur Kantor Sosial Politik.

Fenomena berbeda muncul di Kabupaten Badung. Jika Kabupaten Bandung dan Kutai Kartanegara mendasari restrukturisasi dengan adagium "ramping struktur, kaya fungsi", walaupun dengan berbagai argumen akhirnya menghasilkan struktur yang juga tidak ramping, Bupati Badung sejak awal telah secara terbuka menyatakan

bahwa yang penting bukan ramping tidaknya suatu struktur, tetapi lebih menekankan pada faktor efektivitas dan akuntabilitasnya, sehingga tercermin pemerintahan yang efisien, bersih, dan bebas dari KKN. Sehingga tidak heran jika hasil restrukturisasi organisasi pemerintah daerah Kabupaten Badung secara kumulatif menunjukkan jumlah lembaga yang sama dengan jumlah lembaga ketika masa uji coba percontohan otonomi. Bedanya hanya pada komposisi jumlah Dinas, Badan dan Kantor saja. Bila masa uji coba 21 unit Dinas, 3 unit Badan dan 5 unit Kantor (jumlahnya 29 unit), hasil restrukturisasi menjadi 19 unit Dinas, 5 unit Badan dan 5 unit Kantor (29 unit).

Ciri khas perangkat daerah Kabupaten Badung yang berkaitan dengan potensi lokal adalah dibentuknya Dinas Kebudayaan. Dinas ini dianggap sangat strategis mengingat pendapatan daerah utama Kabupaten Badung berasal dari sektor pariwisata, dan produk wisata yang diujakan disana adalah wisata budaya.

Berbeda dengan ketiga kasus di atas, daerah-daerah yang memiliki pendapatan asli daerah rendah terutama yang bersumber dari sektor pertanian termasuk di dalamnya perkebunan, menunjukkan sikap kehati-hatian dalam menyusun organisasi perangkat daerahnya, seperti kasus di Kabupaten Kampar dan Kupang. Meskipun Kabupaten Kampar merupakan daerah percontohan otonomi namun sejak awal perumusan konsep restrukturisasi organisasi perangkat daerah cenderung melakukan perampingan, baik dalam besaran organisasi maupun unit-unit yang ada dibawahnya. Lembaga perangkat daerah yang telah dibentuk berjumlah 27 lembaga yang terdiri dari 15 unit dinas, 7 unit lembaga teknis daerah berbentuk Badan, dan 5 unit lembaga teknis daerah berbentuk Kantor.

Upaya untuk merampingkan struktur diajukan eksekutif dengan usul peleburan beberapa bagian di Setda, Dinas Perikanan dengan Dinas Peternakan, dan antara Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Pasar. Argumen yang diajukan, selain untuk memudahkan koordinasi, juga mempercepat upaya pemberdayaan ekonomi kerakyatan secara komprehensif. Dinas Pertambangan dihilangkan dengan satu argumen belum dapat memberikan kontribusi bantuan yang cukup memadai bagi pendapatan daerah, sehingga perlu diubah dari Dinas menjadi Kantor yang berada pada wewenang teknis dari struktur organisasi dan tata kerja lembaga teknis daerah. Hal ini dimaksudkan juga untuk mengurangi beban biaya daerah. Namun pihak legislatif menilai masih perlu keberadaan Dinas Pertambangan dengan satu asumsi bahwa walaupun potensinya masih kecil, hanya 5 % saja, tetapi di masa mendatang cukup menjanjikan bagi pendapatan daerah, karena kabupaten ini mempunyai pertambangan galian C yang cukup potensial dalam bentuk kuarsa, sirtu dan kaolin. Jenis sirtu ini yang dinilai sangat potensial dan harganya juga sekarang sudah sama dengan intan dan bahan ini sedang sangat dibutuhkan untuk pembangunan kota Pekanbaru. Dengan alasan itu pula akhirnya pertambangan dikembalikan sebagai dinas.

Sebagaimana halnya Kabupaten Kampar, kecenderungan untuk melakukan perampingan struktur organisasi juga tampak di Kabupaten Kupang. Besaran organisasi perangkat daerah yang terbentuk terdiri dari 16 Dinas, 7 Badan dan 6 Kantor. Bila melihat beban tugas beserta distribusinya pada masing-masing lembaga teknis daerah, komposisi struktur organisasi Pemerintah Daerah menunjukkan adanya perampingan yang agak dipaksakan sehingga secara fungsional kurang tepat. Misalnya penggabungan Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan. Argumen yang menyatakan bobot fungsi-fungsi yang digabungkan itu kurang cukup untuk terpisah masing-masing menjadi satu Dinas, kurang memperhatikan

bahwa bagian terbesar mata pencarian penduduk berada di sektor tersebut dan sumbangan PDRB dari sektor itu berada di peringkat atas PDRB Kabupaten Kupang. Penggabungan itu juga kurang mempertimbangkan potensi yang dapat dikembangkan seperti masih banyak tersedianya lahan untuk mengembangkan pertanian dan perkebunan. Ditambah lagi dengan adanya arah program pembangunan yang sangat menitikberatkan bidang pertanian dan perkebunan dan industri pengolahan yang berbasis pertanian. Walaupun dapat dimaklumi karena program pembangunan daerah (Propeda) disusun setelah peraturan daerah tentang SOTK selesai dirumuskan. Namun demikian, kesadaran terhadap kekeliruan ini juga telah muncul di lingkungan pemerintah Kabupaten Kupang baik di kalangan eksekutif maupun legislatifnya, sehingga wacana untuk merubah struktur Dinas Pertanian dan Kehutanan dengan memecahnya menjadi 3 (tiga) dinas, sudah bergulir sejalan dengan adanya rencana Bupati untuk mengundang para investor yang berminat di bidang perkebunan terutama tanaman kelapa sawit.

Di lain pihak, Dinas Pendaftaran Penduduk terasa agak janggal untuk berdiri sebagai suatu dinas sendiri karena fungsi pendaftaran memberi kesan adanya ruang lingkup yang sangat sempit dan terbatas, sehingga tidak layak menjadi dinas. Memang harus diakui bahwa fungsi ini penting dan harus ada dalam struktur pemerintah daerah. Namun pentingnya keberadaan fungsi ini tidak dapat dijadikan argumen tunggal untuk menjadikannya sebagai Dinas. Oleh karena itu, penggabungan atau penciutan struktur bisa dilakukan.

Dibentuknya Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah yang merupakan suatu langkah yang bisa dipahami sebagai langkah progresif dan antisipatif, karena dengan rendahnya tingkat investasi di Kabupaten Kupang selama ini, diperlukan tindakan-tindakan proaktif daerah dalam berusaha menarik investor dari luar daerah



dan bahkan jika memungkinkan dari luar negeri. Paling sedikit ada potensi lahan dan kelautan yang bisa dipasarkan kepada para calon investor tersebut.

Dilihat dari sisi jalinan fungsional di antara lembaga-lembaga yang ada, terdapat 3 (tiga) unit kantor yang memiliki fungsi yang kurang lebih searah yaitu Kantor Kesatuan Bangsa, Kantor Perlindungan Masyarakat dan Kantor Satuan Polisi Pamong Praja. Ketiga kantor ini memerlukan koordinasi yang cukup intensif dalam tataran implementasi tindakannya. Oleh karena itu pada saat penelitian dilakukan, telah berkembang wacana untuk menggabungkan ketiga kantor tersebut menjadi suatu Badan dengan tujuan agar koordinasi bisa lebih efektif dilakukan.

Restrukturisasi yang terjadi di Kota Ternate sebagai kota yang relatif masih muda (dibentuk 1999) yang akan diarahkan sebagai kota jasa, menunjukkan fenomena berbeda. Jika di Kabupaten Bandung melimpahnya pegawai menjadi argumen penggemukkan struktur, di Ternate terjadi kelangkaan pegawai yang memenuhi syarat administratif untuk diangkat dalam jabatan. Beberapa hal yang menyebabkan kelangkaan pegawai antara lain terjadinya pemekaran Provinsi Maluku Utara yang membutuhkan SDM cukup besar, dan terjadinya konflik antar masyarakat yang menyebabkan eksodusnya sebagian pegawai ke luar Ternate. Untuk menyasati kondisi tersebut dalam restrukturisasi, di setiap Dinas dibentuk jabatan Wakil Kepala Dinas. Tujuannya, karena tidak ada pegawai yang memenuhi syarat administrative untuk menduduki jabatan Kepala Dinas, maka diangkat Wakil Kepala Dinas yang secara *de jure* menjabat sebagai Wakil, tetapi secara *de facto* melaksanakan fungsi dan peran sebagai Kepala Dinas yang masih kosong.

Beberapa masalah lain yang dihadapi dalam restrukturisasi organisasi Pemerintah daerah Kota Ternate adalah kerancuan

peraturan perundang-undangan dari departemen sektoral yang mengatur pelimpahan kewenangan dari Pusat ke Daerah. Misalnya di bidang perhubungan udara dan laut, Dinas Pertanahan dan bidang keluarga berencana.

Bila kecenderungan dalam kasus-kasus di atas, digeneralisasikan dan diangkat dalam perspektif yang lebih luas nampaknya tepat apa yang dinyatakan oleh Made Suwandi, walaupun dengan contoh kasus daerah yang berbeda. Menurut Made Suwandi ada dua kecenderungan besar yang dilakukan Daerah dalam restrukturisasi organisasi perangkat daerahnya, yaitu:

- (1) Ada daerah yang sangat hati-hati dalam membentuk SOTK dan cenderung untuk membentuk organisasi yang terbatas untuk mencegah jangan sampai PAD dan DAU mereka habis untuk membiayai *over-head cost*. Sebagai contoh Kabupaten Bengkulu Utara hanya membentuk 9 Dinas.
- (2) Ada Daerah yang masih berpikir dalam cara lama yaitu melakukan proliferasi organisasinya. Akibatnya daerah-daerah tersebut menanggung *over-head cost* yang tinggi dalam membiayai birokrasi Pemda. Sebagai contoh Kabupaten Minahasa membentuk 21 Dinas. Biaya birokrasi Pemda ini akan lebih meningkat dengan dikeluarkannya PP 84/2000 yang menaikkan eselonisasi, hal ini secara langsung memiliki pengaruh yang signifikan terhadap peningkatan tunjangan jabatan dan gaji serta berbagai fasilitas yang harus disiapkan oleh Pemda. Dengan kondisi seperti ini banyak Daerah yang 80% sampai dengan 90% APBD yang dimilikinya habis untuk membiayai overhead eksekutif dan legislatif Daerah.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Lihat Made Suwandi, "Pokok-Pokok Pikiran, Konsepsi Dasar Otonomi Daerah Indonesia (Dalam Upaya Mewujudkan Pemerintah Daerah

Bila kedua kecenderungan di atas dikaitkan dengan kasus-kasus yang diangkat di sini, maka restrukturisasi di Kabupaten Kampar dan Kabupaten Kupang menggambarkan kecenderungan yang pertama, sedangkan restrukturisasi di Kabupaten Bandung, Kabupaten Kutai Kertanagara dan Kabupaten Badung menggambarkan kecenderungan yang kedua. Terlepas dari perbedaan di antara dua kecenderungan dengan berbagai implikasinya sebagaimana telah diuraikan di atas, kasus-kasus kategori kecenderungan pertama dan kedua menunjukkan adanya resistensi terhadap nilai-nilai birokrasi lama. Jalinan fungsional di antara beberapa lembaga yang terbentuk cenderung rancu. Realitas ini merupakan pengalaman empiris dalam pelaksanaan paket kebijakan otonomi daerah yang secara langsung atau tidak berpengaruh terhadap pencapaian tujuan desentralisasi dan otonomi. Berbagai upaya perbaikan, baik dalam tataran konseptual maupun implementasi otonomi daerah harus menyertakan penyempurnaan organisasi pemerintah daerah di dalamnya agar rekonstruksi penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan esensi desentralisasi dan otonomi.

## **1. 2. Rumusan Masalah**

Sebagaimana telah diuraikan di atas, PP Nomor 84 tahun 2000 memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk membuat Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) perangkat daerah sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan daerah masing-masing, agar nilai-nilai efisiensi dan efektivitas sebagai landasan organisasional dapat diterapkan. Dengan demikian diharapkan dapat menjadi

---

Yang Demokratis Dan Efisien)", Makalah, Disampaikan dalam Workshop "Mencari Model Otonomi Daerah Untuk Masa Depan", Jakarta, 8-9 April 2002.

instrumen yang efektif dalam melakukan pelayanan publik dan pengembangan potensi lokal sesuai dengan tujuan otonomi daerah.

Namun demikian pengalaman empiris selama pelaksanaan paket kebijakan otonomi daerah menunjukkan bahwa beberapa daerah yang memiliki pendapatan asli daerah (PAD) relatif tinggi, baik dari sektor industri seperti Kabupaten Bandung maupun yang bersumber dari pertambangan (sumber daya alam) seperti Kabupaten Kutai Kertanegara dan Kabupaten Badung (pariwisata) cenderung mempertahankan struktur organisasi yang gemuk. Akibatnya daerah-daerah tersebut menanggung *over-head cost* tinggi dalam membiayai birokrasi Pemerintah Daerah. Sementara itu daerah-daerah yang memiliki pendapatan asli daerah (PAD) relatif rendah, terutama yang bersumber dari sektor pertanian, termasuk perkebunan didalamnya, seperti Kabupaten Kupang dan Kabupaten Kampar cenderung hati-hati dalam membentuk SOTK. Tampak ada upaya perampingan struktur organisasi, sekalipun akhirnya dituntut untuk akomodatif terhadap kondisi setempat demi menjaga stabilitas lokal.

Terlepas dari berbagai perbedaan dengan segala implikasinya, secara umum organisasi pemerintah daerah yang terbentuk cenderung resisten terhadap nilai-nilai birokrasi lama. Jalinan fungsional di antara beberapa lembaga yang terbentuk cenderung rancu. Kondisi seperti ini secara langsung atau tidak akan berpengaruh terhadap efektivitas penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, bahkan cenderung mendistorsi tujuan dari desentralisasi dan otonomi. Jika demikian keadaannya lalu model organisasi pemerintah daerah seperti apa yang sesuai dengan esensi desentralisasi dan otonomi?.

Bertolak dari keadaan itu, penelitian ini mencoba untuk memformulasikan model organisasi pemerintah daerah yang sesuai dengan esensi desentralisasi dan otonomi daerah. Untuk itu paling

sedikit perlu ditelusuri kondisi organisasi pemerintah daerah pada masa berlakunya Undang-Undang No. 5/1974, organisasi pemerintah daerah yang ada pada masa percontohan dan pada saat berlakunya UU No. 22 tahun 1999. Mengingat salah satu tujuan desentralisasi dan otonomi adalah pengembangan potensi lokal, maka pembentukan organisasi pemerintah daerah juga harus kontekstual dengan pengembangan potensi setempat. Dalam kaitan ini pertanyaan penelitian yang diajukan adalah :

- a. Seberapa jauh organisasi Pemerintah Daerah yang ada dapat menjadi instrumen untuk mengembangkan potensi daerah dalam rangka melaksanakan otonomi. Hal ini dilihat dari aspek-aspek pengembangan potensi daerah dengan arah menuju kemandirian dan kesejahteraan masyarakat setempat, peningkatan efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan publik, demokratisasi lokal.
- b. Model organisasi pemerintah daerah seperti apa yang sesuai dengan esensi desentralisasi dan otonomi?.

### **1. 3. Tujuan**

Secara makro, penelitian ini bertujuan untuk menyusun model organisasi pemerintah daerah yang sesuai dengan esensi desentralisasi dan otonomi daerah. Tujuan pada tahun ini antara lain.

- a. Untuk mendapat kejelasan tentang seberapa jauh prinsip-prinsip efektivitas dan efisiensi diterapkan dalam kerangka organisasional Pemerintah Daerah dengan melihat komparasi bentuk struktur organisasi Pemerintah Daerah pada masa pelaksanaan UU No. 5/1974, masa percontohan dan menurut UU No. 22 tahun 1999.

- b. Untuk mengkaji seberapa jauh penyusunan organisasi Pemerintah Daerah didasarkan atas potensi yang dimiliki daerah tersebut.
- c. Menyusun Model struktur organisasi pemerintah daerah yang sesuai dengan esensi tujuan desentralisasi dan otonomi daerah

#### **1. 4. Kerangka Konseptual**

Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam tata pemerintahan pada dasarnya berlandaskan pada tiga asas utama, yaitu asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (medebewind). Dari ketiga asas tersebut, penerapan asas desentralisasi menempati posisi strategis, karena bermuara pada penentuan posisi negara dalam konstelasi *state-society relation*.

Dalam perkembangan dewasa ini, selain Ilmu Politik dan Administrasi Negara, cabang-cabang ilmu sosial lainnya seperti sosiologi, antropologi, hukum, ekonomi memberikan perhatian terhadap masalah desentralisasi dan otonomi. Oleh karena itu konsep desentralisasi dan otonomi memiliki pengertian yang semakin luas dan beragam tergantung dari pendekatan masing-masing disiplin ilmu. Namun demikian pada awalnya desentralisasi dan otonomi merupakan bidang kajian disiplin ilmu Administrasi Negara dan disiplin Ilmu Politik. Dalam memandang konsep desentralisasi dan otonomi kedua disiplin ilmu ini memberikan perspektif yang relatif berbeda. Perbedaan perspektif dalam memandang konsep desentralisasi dan otonomi membawa implikasi pada perbedaan dalam merumuskan tujuan utama yang akan dicapai. Diskursus teoritik tentang konsep desentralisasi dan otonomi antara pendekatan ilmu administrasi negara dan pendekatan ilmu politik masih berlangsung hingga saat ini dan akan terus berlanjut sejalan dengan perkembangan kedua disiplin ilmu tersebut. Tulisan ini tidak

bermaksud untuk melakukan pembahasan tentang perdebatan teoritik dari kedua pendekatan tersebut. Pendekatan administrasi negara dan pendekatan ilmu politik digunakan hanya untuk mendapatkan rumusan yang komprehensif tentang tujuan desentralisasi dan otonomi.

Dalam pendekatan ilmu politik, desentralisasi dipandang sebagai devolusi kekuasaan (*devolution of power*) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.<sup>5</sup> Oleh karena itu tujuan utama dari pelaksanaan desentralisasi adalah untuk mewujudkan demokratisasi di tingkat lokal. Secara lebih kongkrit Smith merumuskan tujuan tersebut antara lain: persamaan politik, akuntabilitas lokal, dan kepekaan lokal.<sup>6</sup> Sementara itu dalam pendekatan ilmu Administrasi Negara desentralisasi dipandang sebagai pendelegasian wewenang (*delegation of authority*) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Rondinelli dan Cheema melihat lebih spesifik lagi bahwa wewenang yang didelegasikan tersebut berupa kewenangan administratif baik dalam perencanaan maupun pengambilan keputusan.<sup>7</sup> Atas dasar definisi itu tujuan desentralisasi lebih diarahkan pada aspek efisiensi penyelenggaraan manajemen pemerintahan daerah dan pembangunan ekonomi di daerah.

Atas dasar pendekatan dari kedua disiplin ilmu tersebut secara singkat dapat dirumuskan bahwa pada dasarnya desentralisasi memiliki tujuan utama yang bersifat administratif dan yang bersifat

---

<sup>5</sup> Definisi lebih rinci lihat Mawhood P. (ed), "Local Government in The Third World: The Experience of Tropical Africa", John Wiley & Sons, Chichester, 1987.

<sup>6</sup> Lihat Smith, B, "Decentralization: The Territorial Dimension of The State", Asia Publishing House, London, 1985.

<sup>7</sup> Lihat Rondinelli, Dennis A., John R. Nellis & G. Shabbir Cheema, "Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience, The World Bank, Washington D.C, 1983.

politis. Dalam tatanan implementasi kedua tujuan tersebut memiliki bobot yang sama pentingnya. Tujuan yang bersifat administratif lebih mengarah pada: pertama, aspek efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan manajemen pemerintahan daerah sehingga dapat memberikan pelayanan publik yang optimal. Esensi dari desentralisasi adalah mendekatkan Negara pada masyarakatnya, dengan keadaan ini diharapkan dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara lebih efisien. Kedua, pemerintah daerah dapat mengembangkan potensi daerahnya di dalam kerangka pembangunan ekonomi setempat. Penekanan terhadap tujuan kedua ini didasari oleh anggapan bahwa hanya daerah setempat yang lebih mengetahui tentang potensi dan kebutuhan daerahnya, sehingga pembangunan ekonomi yang dilaksanakan dapat langsung menyentuh masyarakat setempat. Sementara itu tujuan yang bersifat politis lebih berkaitan dengan masalah demokratisasi di daerah. Secara lebih rinci Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoesein menguraikan tentang tujuan yang bersifat politis ini adalah, pertama, untuk mewujudkan apa yang disebut *Political Equality*. Ini berarti, melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal. Argumentasi lain yang sering dikemukakan untuk menjustifikasi pentingnya *political equality* sebagai tujuan dari desentralisasi adalah berkaitan dengan ide dasar dari konsep *the small is beautiful*. Dalam hal ini, sering dikatakan bahwa pada komunitas masyarakat yang besar cenderung membuat relasi demokrasi menjadi lebih sulit. Oleh karenanya, melalui kebijakan desentralisasi, diyakini akan mampu mempercepat terwujudnya *political equality*, yang pada akhirnya membawa ide demokrasi pada tingkat yang lebih realistis. Tujuan kedua adalah *Local Accountability*. Dalam hal ini ada beberapa variasi di antara penulis dalam mengartikulasi istilah *local accountability*. Namun demikian secara singkat dapat dinyatakan bahwa melalui pelaksanaan desentralisasi akan meningkatkan kemampuan



Pemerintah Daerah dalam memperhatikan hak-hak dari komunitasnya, baik dalam pembangunan ekonomi, pembangunan sosial maupun pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan lainnya. Tujuan ketiga dari desentralisasi adalah *local responsiveness*. Salah satu asumsi dasar dari nilai desentralisasi yang ketiga ini adalah karena pemerintah daerah dianggap mengetahui lebih banyak tentang berbagai masalah yang dihadapi oleh komunitasnya, maka melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan menjadi jalan terbaik untuk mengatasi dan sekaligus meningkatkan akselerasi dari pembangunan sosial dan ekonomi di daerah.<sup>8</sup>

Bila kedua tujuan tersebut dihubungkan dengan keberadaan pemerintah daerah, maka tujuan politik akan memposisikan Pemerintah Daerah sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakatnya di tingkat lokal dan secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional untuk mempercepat terwujudnya *civil society*. Sedangkan tujuan administratif akan memposisikan Pemerintah Daerah sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan masyarakat secara efektif, efisien dan ekonomis. Atas dasar tujuan politis dan tujuan administratif ini maka misi utama dari keberadaan pemerintah daerah adalah bagaimana mensejahterakan masyarakat melalui penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien dan ekonomis serta melalui cara-cara yang demokratis.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Lihat Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein, "Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Perspektif Teoritis dan Perbandingan", dalam Syamsuddin Haris, dkk, "Paradigma Baru Otonomi Daerah", Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPI), Jakarta, 2002.

<sup>9</sup> Lihat Made Suwandi, "Pokok-Pokok Pikiran, Konsepsi Dasar Otonomi Daerah Indonesia (Dalam Upaya Mewujudkan Pemerintah Daerah Yang Demokratis Dan Efisien)", Makalah, Disampaikan dalam Workshop "Mencari Model Otonomi Daerah Untuk Masa Depan", Jakarta, 8-9 April 2002.

Menurut G. Shabbir Cheema (1983), kebijakan desentralisasi di sebagian besar negara mengambil 4 (empat) bentuk. Pemerintah di negara-negara seperti India, Sudan, dan Tanzania berupaya mendelegasikan kewenangan pengambilan keputusan kepada pemerintah lokal atau unit-unit administratif lokal; Negara lainnya seperti Brazil, Argentina, Venezuela, dan Meksiko menugaskan fungsi-fungsi perencanaan dan manajemen tertentu kepada organisasi-organisasi semi otonom. Hampir semua pemerintah di Afrika Timur, Afrika Utara, Asia Tenggara dan Selatan mendekonsentrasikan beberapa fungsi-fungsi pembangunan kepada Provinsi atau Distrik; Di beberapa negara berkembang desentralisasi mengambil bentuk debirokratisasi: Fungsi-fungsi yang sebelumnya dijalankan oleh pemerintah ditransfer kepada organisasi-organisasi voluntir atau sektor swasta.

Terlepas dari bentuk yang dipilih, lebih jauh G. Shabbir Cheema (1983) menjelaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan desentralisasi mensyaratkan beberapa tingkat koordinasi antara lembaga nasional, regional, dan lokal. Untuk mencapai berbagai tingkat administrasi yang komplementer, harus dibangun dan dipelihara keterkaitan yang jelas antara berbagai level tersebut. Prosedur-prosedur perencanaan, implementasi dan evaluasi harus distandardisasi agar badan-badan pemerintahan di berbagai tingkatan dapat mengkoordinasikan kegiatan bersama atau kegiatan yang saling mempengaruhi satu sama lain. Fungsi-fungsi harus dialokasikan dengan cara tertentu yang mengambil keuntungan/manfaat dari kekuatan-kekuatan badan-badan pemerintahan pada berbagai lingkungan yang berbeda.

Bila dilihat dalam perspektif fungsi manajemen, koordinasi bisa berjalan dengan baik bila peorganisasian dilakukan dengan baik. Dalam konteks ini maka restrukturisasi organisasi pemerintahan daerah sangat penting, sebab pada akhirnya kunci pelaksanaan

fungsi pemerintahan dalam suatu sistem yang terdesentralisasi tergantung pada kemampuan organisasi-organisasi lokal. Menurut Leonard (1983), organisasi lokal harus memiliki kemampuan untuk:

1. Mengidentifikasi peluang-peluang dan masalah-masalah pembangunan.
2. Mengidentifikasi atau membuat solusi-solusi yang mungkin atas problem-problem pembangunan.
3. Membuat keputusan-keputusan dan menyelesaikan konflik.
4. Memobilisasi sumberdaya, dan
5. Mengatur proyek-proyek dan program-program pembangunan.

Jadi, bagian-bagian esensial dari organisasi-organisasi lokal atau regional harus disesuaikan dengan kapasitas badan-badan pelaksana bila program tersebut ingin berhasil. Bilamana kapasitas administratifnya lemah, tindakan-tindakan harus dilakukan untuk meningkatkan, memperluas, atau memperkuatnya.

Sudah menjadi asumsi umum bahwa semakin besar organisasi semakin besar pula pengeluaran administrasinya, perkembangan organisasi menyebabkan tidak sehatnya perkembangan perangkat-perangkat administrasinya. Asumsi ini mendapat landasan membenaran ketika melihat kinerja organisasi pemerintahan daerah di masa lalu yang cenderung mengikuti logika hukum Parkinson. Menurut logika ini semakin besar suatu organisasi, maka semakin besar pula personalia yang harus menangani dan mengurusnya, serta semakin kecil proporsi pegawai yang melaksanakan fungsi dasar organisasi sehingga inefisiensi terjadi. Nampaknya tipe ideal Weber tentang birokrasi yang imajiner, dalam tataran operasionalnya banyak tidak sejalan. Studi-studi perbandingan tentang organisasi telah menemukan tidak semua organisasi rasional mencakup ciri-ciri birokrasi yang oleh Weber dianggap penting bagi terciptanya efisiensi dalam pelaksanaan pekerjaan. Stinchcombe memperbandingkan pengorganisasian pekerjaan di dalam industri-industri konstruksi dan produksi massa di Amerika Serikat. Stanley Udy menganalisis organisasi-organisasi kerja yang sederhana 150 masyarakat non industri. Kedua studi

perbandingan dari beberapa organisasi yang sangat berbeda tersebut ternyata menghasilkan kesimpulan yang relatif sama yaitu bahwa dalam kenyataannya pekerjaan sekelompok orang di organisasikan secara rasional tidaklah menentukan apakah suatu organisasi akan menerapkan bentuk yang birokratis atau tidak<sup>6</sup>

Elaborasi lebih jauh tentang kedua hasil studi tersebut di atas banyak memuat gugatan teoritis terhadap teori birokrasi dari Weber, dalam pembahasan ini tidak akan mengkaji lebih jauh perdebatan teoritik tersebut. Suatu hal yang menarik untuk kepentingan penelitian ini, elaborasi dari kedua hasil studi tersebut yang dilakukan oleh Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer. Menurut kedua ahli tersebut, bertolak dari kedua hasil studi itu dapat mengelompokkan atribut organisasi kedalam dua kelompok, yaitu yang disebut "birokratis dan yang "rasional". Ciri-ciri yang disebut birokratis mencakup : Hierarki wewenang pada setiap eselon; staf administrasi; kontinuitas pelaksanaan pekerjaan dan kompensasi berdasarkan posisi seseorang. Sedangkan pengelompokkan atribut-atribut rasional mencakup spesialisasi tenaga kerja; ikatan-ikatan kontraktual; dan imbalan berdasarkan prestasi kerja. (*Peter M. Blau and Marshall W Meyer, 1987*). Kedua pengelompokan atribut organisasi tersebut hanya untuk keperluan mengidentifikasi karakteristik organisasional.

Dalam konteks penelitian ini, kedua pengelompokan tersebut di atas akan dijadikan acuan untuk mengklasifikasi berbagai tugas dan fungsi pada organisasi pemerintah daerah sebelum dibakukan dalam kerangka struktural. Keseluruhan hasil kajian ini merupakan masukan bagi perumusan kebijakan dalam restrukturisasi organisasi, hal ini penting sebab penentuan pilihan struktur organisasi sangat

---

<sup>6</sup> lebih jauh tentang ini lihat Arthur L. Stinchcombe, "Bureaucratic and Craft Administration of Production," *Administratif Science Quarterly*, 4 (1959) dan Stanley Udy, Jr., "Bureaucratic and Rationality" in *Weber's Theory*, *American Sociological Review*, 24 (1959).

menentukan proses pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu diperlukan struktur yang benar, pemilihan suatu struktur meliputi alokasi tanggung jawab, tugas, dan kewenangan pembuatan keputusan dalam organisasi. Hal ini meliputi bagaimana sebaiknya membagi organisasi ke dalam sub-unit – sub-unit dan bagaimana mendistribusikan kewenangan di antara berbagai tingkatan (*level*) yang berbeda dari hierarki organisasi. Pilihannya memperhatikan apakah organisasi tersebut harus berfungsi dengan struktur yang tinggi atau struktur yang datar. Kemudian seberapa jauh sentralisasi dan desentralisasi kewenangan pembuatan keputusan yang tepat, dan seberapa jauh organisasi harus dibagi ke dalam sub-unit – sub-unit yang semi otonom. Struktur organisasi yang datar dan terdesentralisasi memberi peluang kepada orang untuk menjadi kreatif, fleksibel, dan responsif pada ketidakpastian. Selain itu, struktur demikian juga memerlukan biaya yang lebih efisien.

Seperti telah dikatakan, strategi hanya bisa diimplementasikan melalui struktur organisasional, disain organisasi meliputi pemilihan kombinasi dari struktur organisasional dan sistem kontrol yang memungkinkan pencapaian tujuan dengan cara yang paling efisien. Terminologi-terminologi yang digunakan untuk menggambarkan karakteristik struktur organisasi adalah *diferensiasi* dan *integrasi*.

Terminologi diferensiasi menunjuk pada cara suatu lembaga mengalokasikan orang-orang dan sumberdayanya ke dalam tugas-tugas organisasional. Dalam konteks diferensiasi vertikal, hal ini berkaitan dengan pilihan-pilihan tentang bagaimana mendistribusikan kewenangan pengambilan keputusan (*decision-making authority*) dalam organisasi. Tujuan dari diferensiasi vertikal adalah menspesifikasi hubungan pelaporan yang akan menghubungkan secara bersama orang-orang, tugas-tugas, dan fungsi-fungsi pada semua lapisan organisasi. Secara fundamental, ini berarti memilih jumlah tingkatan hierarkhis yang layak dan *span of*

*control* yang benar untuk mengimplementasikan strategi organisasi yang paling efektif. *Span of control* diartikan sebagai jumlah subordinat yang langsung diatur oleh seorang manajer. Pilihan dasar yang tersedia adalah apakah membangun satu struktur yang datar, dengan lapisan hierarkhis sedikit, atau satu struktur yang tinggi dengan banyak lapisan dan dengan *span of control* yang relatif sempit.

Suatu organisasi memilih jumlah pelapisan yang dibutuhkan berdasarkan strategi dan tugas-tugas fungsional yang dibutuhkannya untuk mencapai strategi tersebut. Namun demikian bila struktur yang dibangun itu terlalu tinggi, muncul beberapa problem yang membuat strategi tersebut lebih sukar untuk diimplementasikan dan kurang efisien dalam melaksanakan misinya. Problem-problem tersebut antara lain adalah :

a. Problem Komunikasi

Terlalu banyak lapisan hierarkhis menimbulkan hambatan pada komunikasi. Komunikasi antara yang di atas dengan yang di bawah dalam suatu hierarkhi memerlukan waktu yang lebih lama karena mengikuti jalur komando. Hal ini menyebabkan terjadinya infleksibilitas dan kerugian waktu yang berharga dalam pelaksanaan pekerjaan. Selain dari itu, hal penting lainnya adalah adanya distorsi informasi baik ke atas ataupun ke bawah hierarkhis.

b. Problem Motivasi

Banyaknya pelapisan juga mengurangi lingkup kewenangan manajerial. Seiring dengan penambahan jumlah lapisan dalam hierarkhi, jumlah kewenangan yang dimiliki manajer pada tiap lapisan menjadi berkurang. Kurangnya otoritas ini menurunkan motivasi untuk bertindak secara efektif dan mengambil tanggung

jawab untuk *performance* organisasi. Selain itu, banyaknya manajer mengakibatkan *performance* mereka kurang terlihat, dan oleh karena itu lebih sulit untuk mendapatkan *reward* (penghargaan). Konsekuensinya, para manajer mempunyai tendensi untuk memperkaya diri sendiri dan menolak untuk mengambil resiko yang seringkali diperlukan untuk mencari strategi-strategi baru. Pada prinsipnya bentuk struktur organisasi sangat mempengaruhi perilaku dari orang-orang yang berada di dalamnya dan cara strategi diimplementasikan.

c. Problem Biaya Operasional

Struktur yang sangat tinggi mengimplikasikan banyak manajer, dan mempekerjakan banyak manajer tentunya sangat mahal (untuk gaji, benefit, kantor, dan sekretaris merupakan pengeluaran organisasi).

Dalam rangka meminimalisasi problem-problem di atas, desentralisasi dalam pengertian pelimpahan wewenang (*delegation of authority*) merupakan pilihan yang tepat. Dengan melakukan pendelegasian wewenang dari *top manager* ke lapisan di bawahnya, problem-problem komunikasi dapat dihindari karena untuk pembuatan keputusan informasi tidak harus secara konstan disampaikan ke level atas.

Keuntungan lainnya dari desentralisasi adalah :

- a. Dengan mendelegasikan wewenang pengambilan keputusan operasional pada tingkat yang lebih rendah, para manajer strategis dapat mencurahkan waktunya pada pembuatan keputusan strategis, sehingga dapat membuat keputusan yang lebih efektif dan perencanaan jangka panjang yang lebih baik.

- b. Desentralisasi juga mendorong fleksibilitas dan responsivitas, karena manajer tingkat bawah dapat membuat keputusan di lapangan.

Dalam konteks pengorganisasian, tidak hanya desentralisasi yang mempunyai keunggulan, sentralisasi juga memiliki keunggulan yaitu bahwa pembuatan keputusan yang tersentralisasi lebih mempermudah koordinasi dari aktivitas-aktivitas organisasional yang dibutuhkan untuk melaksanakan strategi yang telah diambil. Bila semua manajer pada semua level dapat membuat keputusan sendiri-sendiri, perencanaan menjadi sangat sulit dan organisasi yang bersangkutan dapat kehilangan kontrol atas pengambilan keputusan.

Sentralisasi juga berarti bahwa keputusan sesuai dengan tujuan-tujuan besar organisasi. Pada saat kritis, sentralisasi memungkinkan *leadership* yang kuat karena otoritas terfokus pada satu orang atau satu kelompok.

Bila diferensiasi vertikal *concern* dengan pembagian kewenangan, dalam konteks *diferensiasi horizontal*, hal ini terfokus pada pilihan-pilihan tentang pembagian kerja (*division of labor*) dalam organisasi dan pengelompokkan tugas-tugas organisasional untuk mencapai tujuan organisasi.

Terminologi integrasi menunjuk pada cara-cara suatu lembaga berupaya mengkoordinasikan orang-orang dan fungsi-fungsi untuk menyelesaikan tugas-tugas organisasional. Termasuk di dalamnya penggunaan mekanisme pengintegrasian dan seluruh aparat dari kontrol organisasional. Fungsi koordinasi ini memegang peranan strategis, bahkan merupakan syarat mutlak yang harus dilaksanakan dalam implementasi kebijakan otonomi daerah sebagaimana telah dibahas dimuka.



## **1. 5. Ruang Lingkup**

Untuk mencapai tujuan di atas, maka hal yang dikaji dalam penelitian ini adalah organisasi Pemerintah Daerah yang ada menurut UU No. 5 tahun 1974, pada saat menjadi daerah percontohan otonomi daerah, dan struktur organisasi yang disusun menurut UU. No. 22 tahun 1999. Bersamaan dengan itu juga dikaji potensi yang ada di daerah penelitian berupa sumber daya alam dan sumber daya manusia. Kajian meliputi kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan yang ada.

## **1. 6. Daerah Penelitian**

Sesuai dengan skenario besar penelitian ini, maka secara keseluruhan penelitian dilakukan di beberapa daerah yang memiliki karekteristik :

- a. Keragaman letak daerah menurut Jawa dan luar Jawa. Daerah penelitian yang berada di luar Jawa juga tersebar di Sulawesi, Kalimantan, Sumatera, Bali, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur.
- b. Keragaman daerah menurut variasi keunggulan potensi yang dimiliki. Dalam konteks ini, daerah penelitian dibedakan atas daerah-daerah yang memiliki keunggulan potensi berdasarkan kategori Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yang dipandang relatif dominan bagi suatu daerah, antara lain bidang pertanian yang mencakup perkebunan dan perikanan; kehutanan dan pertambangan; industri pengolahan;; perdagangan hotel dan restoran; serta daerah yang memiliki potensi unggulan di bidang jasa.

- c. Daerah yang dipilih selain daerah-daerah percontohan otonomi yang diterapkan pada 1995, juga Kabupaten lain yang bukan daerah percontohan sebagai pembanding.
- d. Pada provinsi-provinsi itu dipilih daerah-daerah Kabupaten atau Kota yang pendapatan asli daerahnya (PAD) bervariasi. Hal ini untuk kepentingan menjangkau variasi kondisi daerah.

Penelitian ini telah berlangsung selama (4) empat tahun, pada tahun pertama (2000/2001) dipilih Kabupaten Bandung di Provinsi Jawa Barat yang memiliki potensi unggulan di sektor perindustrian di samping pertanian, dan Kabupaten Lebak di Provinsi Banten yang memiliki potensi unggulan di sektor pertanian dan perkebunan. Pada tahun kedua (2001/2002) penelitian dilakukan di Provinsi Kalimantan Timur, Riau dan Nusa Tenggara Timur. Di Provinsi Kalimantan Timur, Kabupaten Kutai dipilih karena mempunyai PAD yang cukup tinggi yang berasal dari pemilikan potensi sumber daya alam yang besar. Secara substantif pemilikan potensi sumber daya alam yang besar ini memiliki korelasi langsung dengan implementasi UU No. 25 Tahun 1999 juncto PP No. 104 Tahun 2000 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah dimana sumber daya alam merupakan komponen terpenting didalamnya. Sementara itu di Provinsi Riau dipilih Kabupaten Kampar dan di Provinsi Nusa Tenggara Timur dipilih Kabupaten Kupang. Pada penelitian tahun 2003 fokus perhatian diarahkan pada daerah yang memiliki potensi unggulan dalam sektor jasa, yaitu Provinsi Bali, khususnya Kabupaten Badung. Sebagai pembanding dipilih salah satu kabupaten di wilayah Provinsi Maluku Utara, yakni Kota Ternate yang diharapkan dapat mewakili wilayah Indonesia bagian timur yang memiliki sejarah ketatanegaraan di masa lalu. Penelitian tahun 2004 dilakukan di Kota Batam di Provinsi Riau sebagai kota jasa, dan Tanjungbalai di Provinsi Sumatera Utara juga sebagai daerah

yang memiliki sumber pendapatan utama di bidang jasa dengan karakteristik lain yang berbeda.

### **1. 7. Pendekatan dan Teknik Pengumpulan Data**

Berbagai isu yang diangkat dalam penelitian ini dilihat dalam perspektif manajemen pemerintahan dengan pendekatan organisasional. Dalam pendekatan tersebut teori dan model dijadikan alat untuk memahami organisasi/kelembagaan. Teori merupakan satu deskripsi yang menerangkan beberapa karakteristik atau variabel organisasional berhubungan satu sama lain secara kausal. Model merupakan representasi sederhana yang hanya menggambarkan beberapa dimensi penting dari suatu organisasi. Oleh karena itu dalam penelitian ini organisasi kelembagaan daerah diuji dengan menggunakan teori dan model.

Sebagian riset dalam teori organisasi berupaya melakukan pencarian terhadap kontingensi yang mempengaruhi organisasi. Demikian pula dalam penelitian ini, peneliti mencoba memahami hubungan antar variabel sehingga diharapkan dapat merekomendasikan strategi-strategi dan struktur-struktur mana yang sesuai dengan situasi yang dihadapi organisasi yang bersangkutan.

Salah satu aspek yang kadangkala membingungkan dalam studi tentang organisasi adalah level analisis. Dalam kaitan ini, pendekatan dilakukan dengan menggunakan teori sistem. Artinya, di sini organisasi yang diteliti dilihat sebagai sebagai satu sistem yang terdiri dari beberapa sub-sistem. Dalam konteks ini, terdapat empat level analisis yang dapat dilakukan yakni level individual; level kelompok atau departemen; level organisasi atau institusi secara keseluruhan; dan level komunitas organisasional. Untuk kepentingan penelitian ini, analisis dilakukan pada level organisasional, namun

dengan memperhatikan level kelompok atau departemen-departemen dan lingkungan guna melihat kausalitasnya. Analisis diarahkan untuk eksaminasi makro dengan menganalisis keseluruhan organisasi sebagai satu unit. Organisasi di sini dilihat dari keseimbangan antara *closed system* dan *open system*; antara sistem rasional dan sistem sosial. Implikasinya, penelitian ini mencoba memperhatikan keseimbangan antara aspek efisiensi dan efektivitas organisasi. Untuk itu dianalisis lima fungsi esensial dari sub-sistem organisasional, yakni *boundary spanning*, *production*, *maintenance*, *adaptation*, dan *management*.

Sementara itu data yang dianalisis berupa data primer dan sekunder. Data sekunder berupa dokumen-dokumen yang menyangkut kelembagaan pemerintah daerah dan potensi daerah, sedangkan data primer diperoleh dengan cara wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah, baik dari kalangan aparat pemerintah daerah, maupun kelompok-kelompok masyarakat di daerah penelitian. Pemilihan informan dilakukan secara *purposive*, yaitu orang-orang yang dianggap mengetahui permasalahan organisasi Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, maka aparat Bagian Organisasi dari kalangan eksekutif dan para Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menjadi tim perumus Organisasi dan Tata Laksana Pemerintah Daerah, merupakan para informan kunci dalam wawancara untuk penelitian ini.

---

---

## **BAB II**

---

---

# **RESUME HASIL PENELITIAN RESTRUKTURISASI ORGANISASI PERANGKAT DAERAH DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH PMB-LIPI 2001-2004**

### **2.1. Resume Hasil Penelitian 2001-2004**

Dalam rangka mencari pijakan sosiologis untuk menyusun model restrukturisasi organisasi perangkat daerah, sejak tahun 2001 sampai dengan tahun 2004 telah dilaksanakan penelitian tentang restrukturisasi organisasi perangkat daerah di 9 (sembilan) daerah penelitian yaitu pada tahun 2001 di Kabupaten Bandung dan Kabupaten Lebak, pada tahun 2002 di Kabupaten Kutai Kartanegara, Kabupaten Kampar dan Kabupaten Kupang, pada tahun 2003 di Kota Ternate dan Kabupaten Badung, dan pada tahun 2004 di Kota Batam dan Kota Tanjungbalai. Penelitian tersebut telah berhasil memperoleh beberapa varian temuan lapangan. Resume dari temuan lapangan tersebut adalah sebagai berikut :

Hasil Penelitian Tahun 2001 di Kabupaten Bandung dan Kabupaten Lebak.

1. Secara prosedural, proses pembentukan organisasi pemerintahan daerah di kabupaten Bandung diawali dengan permintaan eksekutif kepada DPRD, kemudian DPRD membentuk Panitia Khusus yang membahas rancangan peraturan daerah tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintah yang diusulkan Bupati.

2. Di Kabupaten Lebak pun relatif sama. Secara prosedural, proses pembentukan organisasi pemerintahan daerah diawali dengan permintaan eksekutif kepada DPRD, kemudian DPRD membentuk Panitia Khusus yang membahas rancangan peraturan daerah tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintah yang diusulkan Bupati.
3. Di Kabupaten Lebak, suasana pembahasan yang terjadi di badan legislatif tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintah daerah terfokus pada usulan Bupati,
4. Sedangkan di kabupaten Bandung, di samping usulan Bupati juga muncul empat opsi, baik yang dirumuskan oleh Pansus, maupun yang diusulkan oleh gabungan fraksi dan fraksi Golkar.
5. Di lingkungan Pemda Bandung muncul ego sektoral dari masing-masing lembaga yang telah ada. Dengan dibukanya peluang untuk melakukan lobi terhadap para anggota Pansus, ego sektoral yang ada mendapat saluran, sehingga muncul berbagai eksekutif yang mempengaruhi perumusan susunan organisasi, seperti sinyalemen tentang adanya praktik suap terhadap para anggota pansus.
6. Di kabupaten Lebak, walaupun penggabungan Dinas jauh lebih banyak dibanding dengan yang dilakukan Kabupaten Bandung, gejala ego sektoral tidak muncul.
7. Pembahasan di Kabupaten Bandung diawali dengan penentuan besaran organisasi yang meliputi jumlah Dinas dan Lembaga Teknis Daerah yang akan dibentuk.
8. Begitu juga dengan yang terjadi di Kabupaten Lebak, diawali dengan penentuan besaran organisasi yang meliputi jumlah Dinas dan Lembaga Teknis Daerah yang akan dibentuk.

9. Satuan organisai di bawah Setda tampaknya mendapat perhatian khusus, pembahasan tidak hanya pada besaran organisasi tetapi juga unit-unit yang ada di bawahnya. Sekalipun tidak menunjukkan hasil secara optimal, di Kabupaten Bandung sejak awal Pembahasan ada kecenderungan untuk mengembalikan Setda ke dalam fungsi staf.
10. Sementara itu di Kabupaten Lebak beberapa bagian dari organisasi Setda diangkat dalam tingkatan Lembaga Teknis Daerah, namun hal ini tidak dapat meminimalisasi intervensi Setda ke dalam fungsi lini.
11. Upaya pengembangan potensi lokal cenderung terefleksiikan di dalam susunan struktur organisasi pemerintahan yang baru. Adanya Sub Dinas Industri Tekstil di bawah Dinas Perindustrian Kabupaten Bandung, mengindikasikan hal itu.
12. Pembentukan Dinas Kelautan dan Perikanan di Kabupaten Lebak, juga merupakan indikasi respon pemerintah daerah untuk mengembangkan potensi lokal.
13. Di Kabupaten Bandung, berbagai urusan pemerintahan dalam lingkup kewenangan wajib yang telah dimekarkan dan dibakukan pada struktur pemerintahan lama cenderung tetap dipertahankan, bahkan kewenangan yang bersifat opsional banyak yang dibakukan ke dalam tingkatan dinas.
14. Di Kabupaten Lebak perampingan struktur terjadi dalam lingkup kewenangan wajib. Urusan pemerintahan dalam lingkup kewenangan wajib yang telah dimekarkan dan dibakukan dalam masing-masing dinas pada struktur lama diciutkan melalui proses penggabungan.

15. Sekalipun jumlah dinas dan lembaga teknis daerah di kabupaten Bandung dan kabupaten Lebak secara kumulatif berbeda, namun di kedua daerah tersebut pengurangan dinas cenderung diikuti dengan penambahan lembaga teknis daerah.
16. Dana alokasi umum yang didistribusikan ke daerah dengan metode sekarang (2001), walaupun menjamin pembiayaan kegiatan-kegiatan pemerintahan daerah dan sangat membantu daerah dalam melaksanakan pelayanan dan mengembangkan potensi daerah, tetapi membawa implikasi negatif antara lain karena menganggap akan ada pemberian yang cukup dari Pusat dalam bentuk DAU, daerah cenderung tidak memberi perhatian khusus terhadap penciptaan efisiensi dalam pelaksanaan pemerintahan daerah.
17. Lebih jauh, untuk dapat menyedot DAU dalam jumlah cukup besar, daerah malahan cenderung terangsang menciptakan inefisiensi..
18. Restrukturisasi organisasi pemerintah daerah selalu berhadapan dengan kepentingan pegawai. Dalam konteks restrukturisasi kali ini, persoalan kepentingan pegawai tersebut menjadi semakin sulit dengan adanya persoalan relokasi pegawai dari Pusat ke Daerah. Di lain pihak, ketentuan-ketentuan tentang kepegawaian yang berlaku dan kebijakan Pusat dalam memecahkan persoalan pegawai yang muncul karena likuidasi instansi-instansi di tingkat Pusat, mendatangkan banyak kesulitan bagi daerah dalam menyusun struktur organisasi yang efisien.
19. Dilihat dalam perspektif organisasional, secara umum organisasi pemerintahan yang dibentuk baik di Kabupaten Bandung maupun di Kabupaten Lebak masih berdasarkan teori organisasi konvensional yang menekankan pada pembagian



kerja (*division of labor*) dengan pilihan struktur yang tinggi. Sebenarnya konsep yang diusulkan oleh Bupati Kabupaten Bandung dalam ranperda berorientasi pada peningkatan fungsi kecamatan, bila dikembangkan secara tidak langsung menawarkan bentuk struktur yang datar dan terdesentralisasi.

20. Nampak resistensi struktur lama telah mendistorsi keseluruhan sistem yang akan dibangun sebagaimana digambarkan dalam proses pembentukan Dinas Pendapatan Daerah. Keengganan dinas-dinas yang ada untuk mendelegasikan kewenangannya kepada kecamatan mendapat sambutan para anggota pansus yang berpandangan bahwa kecamatan belum siap melaksanakan beberapa urusan dari Kabupaten. Dalam kondisi ini bentuk struktur yang datar dan terdesentralisasi semakin sulit diwujudkan.
21. Sekalipun tidak berhasil, di Kabupaten Bandung ada upaya untuk menawarkan bentuk struktur yang datar dan terdesentralisasi. Hal ini tidak terjadi di Kabupaten Lebak. Sejak awal penyusunan tampaknya tidak memberikan ruang bagi peningkatan fungsi kecamatan. Penambahan seksi di kecamatan dilakukan secara parsial dengan arah pada basis pelayanan publik. Dengan keterbatasan peran Kecamatan. Dalam penyelenggaraan pemerintahan mengindikasikan adanya dominasi dan sentralisasi kekuasaan di tingkat Kabupaten. Kecenderungan ini semakin jelas dengan dibentuknya Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa.
22. Kecenderungan yang sama juga terjadi di Kabupaten Bandung, proses pembentukan Kantor Pengembangan Otonomi Desa memberikan gambaran yang gamblang tentang dominasi dan sentralisasi kekuasaan pada hierarki atas (kabupaten) pada dasarnya tidak sejalan dengan paradigma manajemen pemerintahan yang dituntut oleh UU No. 22 tahun 1999,

terlebih-lebih hal itu berada dalam bentuk struktur yang tinggi. Bentuk struktur yang tinggi memiliki heirarki yang ketat dan berjenjang panjang, setiap level organisasi memiliki batasan kewenangan yang berjenjang sesuai distribusi yang diterimanya.

23. Ciri-ciri birokrasi yang kaku, hierarkhis dan bengkak sebagai ciri paradigma birokrasi Max Weber tidak dapat dihindari. Secara teoritis bentuk struktur yang tinggi memiliki berbagai problem, di antaranya problem komunikasi, motivasional dan biaya operasional yang tinggi, sehingga tidak efisien dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
24. Dalam rangka meminimalisasi berbagai problem yang ada, beberapa dinas yang memiliki bobot tugas relatif besar membentuk cabang dinas dan unit pelaksana teknis dinas. Namun demikian solusi itu tampaknya tidak mungkin dapat menekan biaya operasional, malah cenderung mempertinggi. Pembentukan cabang dinas tanpa melihat konstelasi strukturalnya dengan kecamatan akan mengulang praktek manajemen pemerintahan dimasa lalu dengan ciri utama *overlapping* penyelenggaraan berbagai urusan oleh masing-masing dinas yang ada. Sementara itu keberadaan kecamatan sebagai perangkat daerah terdepan cenderung diabaikan, padahal lembaga ini merupakan pintu utama untuk melaksanakan berbagai fungsi pemerintahan. Dengan demikian secara singkat dapat dinyatakan bahwa pembentukan organisasi pemerintahan masih dilandasi paradigma birokrasi lama. Paradigma manajemen pemerintahan yang dituntut oleh UU No. 22 Tahun 1999 cenderung diabaikan. Padahal pembentukan organisasi pemerintahan sebenarnya dapat dijadikan momentum yang tepat untuk menerapkan prinsip-prinsip *Reinventing Government*, namun momen itu terlewatkan karena pengaruh berbagai kepentingan sesaat, sehingga mekanisme organisasional yang akan diterapkan cenderung

tidak mengalami perubahan yang mendasar sekalipun kehidupan bernegara telah mengalami perubahan paradigmatik.

Hasil Penelitian Tahun 2002 di Kabupaten Kutai Kartanegara, Kabupaten Kampar dan Kabupaten Kupang.

1. Secara prosedural, proses pembentukan lembaga perangkat daerah di Kabupaten Kutai Kartanegara dengan di Kabupaten Kampar relatif sama. Diawali dengan permintaan eksekutif kepada DPRD, kemudian DPRD membentuk Panitia Khusus yang membahas rancangan peraturan daerah tentang susunan organisasi dan tata kerja yang diusulkan Bupati. Sekalipun konsep (draft) awal sama-sama berasal dari eksekutif.
2. Proses pembahasan yang dilakukan di Kabupaten Kupang berbeda dengan Kabupaten Kutai dan Kampar. Di Kabupaten Kupang, rancangan peraturan daerah tentang susunan organisasi dan tata kerja dibahas dalam sidang-sidang komisi, tidak membentuk Panitia Khusus. Sekalipun secara prosedural relatif berbeda namun peran DPRD dalam pembentukan lembaga perangkat tetap dominan.
3. Di kabupaten Kutai Kartanegara respon DPRD dalam pembahasan lebih mengarah pada upaya-upaya untuk mengakomodasikan kepentingan birokrat yang sedang menduduki jabatan. Mereka diusahakan tidak kehilangan jabatan karena restrukturisasi organisasi, hal tersebut menyebabkan terbentuknya struktur yang gemuk.
4. Di Kabupaten Kupang dan Kampar respon DPRD dalam pembahasan mengarah pada upaya perampingan struktur

organisasi, baik dalam skala besar organisasi maupun unit-unit yang ada di dalamnya.

5. Di Kabupaten Kupang, upaya perampingan organisasi berhadapan dengan relokasi pegawai karena pelimpahan pegawai dari pusat. Ketika DPRD mengkritisi keberadaan wakil kepala dinas yang dipandang tidak efisien, pada akhirnya dituntut untuk bersikap kompromistis, karena jabatan tersebut digunakan untuk menampung pegawai yang dilimpahkan dari Pusat.
6. Dengan alasan-alasan yang berbeda, pembentukan lembaga perangkat daerah lebih mengakomodasikan kepentingan birokrasi setempat dibanding penerapan prinsip-prinsip efisiensi dan efektivitas.
7. Dalam restrukturisasi organisasi, daerah yang memiliki potensi sumber daya alam (minyak, gas bumi dan batubara) menunjukkan kecenderungan berbeda dengan daerah-daerah yang memiliki potensi unggulan dalam sektor pertanian, termasuk sub sektor perkebunan.
8. Kabupaten Kutai Kartanegara yang memiliki potensi unggulan minyak, gas bumi dan batubara, cenderung melakukan pemekaran (*proliferation*) dalam pembentukan lembaga perangkat daerahnya. Struktur organisasi yang ada pada masa percontohan otonomi direplikasi, lembaga-lembaga yang dimekarkan pada masa itu tetap dipertahankan, instansi vertikal yang telah dilikuidasi dibakukan kembali dalam suatu lembaga baik berupa Badan ataupun Kantor tanpa mengkaji lebih jauh beban tugas yang ada di dalamnya. Dengan demikian terciptalah struktur organisasi perangkat daerah yang gemuk dengan jalinan fungsional yang rancu, *overlapping*, bahkan cenderung

kontraproduktif. Kondisi ini tidak mendapat perhatian para elit lokal, baik eksekutif maupun legislative setempat. Mereka menganggap bahwa daerahnya memberikan kontribusi yang cukup besar dalam perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, oleh karena itu dianggap wajar bila kemudian ditarik kembali dalam bentuk Dana Alokasi Umum untuk membiayai birokrasi setempat.

9. Walaupun sama-sama daerah percontohan otonomi, pembentukan lembaga perangkat daerah di Kabupaten Kampar menunjukkan kecenderungan yang berbeda dengan Kabupaten Kutai Kartanegara. Daerah yang memiliki potensi unggulan dalam sub sektor perkebunan ini sejak awal perumusan konsep restrukturisasi organisasi perangkat daerah menunjukkan kecenderungan untuk melakukan perampingan. Lembaga-lembaga perangkat daerah yang dimekarkan pada masa percontohan otonomi, seperti Dinas Pekerjaan Umum, disatukan kembali guna mewujudkan kembali struktur organisasi yang ramping tetapi kaya fungsi. Kecenderungan yang sama juga terjadi di Kabupaten Kupang. Daerah yang memiliki potensi unggulan dalam sektor pertanian ini tidak hanya mengupayakan perampingan pada tataran besaran organisasi tetapi juga menyangkut unit-unit yang ada di dalamnya. Tanggapan kritis dari legislatif setempat tentang wakil kepala dinas yang dianggap inefisien menunjukkan hal itu, sekalipun pada akhirnya dituntut untuk bersikap kompromistis dengan kondisi empiris tentang relokasi pegawai.
10. Pembentukan lembaga teknis daerah baik berupa kantor ataupun badan di daerah Kutai Kartanegara. Kampar dan Kupang menunjukkan kecenderungan yang sama. Urusan-urusan pemerintahan yang tidak tertampung oleh Dinas atau Instansi Vertikal yang dilikuidasi cenderung dibakukan dalam

bentuk Badan atau Kantor tanpa mengkaji bobot tugas dan jalinan fungsional yang ada di dalamnya. Keadaan ini membawa dampak organisasional berupa *overlapping* dengan fungsi-fungsi lini yang dijalankan oleh Dinas. Di Kabupaten Kupang dan Kutai Kartanegara hal itu terjadi karena didorong oleh kepentingan untuk memudahhi relokasi pegawai, termasuk para pejabat di dalamnya. Dengan demikian diharapkan stabilitas birokrasi setempat dapat dijaga.

11. Resistensi nilai-nilai birokrasi lama tampak menonjol dalam unit-unit organisasi Sekretariat Daerah di tiga lokasi penelitian. Restrukturisasi unit-unit organisasi Sekretariat Daerah di tiga daerah penelitian tidak menunjukkan upaya untuk mereposisi Sekretariat Daerah ke dalam fungsi staf.
12. Secara struktural masih terbuka lebar peluang Sekretariat Daerah untuk melakukan fungsi lini. Sekalipun dalam jumlah yang berbeda di setiap daerah, keberadaan Asisten menunjukkan intervensi Sekretariat Daerah ke dalam fungsi lini.
13. Dalam konteks penerapan asas keahlian ini tampaknya keberadaan Setda menjadi sekatan bagi pendelegasian kewenangan secara langsung terhadap dinas-dinas atau lembaga teknis daerah lain. Pendelegasian kewenangan berdasarkan asas keahlian yang seharusnya langsung diterima oleh dinas dikategorisasi dan didistribusikan dahulu di tingkat Asisten, sehingga secara langsung ataupun tidak telah mendorong terciptanya struktur yang tinggi pada hierarkhi puncak di mana dominasi dan sentralisasi kekuasaan berada pada hierarkhi puncak, termasuk Setda di dalamnya. Secara teoritik bentuk struktur yang tinggi cenderung memiliki hierarkhi yang ketat dan tinggi, setiap

level organisasi memiliki batasan kewenangan yang berjenjang sesuai dengan distribusi yang diterimanya.

14. Ciri-ciri birokrasi yang kaku, hierarkhis dan bengkok sebagai ciri paradigma birokrasi Max Weber tidak dapat dihindari. Dalam mekanisme operasionalnya bentuk struktur yang tinggi memiliki beberapa problem diantaranya problem komunikasi, motivasional dan biaya operasional yang tinggi. Kesemuanya itu secara empirik dialami pada masa birokrasi lama, namun demikian resistensi nilai birokrasi lama tampaknya tetap menonjol dalam pembentukan lembaga perangkat daerah yang baru, sehingga paradigma manajemen pemerintahan yang dituntut oleh UU No. 22 tahun 1999 cenderung diabaikan demi mengejar kepentingan yang bersifat instant.

Hasil Penelitian Tahun 2003 di Kabupaten Badung dan Kota Ternate

1. Kota Ternate adalah kota yang relatif muda hasil pemekaran.
2. Kabupaten Badung merupakan daerah percontohan otonomi sejak tahun 1995.
3. Di kabupaten Badung, sejak usulan awal tentang organisasi perangkat daerah, nampaknya perampingan organisasi perangkat daerah bukan tujuan yang hendak dicapai dalam restrukturisasi. Lembaga yang telah ada cenderung dipertahankan demi menjaga stabilitas birokrasi setempat.
4. Dalam pembahasan rancangan organisasi perangkat daerah diwarnai dengan kecurigaan antar fraksi, terutama fraksi Golkar dan PDI Perjuangan. dan menonjolnya berbagai kepentingan politik sesaat.

5. Penggabungan dinas-dinas yang ada serta pembentukan dinas baru tetap mempertimbangkan kebutuhan dan potensi setempat. Pembentukan Dinas Kebudayaan pada dasarnya merupakan *respons* terhadap kebutuhan lokal, walaupun fungsinya hanya diarahkan pada jenis-jenis kebudayaan material yang dijadikan komoditas pariwisata.
6. Pertimbangan akan potensi lokal nampak menonjol pada saat penggabungan bidang kehutanan dengan bidang perkebunan. Penggabungan kedua bidang ini dinilai tepat karena memang potensi bidang kehutanan relatif kecil.
7. Pembentukan organisasi perangkat daerah berupa badan atau kantor, di Kabupaten Badung dan Kota Ternate menunjukkan kecenderungan yang sama. Pembentukan Kantor Pariwisata di Kota Ternate serta Pembentukan Kantor Pertambangan Dan Energi di Kabupaten Badung menunjukkan bahwa pertimbangan-pertimbangan pragmatis lebih menonjol daripada pertimbangan konseptual dalam manajemen pemerintahan daerah, sehingga kerancuan organisasional tidak dapat dihindarkan.
8. Akibat kurang pahaman daerah tentang perbedaan fungsional di antara kedua lembaga tersebut, kemudian terjadi *overlapping* dan *duplikasi* di antara lembaga-lembaga yang baru dibentuk.
9. Pembentukan lembaga berupa Badan atau Kantor semata-mata ditujukan untuk menampung bidang-bidang yang tidak tertampung dalam Dinas, terutama bidang-bidang yang berada di luar kewenangan wajib yang bersifat opsional.
10. Secara keseluruhan organisasi perangkat daerah yang dibentuk masih berdasarkan teori organisasi konvensional yang menekankan pada pembagian kerja (*division of labour*) yang



didistribusi secara vertikal (*Vertically Operated*). Bentuk struktur yang dipilih adalah struktur yang tinggi. Secara teoritik bentuk struktur yang tinggi cenderung memiliki hierarkhi yang ketat dan tinggi, setiap level organisasi memiliki batasan kewenangan yang berjenjang sesuai distribusi yang diterimanya. Oleh karena itu ciri-ciri birokrasi yang kaku, hierarkhis dan bengkak sebagaimana terjadi pada masa lalu tidak dapat dihindari. Dalam mekanisme operasionalnya bentuk struktur yang tinggi memiliki beberapa problem diantaranya problem komunikasi, motivasi dan biaya pengoperasian yang tinggi.

11. Dilihat dari sisi pendelegasian kewenangan, keberadaan Asisten, terutama Asisten Ekonomi Pembangunan di lingkungan Sekretariat Daerah menjadi sekatan bagi pendelegasian kewenangan secara langsung kepada Dinas-dinas atau lembaga teknis yang ada. Pendelegasian kewenangan yang seharusnya langsung diterima oleh Dinas dikategorisasi dan didistribusikan dahulu di tingkat Asisten, sehingga secara langsung ataupun tidak telah mendorong terciptanya struktur yang tinggi.
12. Dominasi dan sentralisasi kekuasaan berada pada hierarkhi puncak, termasuk Sekretaris Daerah di dalamnya. Pada level yang lebih rendah, nampaknya hampir semua Dinas dan lembaga teknis yang dibentuk cenderung melakukan dominasi dan sentralisasi kekuasaan pada hierarkhi puncak organisasinya.
13. Ada beberapa Dinas di beberapa Kabupaten yang mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada perangkat terdepan (kecamatan), namun itupun dalam lingkup yang sangat terbatas. Sebagai contoh kasus, misalnya dalam upaya meningkatkan fungsi kecamatan, Pemerintah Kabupaten Malang baru akan melimpahkan kewenangan pembuatan Kartu

Tanda Penduduk (KTP) kepada Kecamatan. Di Kabupaten Bangka, sekalipun sudah ada Surat Keputusan Bupati yang mendelegasikan beberapa kewengannya kepada Camat, namun dalam realitasnya Dinas-dinas yang ada tidak mau mendelegasikan sebagian kewenangannya pada kecamatan. Padahal kewenangan yang dilimpahkan tersebut hanya menyangkut regulasi tentang ijin usaha dan ijin mendirikan bangunan. Kasus seperti ini terjadi hampir di setiap daerah, bahkan di beberapa daerah dominasi kekuasaan Dinas mendapat dukungan dari legislatif dengan alasan ketidak-siapan Kecamatan untuk menerima kewenangan tersebut. Keadaan ini mengindikasikan bahwa restrukturisasi organisasi perangkat daerah telah menciptakan sentralisme baru di tingkat Kabupaten. Keadaan ini tentu tidak sesuai dengan esensi otonomi dan desentralisasi.

Hasil Penelitian Tahun 2004 di Kota Batam dan Kota Tanjungbalai :

**Batam :**

1. Secara prosedural, proses pembentukan organisasi pemerintahan daerah di kota Batam diawali dengan usulan dari pihak eksekutif kepada DPRD, kemudian DPRD membentuk Panitia Khusus (Pansus) yang akan membahas rancangan peraturan daerah tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintah yang diusulkan Bupati.
2. Suasana pembahasan yang terjadi di badan legislative tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintah daerah masih didominasi oleh pihak eksekutif. Hal ini terjadi karena pihak legislative relatif masih baru sehingga belum mempunyai pengalaman dalam masalah SOTK, bahkan disinyalir tidak mengetahui.

3. Tidak terbentuk ego sektoral, yang muncul bahkan sikap akomodatif dari semua pihak, karena sama merasakan masih baru.
4. Terjadinya penggabungan Dinas lebih merupakan suatu situasi mengakomodasi kebutuhan yang sesuai potensi daerah
5. Pembahasan diawali dengan penentuan besaran organisasi yang meliputi jumlah Dinas dan Lembaga Teknis Daerah yang akan dibentuk.
6. Beberapa bagian dari organisasi Setda diangkat dalam tingkatan Lembaga Teknis Daerah, namun hal ini tidak dapat meminimalisasi intervensi Setda kedalam fungsi lini.
7. Walaupun tidak dibentuk secara khusus dalam bentuk sebuah dinas, namun dalam merespon potensi lokal terefleksikan dalam susunan struktur organisasi pemerintahan baru. Adanya kantor Pengelolaan Aset Daerah mengindikasikan hal tersebut. Sementara terjadinya peleburan atau penghilangan struktur lebih merupakan suatu respon terhadap potensi lokal
8. Perampingan struktur terjadi dalam lingkup kewenangan wajib. Dinas informasi, komunikasi dan hubungan masyarakat merupakan salah satu dinas yang mengalami penghapusan, karena banyak fungsi yang tidak efisien dan semuanya telah ada dalam kewenangan Setda. Sementara Dinas Kebersihan dan Pasar mengalami peleburan karena dinilai tnefisien.
9. Sekalipun jumlah Dinas mengalami pengurangan, namun cenderung diikuti dengan penambahan lembaga teknis daerah. Pembentukan lembaga teknis daerah baik berupa kantor ataupun badan menunjukkan kecenderungan bersifat kompromistis. Hal itu berdampak pada terjadinya overlapping

dengan fungsi-fungsi lini yang dijalankan oleh Dinas. Semua ini juga merupakan satu cara bagi relokasi pegawai termasuk para pejabat di dalamnya. Dengan demikian diharapkan stabilitas birokrasi setempat dapat dijaga.

10. Selama ini potensi unggulan Kota Batam tampaknya belum dioptimalkan sehingga dalam alokasi dana APBD ternyata masih banyak tergantung dari DAU yang merupakan satu sistem pemberian dana dari pusat ke daerah, yang cenderung memberikan dampak pada kurang efisiennya pengelolaan keuangan daerah di dalam pemerintahannya.
11. Restrukturisasi organisasi pemerintah daerah selalu berhadapan dengan kepentingan pegawai. Dalam konteks restrukturisasi kali ini, persoalan kepentingan pegawai menjadi semakin sulit dengan adanya persoalan relokasi pegawai dari otorita Batam ke Pemerintah kota Batam. Di lain pihak ketentuan-ketentuan tentang kepegawaian yang berlaku adalah merupakan kebijakan pusat pada masa Presiden Habibie.
12. Konsep pemerintahan yang berorientasi pada peningkatan fungsi kecamatan, menawarkan bentuk struktur yang datar dan terdesentralisasi. Kota Batam tampaknya menyadari hal itu, sehingga kewenangan yang ada di tingkat kecamatan mendapatkan porsi yang sesuai dengan tugas dan kewenangannya.

### ***Tanjungbalai :***

1. Secara prosedural, proses pembentukan organisasi pemerintahan daerah di kota Tanjungbalai diawali dengan usulan dari pihak eksekutif kepada DPRD, DPRD tidak membentuk Panitia Khusus (Pansus) untuk membahas

- rancangan peraturan daerah tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintah yang diusulkan Bupati.
2. Suasana pembahasan yang terjadi di badan legislative tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintah daerah masih didominasi oleh pihak eksekutif. hal ini terjadi karena pihak legislatif relatif masih baru sehingga belum mempunyai pengalaman dalam masalah SOTK.
  3. Tidak ada ego sektoral, yang muncul bahkan bersikap akomodatif dari semua pihak, karena sama-sama merasakan masih baru.
  4. Terjadinya penggabungan Dinas lebih merupakan suatu situasi mengakomodasi kebutuhan yang sesuai potensi daerah
  5. Pembahasan diawali dengan penentuan besaran organisasi yang meliputi jumlah Dinas dan Lembaga Teknis Daerah yang akan dibentuk.
  6. Beberapa bagian dari organisasi Setda diangkat dalam tingkatan Lembaga Teknis Daerah, namun hal ini tidak dapat meminimalisasi intervensi Setda ke dalam fungsi lini.
  7. Perampingan struktur terjadi dalam lingkup kewenangan wajib. Dinas informasi, komunikasi dan hubungan masyarakat merupakan salah satu dinas yang mengalami penggabungan.
  8. Sekalipun jumlah Dinas mengalami pengurangan, namun cenderung diikuti dengan penambahan lembaga teknis daerah. Pembentukan lembaga teknis daerah, baik berupa kantor ataupun badan, menunjukkan kecenderungan yang bersifat kompromistis. Hal itu berdampak pada terjadinya overlapping dengan fungsi-fungsi lini yang dijalankan oleh Dinas. Semua ini

juga merupakan satu cara bagi relokasi pegawai termasuk para pejabat di dalamnya. Dengan demikian diharapkan stabilitas birokrasi setempat dapat dijaga.

9. Restrukturisasi organisasi pemerintah daerah selalu berhadapan dengan kepentingan pegawai. Dalam konteks restrukturisasi kali ini, persoalan kepentingan pegawai menjadi semakin sulit dengan adanya persoalan relokasi pegawai. Konsep pemerintahan yang berorientasi pada peningkatan fungsi kecamatan, menawarkan bentuk struktur yang datar dan terdesentralisasi.

## **2.2. Matriks Potensi dan Restrukturisasi**

Berdasarkan temuan hasil penelitian yang dilaksanakan sejak tahun 2001 sampai dengan tahun 2004 di 9 daerah penelitian, maka dapat disajikan matrik tentang potensi dan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di 9 daerah penelitian tersebut seperti tertera di bawah ini:

## Matriks Potensi dan Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah di 9 (sembilan) Daerah Penelitian

Substansi	Daerah Penelitian						
	Kabupaten Bandung	Kabupaten Lebak	Kabupaten Kuning Karang	Kabupaten Kampar	Kabupaten Kupang	Kota Temale	Kabupaten Badung
Luas Wilayah	3092,07 Km <sup>2</sup>	2.859,96 Km <sup>2</sup>	27.263,10 Km <sup>2</sup>	11.707,74 Km <sup>2</sup>	7178,28 Km <sup>2</sup>	5.797,3 Km <sup>2</sup> darat; 249,75 Km <sup>2</sup> laut; 5.547,55 Km <sup>2</sup>	418,52 Km <sup>2</sup>
Jumlah Penduduk	4.146.997 jiwa	1.027.053 jiwa	436.400 jiwa	449.506 jiwa	419.641 jiwa	120.865 jiwa	339.420 jiwa
Kepadatan Penduduk	1247/ Km <sup>2</sup>	346/ Km <sup>2</sup>	50 jiwa/ Km <sup>2</sup>	217/ Km <sup>2</sup>	58,46/ Km <sup>2</sup>	484 jiwa/Km <sup>2</sup>	811 jiwa/Km <sup>2</sup>
Jumlah Kecamatan, Kelurahan dan Desa	42 Kecamatan, 9 Kelurahan, 432 Desa	6 Kewedanaan, 19 Kecamatan, 5 Kelurahan, 331 Desa	18 Kecamatan, 36 Kelurahan, 158 desa	8 Kecamatan, 7 Kelurahan, 178 Desa	18 Kecamatan, 29 Kelurahan, 237 Desa	4 Kecamatan, 60 Desa	8 Kecamatan, 51 Kelurahan, 357 Banjar Dinas
Sektor Unggulan	Industri Pengolahan dan Pertanian	Pertanian	Pertambangan Migas	Pertanian/Perkebunan	Pertanian Tanaman Pangan	Perdagangan dan perikanan laut	Pertanian Industri Kecil dan Kerajinan dan Pariwisata
Komposisi APBD	Tahun 2001 : Sisa Anggaran Tahun Lalu 2.445.768.550 PAD 7.169.781.800 DAU 65.542.652.000 Bagi Hasil Lain-lain 43.722.000.000 DAU 734.074.827.000 Jumlah 845.785.247.550	Tahun 2001 : PAD 8.520.688.645 Dana Perimbangan (Bagi Hasil, DAU & DAK) 876.920.727.233 Tambahan melalui manajemen dan kebijakan 651.484.573.000 Lain-lain 1.713.419.000 Jumlah 1.538.639.407.878	Tahun 2001 : Sisa Tahun Lalu 18.852.000.000 PAD 9.261.000.000 Bagi Hasil Pajak 23.460.000.000 Bagi Hasil SDA 262.230.000.000 DAU 185.105.000.000 DAK 4.292.000.000 Penerimaan dari Proptes 1/050.000.000 Jumlah 504.250.000.000	Tahun 2001 : Sisa Anggaran Tahun Lalu 1.000.000.000 PAD 14.947.000.000 Bagi Hasil Pajak 7879.000.000 Bagi Hasil Pajak 2.921.117.000 DAU 238.000.000.000 Jumlah 256.869000.000	Tahun 2002 : Sisa Anggaran Tahun Lalu 1.000.000.000 PAD 310.665.520.583 Bagi Hasil Pajak 36.246.110.822 Bagi Hasil Bukan Pajak 7879.000.000 DAU 287.345.843 DAU 122.220.000.000 Lain-lain 462.100.000 Sisa tahun lalu 19225260700 Jumlah 164.482.070.700	Tahun 2002 : PAD 5.006.700.000 Bagi Hasil Pajak 5495.000.000 Bagi Hasil Bukan Pajak 7879.000.000 DAU 287.345.843 DAU 122.220.000.000 Lain-lain 462.100.000 Sisa tahun lalu 19225260700 Jumlah 164.482.070.700	Tahun 2002 : PAD 310.665.520.583 DAU 36.246.110.822 Dana Perimbangan Lain-lain 274.277.000.000 Jumlah 662.827.106.000
Kota Batam	1.570,35 Km <sup>2</sup>	462.094 jiwa	294,26 jiwa/ Km <sup>2</sup>	8 Kecamatan	51 Kelurahan	4 Kecamatan	30 Kelurahan
Kota Tanjungbalai	60.529 Km <sup>2</sup>	132.432 jiwa	2.186 jiwa/Km <sup>2</sup>	4 Kecamatan	30 Kelurahan	4 Kecamatan	30 Kelurahan

Status Daerah dalam persipon otonomi	Daerah Percontohan Otonomi	Bukan Daerah Percontohan	Daerah Percontohan Otonomi	Daerah Percontohan Otonomi	Bukan Daerah Percontohan	Bukan Daerah Percontohan	Daerah Percontohan Otonomi	Bukan Daerah Percontohan	Daerah Percontohan Otonomi	Bukan Daerah Percontohan	Daerah Percontohan Otonomi	Daerah Otonia dalam Pengembangan Industri	Bukan Daerah Percontohan
Perimbangan Power antara eksekutif dengan legislative	Legislatif heavy	Seimbang	Ekssekutif heavy	Seimbang	Seimbang	Ekssekutif heavy	Ekssekutif heavy	Ekssekutif heavy	Ekssekutif heavy	Ekssekutif heavy	Seimbang	Legislatif heavy	
Proses Pembentukan Perda	diawali dengan permintan eksekutif kepada DPRD, kemudian DPRD membentuk Panitia khusus	diawali dengan permintan eksekutif kepada DPRD, kemudian DPRD membentuk Panitia khusus	diawali dengan permintan eksekutif kepada DPRD, kemudian membentuk Panitia khusus	diawali dengan permintan eksekutif kepada DPRD, kemudian DPRD membentuk Panitia khusus	diawali dengan permintan eksekutif kepada DPRD, Tidak membentuk Panitia khusus di bahas di sidang komisi	diawali dengan permintan eksekutif kepada DPRD, kemudian DPRD membentuk Panitia khusus	diawali dengan permintan eksekutif kepada DPRD, kemudian DPRD membentuk Panitia khusus	diawali dengan permintan eksekutif kepada DPRD, kemudian DPRD membentuk Panitia khusus	diawali dengan permintan eksekutif kepada DPRD, kemudian DPRD membentuk Panitia khusus	diawali dengan permintan eksekutif kepada DPRD, kemudian DPRD membentuk Panitia khusus	diawali dengan permintan eksekutif kepada DPRD, kemudian DPRD membentuk Panitia khusus	diawali dengan permintan eksekutif kepada DPRD, Tidak membentuk Panitia khusus di bahas oleh pansus perda	
Konsep yang dibahas	di samping usulan Bupati juga empot opsi yang dikemukakan oleh Pansus, dan usulan gabungan fraksi dan fraksi Golkar.	Hanya usulan dari eksekutif	Hanya usulan dari eksekutif	Selain usulan eksekutif, ada juga usulan dari komisi I	Hanya usulan dari eksekutif	Hanya usulan dari eksekutif	Hanya usulan dari eksekutif	Selain usulan eksekutif, ada juga usulan dari komisi I	Selain usulan eksekutif, ada juga usulan dari fraksi PAN				
Proses Pembahasan	muncul ego sektoral yang mempengaruhi proses pembahasan.	Tidak ada ego sektoral dari lembaga ada.	Tidak ada ego sektoral dari lembaga ada.	Tidak ada ego sektoral dari lembaga ada.	Tidak ada ego sektoral dari lembaga ada.	Tidak ada ego sektoral dari lembaga ada.	Tidak ada ego sektoral dari lembaga ada.	Tidak ada ego sektoral dari lembaga yang ada.	Ada ego sektoral				
Materi awal pembahasan	Diawali dengan penitnhan besaran organisasi yang meliputi jumlah Dinas dan Lembaga Teknis Daerah	Diawali dengan penitnhan besaran organisasi yang meliputi jumlah Dinas dan Lembaga Teknis Daerah	Diawali dengan penitnhan besaran organisasi yang meliputi jumlah Dinas dan Lembaga Teknis Daerah	Diawali dengan penitnhan besaran organisasi yang meliputi jumlah Dinas dan Lembaga Teknis Daerah	Diawali dengan penitnhan besaran organisasi yang meliputi jumlah Dinas dan Lembaga Teknis Daerah	Diawali dengan penitnhan besaran organisasi yang meliputi jumlah Dinas dan Lembaga Teknis Daerah	Diawali dengan penitnhan besaran organisasi yang meliputi jumlah Dinas dan Lembaga Teknis Daerah	Diawali dengan penitnhan besaran organisasi yang meliputi jumlah Dinas dan Lembaga Teknis Daerah	Diawali dengan penitnhan besaran organisasi yang meliputi jumlah Dinas dan Lembaga Teknis Daerah				



Pembahasan Sekretariat Daerah	mendapat perhatian khusus, ada keinginan mengembalikan Setda ke dalam fungsi staf	Beberapa unit menjadi Lembaga teknis	Tidak ada indikasi untuk mengembalikan fungsi staf	Tidak ada indikasi untuk mengembalikan Setda ke dalam fungsi staf	Tidak ada indikasi untuk mengembalikan Setda ke dalam fungsi staf	Tidak ada indikasi untuk mengembalikan Setda ke dalam fungsi staf	Tidak ada indikasi untuk mengembalikan Setda ke dalam fungsi staf	Tidak ada indikasi untuk mengembalikan Setda ke dalam fungsi staf	Tidak ada indikasi untuk mengembalikan Setda ke dalam fungsi staf
Besaran Struktur Organisasi Pemerintah Daerah	19 dinas 8 badan 8 kantor 3 asisten daerah	12 dinas 3 badan 8 kantor 3 asisten daerah	22 dinas 8 badan 8 kantor 4 asisten daerah	15 dinas 5 badan 4 kantor 3 asisten	16 dinas 7 badan 6 kantor 3 asisten	13 Dinas 4 Badan 3 Kantor 2 Asisten Daerah	19 Dinas 5 Badan 5 Kantor 2 Asisten Daerah	14 dinas 6 badan 3 kantor 12 Bagian	12 Dinas 3 Badan 4 Kantor 2 Asisten Daerah
Fungsi Sekretariat Daerah	Masih berperan dalam fungsi lini	Masih berperan dalam fungsi lini	Masih berperan dalam fungsi lini	Masih berperan dalam fungsi lini	Masih berperan dalam fungsi lini	Masih berperan dalam fungsi lini	Masih berperan dalam fungsi lini	Masih berperan dalam fungsi lini	Masih berperan dalam fungsi lini
Komposisi PDRB	Keadaan tahun 1999	Keadaan tahun 2000	Keadaan tahun 2000	Keadaan tahun 2000	Keadaan tahun 2000	ADHB 2001	ADHB 2001	2000	ADHB 2002
	Primer : 10,17 % Pertanian 9,54 % Pertambangan 0,92 % Sekunder : 62,60%	Primer : Pertanian 11,21 % Pertambangan 77,45% Pertambangan Tanpa migas 6,37 % Sekunder : Industri Pengolahan 2,54 % Lisrik, gas & Air 0,05 % Bangunan/Konstruksi 2,87 % Terlier : Perdagangan, hotel & Restoran 3,26 % Angkutan dan Komunikasi 0,76 % Lembaga Keuangan 0,91 % Jasa-jasa 0,93 %	Primer : Pertanian 38,47 % Pertambangan 13,22% Sekunder : Industri Pengolahan 9,89% Lisrik, gas & Air 0,27 % Bangunan/Konstruksi 5,87 % Terlier : Perdagangan, hotel & Restoran 13,05 % Angkutan dan Komunikasi 5,53 % Lembaga Keuangan 4,69 % Jasa-jasa 9,07 %	Primer : Pertanian 56,21 % Pertambangan 1,21% Sekunder : Industri Pengolahan 1,97% Lisrik, gas & Air 0,43 % Bangunan/Konstruksi 7,29 % Terlier : Perdagangan, hotel & Restoran 16,15 % Angkutan dan Komunikasi 5,11 % Lembaga Keuangan dan Jasa 1,73 %	Primer : Pertanian, Hotel, dan Restoran; Pengangkutan dan Komunikasi; Keuangan, Persewaan, dan Jasa Perusahaannya; Jasa-jasa	75,23% <b>Primer</b> (Perdagangan, Hotel, dan Restoran; Pengangkutan dan Komunikasi; Keuangan, Persewaan, dan Jasa Perusahaannya; Jasa-jasa)	82,64% <b>Primer</b> (Perdagangan, Hotel, dan Restoran; Pengangkutan dan Komunikasi; Keuangan, Persewaan, dan Jasa Perusahaannya; Jasa-jasa)	Primer : Pertanian, Peternakan, Kehutanan, dan Perikanan 1,10% Pertambangan dan Penggalian 0,56% Sekunder : Industri Pengolahan 73,06% Lisrik, Gas dan Air Minum 1,43% Bangunan 3,02%	40,98% <b>Primer</b> (Perdagangan, Hotel, dan Restoran; Pengangkutan dan Komunikasi; Keuangan, Persewaan, dan Jasa Perusahaannya; Jasa-jasa)
	Industri Pengolahan 36,21% Lisrik, gas & Air Bersih 0,29 % Bangunan/Konstruksi 5,13 % Terlier : 27,23 %	Industri Pengolahan 10,88% Lisrik, gas & Air Bersih 0,29 % Bangunan/Konstruksi 5,13 % Terlier : Perdagangan, hotel & Restoran 15,64 % Angkutan dan Komunikasi 5,24 % Lembaga Keuangan 4,28 % Jasa-jasa 13,43 %	Industri Pengolahan 9,89% Lisrik, gas & Air 0,27 % Bangunan/Konstruksi 5,87 % Terlier : Perdagangan, hotel & Restoran 13,05 % Angkutan dan Komunikasi 5,53 % Lembaga Keuangan 4,69 % Jasa-jasa 9,07 %	Primer (Pertanian; Pengolahan; Lisrik, Gas, dan Air Bersih; Bangunan)	Primer (Pertanian; Pengolahan; Lisrik, Gas, dan Air Bersih; Bangunan)	Primer (Pertanian; Pengolahan; Lisrik, Gas, dan Air Bersih; Bangunan)	Primer (Pertanian; Pengolahan; Lisrik, Gas, dan Air Bersih; Bangunan)	Primer (Pertanian; Hotel, dan Restoran 8,82% Keuangan, Persewaan, dan Jasa Perusahaannya 6,21% Pengangkutan dan Komunikasi 3,85%	Primer (Pertanian; Hotel, dan Restoran 8,82% Keuangan, Persewaan, dan Jasa Perusahaannya 6,21% Pengangkutan dan Komunikasi 3,85%

Potensi Unggulan Daerah	Industri Tekstil dan Perikanan	Pertanian	Pertambangan dan Kehutanan	Perkebunan dan Perombangan	Perikanan Lauti dan perkebunan	Pertdagangan dan perikanan laut	Pornwisata	Industri Pengolahan	Pertanian, perikanan dan perindustrian
Respons terhadap pengembangan Polisi lokal	Sub Dinas Industri Tekstil di bawah Dinas Perindustrian	Dinas Kelautan dan Perikanan	Dinas Pertambangan Dinas Kehutanan	Dibentuknya Dinas Perkebunan dan Dinas Perombangan dan energi	Adanya Dinas Kelautan dan Perikanan, ingin diperceahnya Dinas Perikanan, Perkebunan dan Kehutanan menjadi 3 dinas sesuai dengan potensi	Dinas Peranian dan Kelautan Dinas Perindustrian dan Perdagangan	Dibentuknya Dinas Kebudayaan	Dibentuknya Kantor Pengelolan Aset Daerah	Pertanian yang menangani potensi unggulan ditempatkan di bawah Dinas Pertanian
Hubungan Kewenangan dengan Struktur Dinas	kewenangan wajib dibekukan pada struktur lama tetap dipertahankan, bahkan yang optional banyak yang dibekukan ke dalam tingkatan dinas	perampingan struktur terdafi. Ususan pemerinhuban dalam lingkup kewangan wajib berbentuk dinas pada struktur lama digabungkan.	kewenangan wajib dibekukan pada struktur lama tetap dipertahankan, bahkan yang optional banyak yang dibekukan ke dalam tingkatan dinas	perampingan struktur terdafi	perampingan struktur terdafi walaupun harus mantapkan posisi Wakil Kepala Dinas untuk menampung limpaan pegawai dari pusat	Sebagai Kita baru, mendasari struktur organisasinya pada struktur samaa masih menjadi Kita Administratif	kewenangan wajib dibekukan pada struktur lama tetap dipertahankan, bahkan yang optional banyak yang dibekukan ke dalam tingkatan dinas	perampingan struktur terdafi	kewenangan wajib dibekukan pada struktur lama tetap dipertahankan, bahkan yang optional banyak yang dibekukan ke dalam tingkatan dinas
Pembentukan Lembaga Teknis	pengurangan dinas cenderung diikuti dengan penambahan lembaga teknis daerah	pengurangan dinas cenderung diikuti dengan penambahan lembaga teknis daerah	pengurangan dinas cenderung diikuti dengan penambahan lembaga teknis daerah	pengurangan dinas cenderung diikuti dengan penambahan lembaga teknis daerah	pengurangan dinas cenderung diikuti dengan penambahan lembaga teknis daerah	pengurangan dinas cenderung diikuti dengan penambahan lembaga teknis daerah	pengurangan dinas cenderung diikuti dengan penambahan lembaga teknis daerah	pengurangan dinas cenderung diikuti dengan penambahan lembaga teknis daerah	pengurangan dinas cenderung diikuti dengan penambahan lembaga teknis daerah
Dasar/dikolasi Unsur ke Ingtat Kecamatan	Tidak terdafi	Tidak terdafi	Ada penndelegasian beberapa kewenangan ke Kecamatan	Tidak terdafi	Tidak terdafi	Tidak terdafi	Tidak terdafi	Ada penndelegasian beberapa kewangan ke Kecamatan	Tidak terdafi
Masalah Kepegawaian dalam restrukturisasi	relokasi pegawai Pusat ke Daerah, karena likuidasi instansi Pusat, mendalangkan kesulitan dalam menyusun struktur	limpaan dari Pegawai sangat bermanfaat menjadi tambahan formasi	Pegawai limpaan dan Pusat sangat bermanfaat menjadi tambahan formasi untuk membangun daerah	limpaan dari Pegawai sangat bermanfaat menjadi tambahan formasi untuk	limpaan dari Pusat sangat masalah dalam perampingan struktur organisasi	Pegawai limpaan dari Pusat sangat bermanfaat menjadi tambahan formasi untuk	limpaan dari Pegawai sangat bermanfaat menjadi tambahan formasi untuk	limpaan dari Otorita Batam sangat bermanfaat menjadi tambahan	relokasi pegawai Pusat ke Daerah, karena likuidasi instansi Pusat, mendalangkan kesulitan dalam menyusun struktur

	organisasi yang efisien.	membangun daerah	membangun daerah	membangun daerah	membangun daerah	membangun daerah	membangun daerah	formasi untuk membantu membangun daerah	organisasi yang efisien
Kaitan Besar Struktur dengan Formasi Pegawai	Struktur gemuk untuk menjaga stabilitas motivasi kerja para pejabat	Struktur ramping bukan karena tidak ada calon pejabatnya	Struktur gemuk untuk menjaga stabilitas motivasi kerja para pejabat	Struktur gemuk karena kekurangan SDM yang memenuhi syarat administratif sebagai pejabat eselon II, sehingga perlu diciptakan Wwaki Kepala Dinas untuk bali lancatan bagi calon Kepala Dinas	Struktur ramping (dengan adanya wakil Kepala Dinas) Untuk menampung limpaan pegawai dari Pusat	Struktur ramping bukan karena tidak ada calon pejabatnya	Struktur gemuk untuk menjaga stabilitas motivasi kerja para pejabat	Struktur ramping bukan karena tidak ada calon pejabatnya	Struktur ramping bukan karena tidak ada calon pejabatnya

### **2. 3. Rekomendasi Penelitian Tahun 2001-2004**

Berdasarkan temuan lapangan yang diperoleh pada penelitian tentang restrukturisasi organisasi perangkat daerah, maka diajukan beberapa rekomendasi yang secara kasuistik berkaitan dengan karakteristik temuan yang diperoleh pada masing-masing daerah. Rekomendasi tersebut antara lain adalah :

#### **Rekomendasi yang ditujukan pada kasus Kabupaten Bandung dan Kabupaten Lebak**

1. Pembentukan susunan organisasi Pemerintah Daerah atau lebih tepat disebut restrukturisasi organisasi Pemerintahan Daerah seharusnya disertai dengan reformulasi peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian secara komprehensif, termasuk di dalamnya berbagai solusi tentang rasionalisasi jumlah pegawai. Dengan demikian, maka pembentukan struktur organisasi baru tidak terhambat oleh relokasi pegawai.
2. Dana Alokasi Umum dapat diberikan dalam jumlah yang lebih kecil dengan sistem yang lebih efektif. Caranya, nilai yang ditarik oleh Pusat dari daerah-daerah juga harus lebih kecil dengan meninggalkan porsi yang lebih besar bagi daerah-daerah penghasil sumber DAU dalam bentuk bagi hasil. Artinya, porsi Bagi Hasil bagi daerah perlu lebih diperbesar. Dengan model ini, maka tingkat kemampuan keuangan daerah akan menjadi semakin jelas terlihat, dan subsidi bisa lebih diarahkan kepada daerah-daerah yang masih tertinggal. DAU yang disalurkan dalam jumlah besar membawa implikasi negatif antara lain daerah cenderung tidak menciptakan efisiensi dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Untuk dapat menyedot DAU dalam jumlah cukup besar, daerah malahan cenderung terangsang menciptakan inefisiensi. Dalam jangka panjang sikap ini akan

mendatangkan keadaan yang buruk dan sangat merugikan rakyat. DAU yang relatif lebih kecil dan terbatas dengan porsi bagi hasil kepada daerah yang makin membesar, diperkirakan akan menjadi stimulan bagi daerah untuk lebih berhati-hati dalam penggunaan dana dan meningkatkan upaya-upaya penciptaan efisiensi. DAU yang besar juga akan melestarikan ketergantungan keuangan daerah kepada pemerintah pusat. Disadari atau tidak, sebenarnya Pusat memiliki andil besar dalam menciptakan ketergantungan dan memelihara ketidakberdayaan daerah dalam aspek keuangan. Indikasi ketidakberdayaan daerah dalam bidang keuangan adalah daerah mengais-ngais sisa-sisa sumber yang telah terlebih dulu diambil Pusat. Barangkali itu yang menjadi salah satu sebab mengapa tingkat kemampuan daerah dalam aspek keuangan sulit merambat naik, walaupun daerah telah bersusah payah meningkatkan PAD baik dengan cara intensifikasi maupun ekstensifikasi dengan risiko mendapat kritik dan cercaan dari warganya.

3. Upaya perampingan struktur kabupaten harus disertai peningkatan fungsi kecamatan. Seluruh program Dinas harus memiliki korelasi struktural dengan kecamatan sebagai perangkat daerah terdepan dalam melakukan berbagai urusan pemerintahan. Peningkatan fungsi kecamatan menuntut perubahan struktural mendasar. Secara struktural organisasi kecamatan harus dirubah menjadi struktur geografis/produk. Jenis struktur ini menggunakan daerah geografis sebagai dasar pengelompokkan aktivitas organisasional dan produk yang sama dihasilkan di setiap wilayah. Tingkat diferensiasi horizontal dalam struktur ini lebih tinggi daripada pada struktur fungsional. Pemilihan jenis struktur ini bukan hanya dipandang tepat secara manajerial/organisasional tetapi juga mendapatkan justifikasi struktural bila dilihat dari sisi hierarki pendelegasian tugas dan kewenangan pemerintah. Dilihat dari segi hierarki pendelegasian

tugas dan kewenangan pemerintah, 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 penanggungjawab utama dari 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 selain mendekatkan pusat pelayanan publik kepada masyarakat juga diharapkan dapat mengatasi sistem birokrasi yang besar dan kaku ditingkat kabupaten yang sering mengalami ketidak berfungsi (*disfunctional*) dalam berbagai bentuk, seperti *red tape* bahkan birokratisasi yang akhirnya merusak tatanan kerja secara keseluruhan. Dengan terdesentralisasi pelayanan publik di tingkat kecamatan diharapkan memberikan suasana kondusif dalam sistem birokrasi yang mendorong tumbuhnya nilai-nilai kebersamaan (*shared value*) dan komitmen terhadap tujuan bersama yang lajim disebut dengan istilah budaya korporasi (*corporate culture*). Untuk mempertemukan (*superimposed*) program dari berbagai lembaga daerah dengan keseluruhan aktivitas organisasional kecamatan diterapkan struktur matrik. Selain mempertemukan berbagai program struktur ini juga menghubungkan garis pertanggungjawaban antara Cabang Dinas dengan Camat. Dengan demikian diharapkan struktur kecamatan responsif terhadap kebutuhan daerah dan secara spesifik berorientasi terhadap pengembangan potensi serta keanekaragaman masing-masing daerah. Dengan model sebagaimana diuraikan di atas, Kecamatan dapat diposisikan sebagai koordinator segenap aktivitas pemerintahan di wilayah yurisdiksinya, sementara itu Cabang Dinas tetap memiliki

hubungan secara hierarkhis dengan dinas yang ada di atasnya. Bentuk struktur yang tinggi pada tingkat Kabupaten secara tidak langsung dirubah menjadi struktur yang datar dan terdesentralisasi. Meminjam istilah Lucas, Jr, struktur semacam ini biasanya disebut struktur yang logis (*logical structure*). Dengan model struktur seperti ini maka tatanan organisasi yang *vertically operated* akan berubah menjadi lebih pendek, *ramping* dan *permeated*. Dilihat dalam konstelasinya dengan proses demokratisasi, model struktur ini sesuai dengan asas demokrasi di mana kewenangan pemerintahan tidak hanya berada pada hierarkhi atas melainkan ada dimana-mana (*decentralized*).

### **Rekomendasi yang ditujukan pada kasus Kabupaten Kutai Kartanegara, Kabupaten Kampar dan Kabupaten Kupang**

1. Guna mencegah pemekaran (*proliferation*) kelembagaan perangkat daerah, tampaknya diperlukan penataan kembali standar fungsi dan bobot tugas untuk setiap level organisasi perangkat daerah. Dalam kaitan penataan ini juga diperlukan instrumen penilaian kinerja organisasi pemerintah yang bertolak dari kepentingan masyarakat. Untuk kepentingan ini dasar-dasar penilaian dalam laporan akuntabilitas pemerintah yang mulai diintroduksikan perlu dijabarkan ke dalam intrumen penilaian kinerja organisasi yang lebih kongkrit, sehingga hasil penilaian tersebut tidak hanya untuk memenuhi tuntutan akuntabilitas formal tetapi juga dijadikan dasar untuk menilai kelayakan organisasi perangkat daerah. Atas dasar penilaian itu akan diketahui suatu organisasi perangkat daerah layak dipertahankan atau harus dilikuidasi.
2. Relokasi pegawai merupakan salah satu faktor dominan yang mempengaruhi restrukturisasi kelembagaan perangkat daerah.

Oleh karena itu diperlukan penataan peraturan kepegawaian secara komprehensif. Penataan tersebut tidak hanya menyangkut penyesuaian UU No. 22/1999 dengan UU No. 43/1999 yang selama ini dinilai kontradiksi, tetapi juga harus dibuat peraturan pelaksanaan yang dapat dijadikan dasar untuk melakukan rasionalisasi bagi Pegawai Negeri.

3. Dalam restrukturisasi kelembagaan perangkat daerah harus memberikan peluang yang lebar untuk peningkatan fungsi kecamatan. Hal ini penting, di samping untuk mendekatkan pusat pelayanan publik kepada masyarakat, juga untuk melakukan desentralisasi kewenangan guna mengatasi sistem birokrasi yang besar dan cenderung kaku dengan segala eksisnya. Berbagai program dari perangkat daerah di tingkat Kabupaten yang bersentuhan langsung dengan masyarakat harus memiliki korelasi struktural dengan kecamatan sebagai perangkat daerah terdepan dalam melaksanakan berbagai urusan pemerintahan dan berhadapan langsung dengan daerah otonom yang bernama Desa. Peningkatan fungsi Kecamatan menuntut perubahan struktural yang mendasar di lingkungan unit organisasi tersebut. Dalam konteks itu jenis struktur organisasi kecamatan harus dirubah menjadi struktur geografis/produk. Jenis struktur ini menggunakan daerah geografis sebagai dasar pengelompokkan aktivitas organisasional dan produk yang sama dihasilkan di setiap wilayah. Tingkat diferensiasi horizontal dalam struktur ini lebih tinggi dari pada dalam struktur fungsional. Pemilihan jenis struktur ini bukan hanya dipandang tepat secara manajerial/organisasional tetapi juga mendapatkan justifikasi secara struktural bila dilihat dari sisi hierarki pendelegasian tugas dan kewenangan pemerintah. Sebagaimana telah dibahas di atas, bila dilihat dari segi hierarki pendelegasian tugas dan kewenangan pemerintah, 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 penanggungjawab 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 selain mendekatkan pusat pelayanan publik kepada masyarakat juga diharapkan dapat mengatasi sistem birokrasi yang besar dan kaku di tingkat kabupaten yang sering mengalami ketidakberfungsian (*disfunctional*) dalam berbagai bentuk, seperti *red tape* bahkan birokratisasi yang akhirnya merusak tatanan kerja secara keseluruhan. Dengan terdesentralisasinya pelayanan publik di tingkat kecamatan diharapkan memberikan suasana kondusif dalam sistem birokrasi yang mendorong tumbuhnya nilai-nilai kebersamaan (*shared value*) dan komitmen terhadap tujuan bersama yang lazim disebut dengan istilah budaya korporasi (*corporate culture*) Untuk mempertemukan (*superimposed*) program dari berbagai lembaga daerah dengan keseluruhan aktivitas organisasional kecamatan diterapkan struktur matrik. Selain mempertemukan berbagai program struktur ini juga menghubungkan garis pertanggungjawaban antara Cabang Dinas dengan Camat. Dengan demikian diharapkan struktur kecamatan responsif terhadap kebutuhan daerah dan secara spesifik berorientasi terhadap pengembangan potensi serta keanekaragaman masing-masing daerah. Dengan model seperti ini Kecamatan dapat diposisikan sebagai koordinator segenap aktivitas pemerintahan di wilayah yurisdiksinya, sementara itu Cabang Dinas tetap memiliki hubungan secara hierarkhis dengan dinas yang ada di atasnya. Bentuk struktur yang tinggi dan tersentralisir pada tingkat Kabupaten secara tidak langsung

dirubah menjadi struktur yang datar dan terdesentralisasi. Meminjam istilah Lucas, Jr, struktur semacam ini biasanya disebut struktur yang logis (*logical structure*). Dengan model struktur seperti ini maka tatanan organisasi yang *vertically operated* akan berubah menjadi lebih pendek, ramping dan *permeated*. Dilihat dalam konstelasinya dengan proses demokratisasi, model struktur ini sesuai dengan asas demokrasi di mana kewenangan pemerintahan tidak hanya berada pada hierarki atas melainkan ada di mana-mana (*decentralized*).

### **Rekomendasi yang ditujukan pada kasus Kabupaten Badung dan Kota Ternate**

Sekalipun Peraturan Pemerintah No. 08/2003 memiliki banyak kelemahan, namun penerapan peraturan tersebut dapat dijadikan momentum untuk penataan kelembagaan dan revitalisasi perangkat daerah guna meningkatkan pelayanan publik. Namun perampingan organisasi perangkat daerah saja tidaklah cukup untuk penataan kelembagaan dan optimalisasi fungsi yang ada padanya. Di samping perampingan, seharusnya bangun struktur yang dibentuk memberikan otoritas yang luas bagi unit-unit di bawah yang memberikan pelayanan kepada masyarakat secara langsung. Hal ini berarti menuntut refungsionalisasi perangkat daerah yang berhadapan langsung dengan masyarakat. Dalam konteks organisasi perangkat daerah, refungsionalisasi perangkat daerah terdepan harus difokuskan pada dua kelembagaan yakni, perangkat daerah terdepan yang ada di lembaga teknis/dinas dan kecamatan sebagai kesatuan organisasi. Di dalam meningkatkan fungsi dan peran perangkat terdepan yang ada di dalam kedua kelembagaan tersebut harus dibingkai dalam jalinan struktural diantara keduanya, hal ini penting sebab selain lembaga teknis sebagai perangkat daerah, UU 22/1999 secara eksplisit mengakui juga kecamatan sebagai perangkat daerah.

Refungsionalisasi perangkat daerah terdepan di dalam lembaga teknis/dinas berarti memberikan peran yang lebih dominan di dalam teknis operasional pelaksanaan program kepada perangkat daerah terdepan baik berupa unit organisasi (UPTD) maupun tenaga fungsional sesuai dengan bidangnya. Konsekuensi dari keadaan ini maka Dinas lebih diorientasikan pada fungsi dan peranan manajerial dalam bentuk regulasi, perencanaan umum dan pengendalian seluruh perangkat daerah yang ada di bawahnya. Untuk mempertemukan (*superimposed*) kegiatan perangkat daerah yang ada di bawah lembaga teknis/dinas dengan aktivitas organisasional kecamatan sebaiknya diterapkan struktur matrik. Dengan struktur ini diharapkan adanya jalinan struktural diantara perangkat daerah terdepan, baik yang ada di bawah lembaga teknis/dinas maupun kecamatan.

Mengingat pengembangan potensi lokal merupakan fokus perhatian di dalam otonomi daerah, maka penerapan struktur matrik tersebut harus dilihat dalam kontelasinya 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 diubah menjadi struktur geografis/produk. Jenis struktur ini menggunakan daerah geografis sebagai dasar pengelompokkan aktifitas organisasional dan produk yang sama dihasilkan di setiap 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 dari pada dalam struktur fungsional.

Pemilihan jenis struktur ini bukan hanya dipandang tepat secara manajerial/organisasional tetapi juga mendapatkan justifikasi bila dilihat dari sisi hirarkhi pendelegasian tugas dan kewenangan pemerintah. Dilihat dari segi hierarkhi pendelegasian tugas dan

kewenangan pemerintah, 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 penanggungjawab 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 selain mendekatkan pusat pelayanan publik kepada masyarakat juga diharapkan dapat mengatasi sistem birokrasi yang besar dan kaku di tingkat kabupaten yang sering mengalami ketidak berfungsi (*disfunctional*) dalam berbagai bentuk, seperti *red tape* 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 (*shared value*) dan komitmen terhadap tujuan bersama yang lazim disebut dengan istilah budaya korporasi (*corporate culture*).

Dengan model sebagaimana diuraikan di atas, Kecamatan dapat diposisikan sebagai koordinator segenap aktivitas pemerintahan di wilayah yurisdiksinya, sementara itu perangkat daerah terdepan di bawah lembaga teknis/dinas, baik tenaga fungsional, UPTD atau Cabang Dinas tetap memiliki hubungan secara hirarkhis dengan dinas yang ada di atasnya. Bentuk struktur yang tinggi pada tingkat Kabupaten secara tidak langsung diubah menjadi struktur yang datar dan terdesentralisasi. Meminjam istilah Lucas, Jr, struktur semacam ini biasanya disebut struktur yang logis (*logical structure*). Dengan model struktur seperti ini maka tatanan organisasi yang *vertically operated* akan berubah menjadi lebih pendek, *ramping* dan *permeated*. Dilihat dalam konstelasinya dengan

proses demokratisasi, model struktur ini sesuai dengan asas demokrasi di mana kewenangan pemerintahan tidak hanya berada pada hierarki atas melainkan terdesentralisasi (*decentralized*) sebagaimana konsep yang digagas oleh Norton .

### **Rekomendasi yang ditujukan pada kasus Kota Batam dan Kota Tanjungbalai**

1. Upaya perampingan struktur kabupaten harus disertai peningkatan fungsi kecamatan. Seluruh program Dinas harus memiliki korelasi struktural dengan kecamatan sebagai perangkat daerah terdepan dalam melakukan berbagai urusan pemerintahan. Peningkatan fungsi kecamatan menuntut perubahan struktural mendasar. Secara struktural organisasi kecamatan harus dirubah menjadi struktur geografis/produk. Jenis struktur ini menggunakan daerah geografis sebagai dasar pengelompokkan aktivitas organisasional dan produk yang sama dihasilkan di setiap wilayah. Tingkat diferensiasi horizontal dalam struktur ini lebih tinggi daripada pada struktur fungsional. Pemilihan jenis struktur ini bukan hanya dipandang tepat secara manajerial/organisasional tetapi juga mendapatkan justifikasi struktural bila dilihat dari sisi hierarki pendelagasian tugas dan kewenangan pemerintah. Dilihat dari segi hierarki pendelegasian tugas dan kewenangan pemerintah, maka keberadaan kecamatan merupakan konsekuensi dari penerapan asas teritorial. Oleh karena itu Camat merupakan personifikasi Kepala Daerah di wilayah yuridiksinya. Dampak ikutan dari pemilihan struktur geografis dan penerapan asas teritorial adalah menempatkan Camat sebagai penanggungjawab 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 selain mendekatkan pusat pelayanan publik kepada masyarakat juga diharapkan dapat mengatasi sistem birokrasi yang besar dan kaku ditingkat kabupaten yang sering mengalami ketidak berfungsi (*disfunctional*) dalam berbagai bentuk, seperti *red tape* bahkan birokratisasi yang akhirnya merusak tatanan kerja secara keseluruhan. Dengan terdesentralisasi pelayanan publik di tingkat kecamatan diharapkan memberikan suasana kondusif dalam sistem birokrasi yang mendorong tumbuhnya nilai-nilai kebersamaan (*shared value*) dan komitmen terhadap tujuan bersama yang lajim disebut dengan istilah budaya korporasi (*corporate culture*). Untuk mempertemukan (*superimposed*) program dari berbagai lembaga daerah dengan keseluruhan aktivitas organisasional kecamatan diterapkan struktur matrik. Selain mempertemukan berbagai program struktur ini juga menghubungkan garis pertanggungjawaban antara Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) dengan Camat. Dengan demikian diharapkan struktur kecamatan responsif terhadap kebutuhan daerah dan secara spesifik berorientasi terhadap pengembangan potensi serta keanekaragaman masing-masing daerah. Dengan model sebagaimana diuraikan di atas, Kecamatan dapat diposisikan sebagai koordinator segenap aktivitas pemerintahan di wilayah yurisdiksinya, sementara itu UPTD tetap memiliki hubungan secara hierarkhis dengan dinas yang ada di atasnya. Dengan demikian, meminjam istilah Lucas, Jr, struktur bangun strukturnya menjadi struktur yang logis (*logical structure*). Dengan model struktur seperti ini maka tatanan organisasi yang *vertically operated* akan berubah menjadi lebih pendek, ramping dan *permeated*. Dilihat dalam konstelasinya dengan proses demokratisasi, model struktur ini sesuai dengan asas demokrasi dimana kewenangan pemerintahan tidak hanya berada pada herarkhi atas melainkan ada dimana-mana (*decentralized*).

2. Guna mencegah Pemekaran (*proliferation*) kelembagaan perangkat daerah, tampaknya diperlukan penataan kembali standar fungsi dan bobot tugas untuk setiap level organisasi perangkat daerah. Dalam kaitan penataan ini juga diperlukan instrumen penilaian kinerja organisasi pemerintah yang bertolak dari kepentingan masyarakat. Untuk kepentingan ini dasar-dasar penilaian dalam laporan akuntabilitas pemerintah yang mulai diintroduksi perlu dijabarkan ke dalam instrumen penilaian kinerja organisasi yang lebih kongkrit, sehingga hasil penilaian tersebut tidak hanya untuk memenuhi tuntutan akuntabilitas formal tetapi juga dijadikan dasar untuk menilai kelayakan organisasi perangkat daerah. Atas dasar penilaian itu akan diketahui apakah suatu organisasi perangkat daerah layak dipertahankan atau harus dilikuidasi.
3. Relokasi pegawai merupakan salah satu faktor dominan yang mempengaruhi restrukturisasi kelembagaan perangkat daerah. Oleh karena itu diperlukan penataan peraturan kepegawaian secara komprehensif. Penataan tersebut tidak hanya menyangkut penyesuaian UU No. 22/1999 dengan UU No. 43/1999 yang selama ini dinilai kontradiksi, tetapi juga harus dibuat peraturan pelaksanaan yang dapat dijadikan dasar untuk melakukan rasionalisasi bagi Pegawai Negeri.
4. Dengan adanya Badan Otorita di Batam, kasus restrukturisasi di kota Batam menjadi sangat spesifik. Berlakunya UU No. 22 tahun 1999 yang memberikan otonomi ke Kota Batam mendatangkan beberapa benturan dengan kewenangan yang dimiliki Badan Otorita, utamanya tentang pertanahan dan perijinan investasi. Oleh karena itu, restrukturisasi organisasi pemerintah kota Batam tidak akan mencapai efektivitas optimal tanpa disertai dengan reformulasi kewenangan dan fungsi yang dimiliki oleh Badan Otorita Batam.

5. Duet antara Pemerintah Kota Batam dengan Otorita Batam dalam melaksanakan berbagai urusan perlu ditingkatkan dengan menghindari terjadinya over regulasi atau duplikasi regulasi antara kedua instansi tersebut. Namun demikian, fungsi pelayanan publik dan regulasi sebaiknya berada di tangan pemerintah Kota Batam. Dengan demikian, maka Badan Otorita hanya mengurus persoalan yang menyangkut investasi di bidang industri dan perdagangan.





---

---

## BAB III

---

---

# LANDASAN PEMBENTUKAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH

### 3. 1. Pemerintah Daerah

Dalam terminologi luas pemerintahan daerah adalah mekanisme penyelenggaraan pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan daerah menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat. Terlepas dari bidang-bidang pemerintahan yang didelegasikan oleh pusat kepada daerah, pada dasarnya penyelenggaraan pemerintahan daerah tetap merefleksikan esensi fungsi-fungsi pemerintahan secara umum. Sejalan dengan perkembangan negara, para ahli di bidang politik dan pemerintahan mengkategorikan fungsi pemerintahan secara kontekstual. Secara sederhana tinjauan klasik tentang fungsi pemerintahan dikemukakan oleh Mac Iver dalam bukunya *"The Web of Government"*. Menurutnya tugas-tugas pemerintahan dapat dikelompokkan dalam tiga golongan, yaitu pertama *"Cultural Function"*, kedua *"General Welfare Function"* dan ketiga *"Function Economic Control"*. Implementasi fungsi kultural menempatkan pemerintah pada posisi sebagai *"Change Agent"* yang mengintrodusir berbagai instrumen *"Social Engineering"* dengan tujuan terjadi perubahan struktural pada suatu komunitas yang dinamakan masyarakat. Bagi Penganut paradigma modernisasi fungsi kultural dari pemerintahan ini ditafsirkan sebagai upaya pembangunan. Pada masa lalu ideologisasi pembangunan ini menjadi tema sentral dalam kehidupan kenegaraan sehingga menyeret pada dominasi negara yang berlebihan dalam wilayah kemasyarakatan. Sekalipun saat ini cenderung terjadi perubahan paradigmatis dalam kehidupan kenegaraan di mana dominasi negara (*state*) bergeser pada

penguatan masyarakat/rakyat sebagai pemilik kedaulatan, namun fungsi kultural dari pemerintahan tetap harus ada. Berbagai upaya pemberdayaan masyarakat yang bermuara pada penguatan masyarakat/rakyat dalam kehidupan kenegaraan harus dipandang dalam konteks fungsi kultural tersebut.

Kategori secara umum tentang tugas pemerintahan dikemukakan oleh Prajudi Atmosudirdjo<sup>1</sup> yang menggolongkan tugas pemerintahan ke dalam:

- a. Tugas Memerintah (*regeertaak*), yang termasuk dalam penggolongan ini adalah:
  - Tugas Perundang-undangan
  - Tugas Pemerintahan dalam arti luas
  - Tugas Kepolisian
  - Tugas Pertahanan
  - Tugas Peradilan
- b. Tugas Eksekutif, yaitu menetapkan peraturan pelaksanaan Undang-undang. Dalam penggolongan ini termasuk tugas administrasi dari pemerintahan sebagai realisasi penyelenggaraan perundang-undangan yang dilaksanakan oleh:
  - Badan Pemerintah Pasif dalam arti tidak terjun langsung ke tengah-tengah masyarakat umum (*bureaudienst*)

---

<sup>1</sup> Lihat Ateng Syafrudin, Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Di Daerah, 1993

- Badan-badan pemerintahan umum (*algemene bestuursdienst*) yang langsung terjun ke tengah-tengah masyarakat
  - Badan-badan pemerintah teknik khusus (*technische vercale diensten*) seperti Jawatan Pertanian, Jawatan Pekerjaan Umum dan lain sebagainya
  - Badan-badan penyelenggaraan objek-objek kesejahteraan atau perekonomian pemerintah
- c. Tugas pemerintahan (*bestuurstaak* dalam arti luas), termasuk dalam penggolongan ini adalah:
- Kepolisian Kehakiman
  - Kepolisian Pemerintah (*bestuurpolitie*)
  - Kepolisian Keamanan
  - Kepolisian Khusus Teknik (PolSus).

Dalam konteks dengan penyelenggaraan pemerintah daerah, pelaksana tugas-tugas eksekutif (pemerintah) sebagaimana diuraikan secara umum di atas, dalam perspektif manajerial/organisasional dapat dikelompokkan secara sederhana ke dalam lembaga-lembaga yang mempunyai fungsi sebagai berikut:

- Unsur Pelaksana/Lini (Dinas, Cabang Dinas, UPTD dan lain-lain)
- Unsur Staf atau unsur Pembantu Pimpinan (Setwilda, BAPPEDA dan Badan Staf lainnya)
- Unsur Usaha (Perusahaan-perusahaan Daerah)

Selain kategorisasi tersebut di atas, tugas-tugas pemerintahan juga dapat dikelompokkan berdasarkan bidang atau urusan-urusan yang melekat pada penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri, yaitu:

- a. Urusan-urusan di bidang pemerintahan teknis (*technisch specialitisch bestuur*), dalam konteks pemerintahan daerah implementasinya diwujudkan dalam pembentukan dinas-dinas daerah
- b. Urusan di bidang pemerintahan umum (*algemeen bestuur*), dalam konteks pemerintahan daerah kewenangan di bidang pemerintahan umum ini dibagi pada dua kategori. Pertama kewenangan yang bersifat mengatur berada dalam lingkup kewenangan DPRD. Dalam hal ini yang dimaksud dengan kewenangan yang bersifat mengatur tersebut adalah kewenangan untuk membuat peraturan-peraturan yang mengikat (*regelende bevoegdheid*). Kedua kewenangan yang tidak bersifat mengatur, yaitu segala sesuatu yang dicakup dalam kekuasaan melaksanakan kesejahteraan umum, kekuasaan ini berada dalam lingkup kewenangan Kepala Daerah<sup>2</sup>

Kategorisasi pemerintahan berdasarkan urusan-urusan sebagaimana diuraikan di atas pada hakekatnya terkait erat dengan penyelenggaraan pemerintahannya itu sendiri, termasuk di dalamnya pendelegasian kewenangan yang melekat pada bidang pemerintahan tersebut.

Secara filosofis penggolongan urusan-urusan pemerintahan beserta pendelegasian kewenangannya selalu berlandaskan pada dua asas pokok, yaitu:

---

<sup>2</sup> lihat Tjahya Supriatna, Sistem Administrasi Pemerintahan Di Daerah, 1993

### **a. Asas Keahlian**

Penerapan asas ini dalam tataran pemerintah pusat diimplementasikan dengan pendelegasian pelaksanaan tugas dan kewenangan Presiden sebagai Pimpinan Eksekutif tertinggi pada Departemen-departemen dan Lembaga-lembaga Pemerintah Non Departemen. Sementara itu dalam lingkup daerah otonom diimplementasikan dengan pendelegasian pelaksanaan tugas dan kewenangan dari Kepala Daerah sebagai Pimpinan Eksekutif kepada Dinas-dinas Daerah atau Lembaga/Badan yang ada di Daerah yang bersangkutan.

### **b. Asas Teritorial**

Pada tataran pemerintah pusat penerapan asas ini diimplementasikan dalam pendelegasian pelaksanaan tugas dan kewenangan penyelenggaraan pemerintah yang didesentralisasikan ke dalam teritorir-teritorir (daerah-daerah). Pendelegasian pelaksanaan tugas dan kewenangan ini dilakukan secara hierarkhis vertikal dari Presiden melalui Menteri Dalam Negeri kepada Kepala-kepala Wilayah (Gubernur), namun pendelegasian ini dilakukan di dalam konfigurasi negara kesatuan. Pendelegasian wewenang ini harus dipahami sebagai benang merah yang menghubungkan simpul-simpul kesatuan negara. Pada tataran daerah otonom penerapan asas teritorial tersebut diimplementasikan dalam pendelegasian tugas dan kewenangan penyelenggaraan pemerintah dari Kepala Daerah Otonom kepada organ pemerintah terendah sebagai ujung tombak pelaksana kewenangan tersebut dalam lingkup teritori (daerah) tertentu, dalam hal ini Kecamatan. Oleh karena itu Camat harus dipahami sebagai personifikasi Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintah di suatu teritori (daerah) yang bernama Kecamatan. Dalam konteks ini bisa dimengerti bila ketentuan dalam

Undang-undang No. 22 tahun 1999 memasukkan kecamatan sebagai perangkat daerah. Korelasi antara Dinas Daerah sebagai konsekuensi penerapan asas keahlian dengan Kecamatan sebagai konsekuensi penerapan asas teritorial akan dibahas lebih lanjut pada bagian lain.

Terlepas dari berbagai kategorisasi sebagaimana diuraikan di atas, penyelenggaraan fungsi pemerintahan pada dasarnya bermuara pada satu tujuan, yaitu pelayanan publik. Pemilahan fungsi pemerintahan ke dalam berbagai urusan yang kemudian dibakukan ke dalam berbagai institusi publik pada hakekatnya bertujuan agar pelayanan publik dapat dilaksanakan sebaik mungkin. Dalam pandangan para penganut paham liberalisme, perjalanan historis konsepsi dan aplikasi pelayanan umum sebagai suatu komoditas publik yang harus dikelola oleh sektor pemerintah (*publik sector*) bermula dari adanya kegagalan pasar (*market failure*). Dalam hal ini, pasar yang semula diharapkan dapat memecahkan semua permasalahan ekonomi, ternyata tidak mampu mengatasi masalah eksternalitas dan penyediaan barang-barang publik (*public goods*) termasuk di antaranya pelayanan umum (*public services*). Dengan alasan komoditas-komoditas ini tidak memberikan keuntungan secara ekonomis, maka sektor swasta (*private sector*) tidak mau menyediakan komoditas publik tersebut. Demikian juga, eksternalitas yang ditimbulkan dari suatu aktivitas tertentu, sulit untuk diinternalkan. Atas dasar alasan ini, campur tangan pemerintah diperlukan dalam penyediaan barang publik, pengaturan monopoli, penyediaan jasa yang menghasilkan eksternalitas positif, serta upaya mengatasi eksternalitas negative yang ditimbulkan oleh suatu aktivitas sektor private. Sejalan dengan itu, pemikiran tentang pelayanan umum menjadi bahasan yang menarik perhatian baik kalangan akademisi maupun praktisi pemerintahan.

Dalam perkembangan lebih lanjut, bentuk, jenis, dan sifat pelayanan umum mengalami pergeseran dan perubahan dimensional

sejalan dengan perubahan sosial yang terjadi. Persaingan antar bangsa pada skala global, perkembangan teknologi, demografi, dan karakteristik konsumsi, di satu sisi telah meningkatkan kesejahteraan umat manusia, tetapi disisi lain membawa perubahan institusional dalam masyarakat. Konsekuensi logis dari keadaan ini terjadi pergeseran sifat barang dan jasa, barang publik berubah menjadi barang private atau sebaliknya dari barang private berubah menjadi barang publik. Dengan adanya perubahan barang atau jasa publik menjadi barang atau jasa private, maka konsumen yang semula menikmati barang atau jasa tersebut secara individual maupun bersama-sama tanpa dikenakan biaya (*non excludable*) menjadi tidak bebas menikmati kecuali bila membayar harga barang atau jasa tersebut (*excludable*). Sementara itu pergeseran dari barang/jasa private dengan karakteristik *rivalness*, *excludable* dan *devisible* menjadi barang/jasa publik mengharuskan pemerintah untuk campur tangan dalam pengelolaannya.<sup>3</sup>

Akibat semakin banyaknya barang/jasa swasta yang tidak dapat dihindari berubah sifat menjadi barang/jasa publik, maka beban pemerintah akan semakin tinggi. Kondisi ini yang sering disebut sebagai fenomena *government growth*. Pertumbuhan beban pemerintah akan semakin tinggi bila pemerintah tidak secara selektif menentukan batas-batas pekerjaannya. Sering terjadi barang/jasa yang sebenarnya bercirikan barang/jasa swasta masih diproduksi atau disubsidi pemerintah, oleh karena itu pertumbuhan beban pemerintah semakin tidak dapat dikendalikan. Di tengah kecenderungan seperti ini maka efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan dengan sendirinya menjadi kebutuhan imperatif. Atas dasar keadaan ini, pada tahun 1992 Osborne dan Gaebler

---

<sup>3</sup> Lihat Penelitian Pengembangan Kebijakan Pola Penilaian Kinerja Pelayanan Umum Aparat Dinas-Dinas Daerah Tingkat II, Lembaga Administrasi Negara, Perwakilan Jawa Barat, 1998/1999.

mengajukan konsep *Reinventing Government* dengan sasaran “*a smaller, better, faster and cheaper government*”.

Dewasa ini konsep *Reinventing Government* menjadi landasan perubahan birokrasi di banyak negara, titik tolak konsep ini adalah penyelenggaraan pelayanan publik yang efisien, efektif, cepat dan tepat pada sasaran yang dilayani. Sejalan dengan perkembangan konsep *Reinventing Government*, pelayanan publik menjadi fokus utama dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Pelayanan publik menjadi ukuran bagi kinerja birokrasi dengan sasaran pemenuhan kebutuhan masyarakat yang dilayaninya. Dalam konteks ini model birokrasi lama yang biasa disebut model *traditional bureaucratic authority* dinilai sudah tidak memadai lagi dalam merespon kebutuhan masyarakat beserta kompleksitas persoalan yang ada padanya. Ciri model *traditional bureaucratic authority* antara lain: Penyediaan barang dan layanan publik lebih banyak dilakukan oleh sektor publik (*strong public sector*); peran Pemerintah Daerah sangat kuat (*strong local government*) karena memiliki cakupan fungsi yang luas, derajat otonomi yang sangat tinggi, dan tingkat kendali eksternal yang rendah; pengambilan keputusan dalam Pemerintah Daerah lebih menekankan pada demokrasi perwakilan (*representative democracy*).

Bila dikaji secara mendalam, secara konseptual profil Pemerintah Daerah menurut UU 22/1999 masih menganut model *traditional bureaucratic authority*, oleh karena itu tidak heran bila organisasi perangkat daerah yang dihasilkan dari restrukturisasi yang telah dilaksanakan di setiap daerah masih tetap merefleksikan model birokrasi lama dengan ciri-ciri sebagaimana telah diuraikan di atas. Bertitik tolak dari pelayanan publik yang diselenggarakan oleh Pemerintah daerah, Leach , Stewart, & Walsh<sup>4</sup> mengungkapkan

---

<sup>4</sup> Lihat Leach, S., Stewart. J., & Walsh, K., “ The Changing Organization And Management Of Local Government”, London : MacMillan Press, 1994.



alternatif perubahan dari model *traditional bureaucratic authority* menuju tiga model alternatif yang dinilai lebih ideal, yakni: *residual authority* ; *market – oriented enabler* ; *community oriented enabler*. Ketiga model ini bermuara pada konsep yang sama, yakni *enabling authority*. Inti dari kandungan konsep *enabling* diungkapkan Michael Clarke dan John Stewart (1989) yang dikutip oleh Leach, Stewart, dan Walsh (1994; 235) adalah: *strengthening the capacity for self governance within a local community, using whatever resources and channels (internal or external) seem most appropriate*. Titik awal konsep *enabling* adalah identifikasi kebutuhan masyarakat, lalu Pemerintah Daerah mempergunakan kekuatannya (termasuk kepemimpinan, jaringan kerja pengaruh) untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Konsep ini sangat memusatkan perhatian pada pemisahan antara produksi dengan penyediaan layanan. Ia berkaitan pula dengan upaya menemukan cara baru dalam pemberian layanan melalui agen-agen di luar Pemerintah Daerah itu sendiri. Dalam sentuhan makna seperti ini, maka konsep *enabling* ini senada dengan beberapa prinsip yang dikemukakan oleh Osborne dan Gaebler (1992) dalam bukunya yang sangat terkenal *Reinventing Government*, yakni *steering rather than rowing, empowering rather than serving, infusing competition into service delivery, transforming rule-driven organisations government dan market-driven government*.

Sekalipun ketiga model tersebut memiliki landasan konseptual yang sama, yakni *enabling authority*, namun dalam implementasinya menempatkan posisi Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pelayanan publik relatif berbeda. *The residual enabling authority* menggabungkan penekanan pada strong market dengan peran Pemerintah Daerah yang lemah dan berdiri di atas bentuk demokrasi yang netral dan berdiri di atas bentuk demokrasi yang netral baik terhadap bentuk *representative democracy* maupun *participatory democracy*. Istilah residu mengacu pada posisi Pemerintah Daerah sebagai *provider of last resort*; yang bertanggung

jawab pada pelayanan yang terbatas saja, yakni pelayanan yang tidak dapat disediakan secara langsung oleh pasar swasta maupun mekanisme lainnya; Konsep enabler-nya berupa Pemerintah Daerah diharapkan membuat spesifikasi layanan publik, lalu *contracting out* kepada kontraktor swasta atau bila tidak memungkinkan kepada badan internet Pemerintah Daerah lainnya, lalu memonitor kinerja kontraktor tersebut. Dalam hal ini, dasar ideologinya adalah bahwa pasar diyakini sebagai mekanisme yang paling efisien dan efektif dalam menyediakan barang dan layanan publik, dengan sedikit pengecualian dan regulasi yang terbatas.

*The market oriented enabling authority* merupakan kombinasi dari penekanann pada strong market, dengan peran Pemerintah Daerah yang kuat, disertai penekanan pada demokrasi partisipatif. Seperti halnya model *residual authority*, model ini mengutamakan pasar dalam urusan Pemerintah Daerah, namun berbeda dalam starting pointnya. Pemerintah Daerah mempunyai peran yang kuat dan aktif dalam menentukan masa depan perekonomian di wilayahnya. Ia dipandang sebagai badan koordinasi dan perencanaan kunci bagi pembangunan ekonomi daerah, dengan menyediakan mekanisme dan insentif sehingga perekonomian dapat berkembang,. Hubungan antara Pemerintah Daerah dengan agen-agen perekonomian daerah dilihat sebagai proses dua arah, dengan tanggung jawab sosial ditekankan dan kesepakatan perencanaan antara pengembang dan Pemerintah Daerah ditekankan dan dinegosiasikan secara aktif. Peran Pemerintah Daerah adalah memberanikan dan mendukung perusahaan swasta. Upaya-upaya yang dilakukan adalah dengan menegosiasikan kontrak yang memberikan manfaat maksimal bagi Pemerintah Daerah. Peran utamanya justru terletak pada titik sentral dalam suatu jaringan eksternal, terutama sektor swasta dalam menyediakan barang dan memberikan layanan publik.

*The Community-oriented enabling authority*, yang merupakan gabungan dari penekanan pada demokrasi partisipatif yang kuat, dan setidaknya-tidaknya ada di posisi tengah dalam hubungannya dengan *weak or strong local governance* serta penekanan antara sektor publik dan pasar. Tujuan utamanya adalah memenuhi kebutuhan penduduk yang beragam dengan menggunakan saluran penyediaan layanan apa saja (apakah itu penyediaan langsung pemerintah, sektor swasta, organisasi nirlaba, atau sekedar pengaruh belaka) yang dipandang paling tepat. Penekanannya terletak pada kebutuhan kolektif ketimbang perseorangan pada penduduk daerah yang memiliki peran sebagai konsumen maupun pelanggan. Model ini berimplikasi pada tuntutan adanya *participatory democracy* dan *Community accountability*. Pemerintah Daerah dituntut untuk *outward-looking*. Pada prinsipnya, model terakhir ini dapat berjalan baik dalam Pemerintah Daerah yang kuat maupun lemah, atau dalam sektor publik yang kuat maupun pasar yang kuat. Namun demikian, ia kurang sesuai dalam Pemerintah Daerah yang lemah dengan pasar yang kuat seperti halnya residual model.

Di antara tiga model alternatif ini, maka model *community-oriented enabler* merupakan model yang paling sesuai bagi Pemerintah Daerah yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat. Alternatif pilihan organisasi internal Pemerintah Daerah yang cocok dalam model ini antara lain manajemen matriks, desentralisasi, departementasi berbasis wilayah (bukan berbasis profesi), dan kerjasama antara profesi. Diperlukan adanya *strategic center* yang kecil tapi berpengaruh. Seperti halnya dalam *market-oriented enabler*, dibutuhkan pula *political executive* yang kuat namun lebih memberikan ruang yang lebih besar bagi demokrasi partisipatif.

Strategi utama model ini adalah mengenali semua kebutuhan masyarakat secara menyeluruh. Pemerintah Daerah tidak secara langsung memenuhi seluruh kebutuhan tersebut, kecuali dalam lingkup *strategic management*, lalu aspek operasionalisasinya

diserahkan kepada masyarakat. Masyarakat berpartisipasi dalam lingkup pengambilan keputusan, pelaksanaan keputusan, dan *local advocacy*. Maksudnya adalah agar penyediaan layanan publik mengikuti kebutuhan dan preferensi masyarakat dengan membiarkan mereka menjalankan peran aktif semaksimal mungkin dalam penyediaan layanan publik. Yang dimaksud sebagai *local community* dalam penyediaan layanan publik ini tidak semata-mata penduduk lokal tetapi juga meliputi agen-agen lokal seperti sektor swasta, organisasi nirlaba, sektor publik lainnya dan yang sejenisnya.<sup>5</sup>

Ketiga model Pemerintah Daerah sebagaimana telah diuraikan di atas merupakan model partisipatif dalam penyelenggaraan pelayanan publik, di dalam ketiga model tersebut partisipasi publik tidak dilihat secara terpisah dari layanan yang diberikan pemerintah daerah, melainkan menyatu di dalam layanan itu sendiri. Hal ini sesuai dengan esensi demokrasi yang menjadi sasaran dalam desentralisasi dan otonomi. Sekalipun model yang paling sesuai adalah model *community-oriented enabler authority*, namun dalam implementasinya model ini bisa diterapkan bersamaan dengan model *The market oriented enabling authority*, terutama dalam pengembangan potensi lokal. Dengan demikian diharapkan pemerintah daerah memberikan layanan publik sesuai kebutuhan masyarakatnya, tetapi juga memiliki peran yang kuat dan aktif dalam menentukan masa depan perekonomian di wilayahnya, terutama dalam menggali dan mengembangkan potensi setempat dengan cara yang partisipatif guna kesejahteraan bersama.

---

<sup>5</sup> Lihat M.R. Khairul Muluk, "Mewujudkan Partisipasi Publik Dalam Pemerintahan Daerah", Forum Inovasi, Vol.3., Juni/Agustus 2002.

### 3. 2. Tujuan Desentralisasi dan Otonomi

Dalam perkembangan dewasa ini, selain Ilmu Politik dan Administrasi Negara, cabang-cabang ilmu sosial lainnya seperti sosiologi, antropologi, hukum, ekonomi memberikan perhatian terhadap masalah desentralisasi dan otonomi. Oleh karena itu konsep desentralisasi dan otonomi memiliki pengertian yang semakin luas dan beragam tergantung dari pendekatan masing-masing disiplin ilmu. Namun demikian pada awalnya desentralisasi dan otonomi merupakan bidang kajian disiplin ilmu Administrasi Negara dan disiplin Ilmu Politik. Dalam memandang konsep desentralisasi dan otonomi kedua disiplin ilmu ini memberikan perspektif yang relatif berbeda. Perbedaan perspektif dalam memandang konsep desentralisasi dan otonomi membawa implikasi pada perbedaan dalam merumuskan tujuan utama yang akan dicapai. Diskursus teoritik tentang konsep desentralisasi dan otonomi antara pendekatan ilmu administrasi negara dan pendekatan ilmu politik masih berlangsung hingga saat ini dan akan terus berlanjut sejalan dengan perkembangan kedua disiplin ilmu tersebut. Tulisan ini tidak bermaksud untuk melakukan pembahasan tentang perdebatan teoritik dari kedua pendekatan tersebut. Pendekatan administrasi negara dan pendekatan ilmu politik digunakan hanya untuk mendapatkan rumusan yang komprehensif tentang tujuan desentralisasi dan otonomi. Rumusan tersebut akan dijadikan landasan normatif yang mengarahkan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah.

Dalam pendekatan ilmu politik desentralisasi dipandang sebagai devolusi kekuasaan (*devolution of power*) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.<sup>6</sup> Oleh karena itu tujuan utama dari pelaksanaan desentralisasi adalah untuk mewujudkan demokratisasi

---

<sup>6</sup> Definisi lebih rinci lihat Mawhood P. (ed), "Local Government in The Third World: The Experience of Tropical Africa", John Wiley & Sons, Chichester, 1987.

di tingkat lokal. Secara lebih kongkrit Smith merumuskan tujuan tersebut antara lain: persamaan politik, akuntabilitas lokal, dan kepekaan lokal.<sup>7</sup> Sementara itu dalam pendekatan ilmu Administrasi Negara desentralisasi dipandang sebagai pendelegasian wewenang (*delegation of authority*) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Rondinelli dan Cheema melihat lebih spesifik lagi bahwa wewenang yang didelegasikan tersebut berupa kewenangan administratif baik dalam perencanaan maupun pengambilan keputusan.<sup>8</sup> Atas dasar definisi itu tujuan desentralisasi lebih diarahkan pada aspek efisiensi penyelenggaraan manajemen pemerintahan daerah dan pembangunan ekonomi di daerah.

Atas dasar pendekatan dari kedua disiplin ilmu tersebut secara singkat dapat dirumuskan bahwa pada dasarnya desentralisasi memiliki tujuan utama yang bersifat administratif dan yang bersifat politis. Dalam tatanan implementasi kedua tujuan tersebut memiliki bobot yang sama pentingnya. Tujuan yang bersifat administratif lebih mengarah pada: pertama, aspek efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan manajemen pemerintahan daerah sehingga dapat memberikan pelayanan publik yang optimal. Esensi dari desentralisasi adalah mendekatkan Negara pada masyarakatnya, dengan keadaan ini diharapkan dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat secara lebih efisien. Kedua, pemerintah daerah dapat mengembangkan potensi daerahnya di dalam kerangka pembangunan ekonomi setempat. Penekanan terhadap tujuan kedua ini didasari oleh anggapan bahwa hanya daerah setempat yang lebih mengetahui tentang potensi dan kebutuhan daerahnya, sehingga pembangunan ekonomi yang dilaksanakan dapat langsung

---

<sup>7</sup> Lihat Smith, B, "Decentralization: The Territorial Dimension of The State", Asia Publishing House, London, 1985.

<sup>8</sup> Lihat Rondinelli, Dennis A., John R. Nellis & G. Shabbir Cheema, "Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience, The World Bank, Washington D.C, 1983.

menyentuh masyarakat setempat. Sementara itu tujuan yang bersifat politis lebih berkaitan dengan masalah demokratisasi di daerah. Secara lebih rinci Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoesein menguraikan tentang tujuan yang bersifat politis ini adalah, pertama untuk mewujudkan apa yang disebut *Political Equality*. Ini berarti, melalui pelaksanaan desentralisasi, diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik ditingkat lokal. Agumentasi lain yang sering dikemukakan untuk menjustifikasi pentingnya *political equality* sebagai tujuan dari desentralisasi adalah berkaitan dengan ide dasar dari konsep *the small is beautiful*. Dalam hal ini, sering dikatakan bahwa pada komunitas masyarakat yang besar cenderung membuat relasi demokrasi menjadi lebih sulit. Oleh karenanya, melalui kebijakan desentralisasi, diyakini akan mampu mempercepat terwujudnya *political equality*, yang pada akhirnya membawa ide demokrasi pada tingkat yang lebih realistis. Tujuan kedua adalah *Local Accountability*. Dalam hal ini ada beberapa variasi di antara penulis dalam mengartikulasi istilah *local accountability*. Namun demikian secara singkat dapat dinyatakan bahwa melalui pelaksanaan desentralisasi akan meningkatkan kemampuan Pemerintah Daerah dalam memperhatikan hak-hak dari komunitasnya, baik dalam pembangunan ekonomi, pembangunan sosial maupun pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan lainnya. Tujuan ketiga dari desentralisasi adalah *local respeonsiveness*. Salah satu asumsi dasar dari nilai desentralisasi yang ketiga ini adalah karena pemerintah daerah dianggap mengetahui lebih banyak tentang berbagai masalah yang dihadapi oleh komunitasnya, maka melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan menjadi jalan terbaik untuk mengatasi dan sekaligus meningkatkan akselarasasi dari pembangunan sosial dan ekonomi di daerah.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Lihat Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoesein, "Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Perspektif Teoritis dan Perbandingan", dalam Syamsuddin

Bila kedua tujuan tersebut dihubungkan dengan keberadaan pemerintah daerah, maka tujuan politik akan memosisikan Pemerintah Daerah sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakatnya ditingkat lokal dan secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional untuk mempercepat terwujudnya *civil society*. Sedangkan tujuan administratif akan memosisikan Pemerintah Daerah sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan masyarakat secara efektif, efisien dan ekonomis. Atas dasar tujuan politis dan tujuan administratif ini maka misi utama dari keberadaan pemerintah daerah adalah bagaimana mensejahterakan masyarakat melalui penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien dan ekonomis serta melalui cara-cara yang demokratis.<sup>10</sup>

### 3. 3. Kewenangan Daerah Kabupaten/Kota.

Kewenangan merupakan jiwa bagi manajemen pemerintahan daerah, karena atas dasar kewenangan tersebut perangkat pemerintah daerah melaksanakan mekanisme manajerialnya. Namun demikian sampai saat ini kewenangan masih merupakan salah satu permasalahan yang muncul dalam kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Perbedaan persepsi tentang kewenangan tidak hanya menyangkut terminologi tetapi juga menyangkut substansi

---

Haris, dkk, "Paradigma Baru Otonomi Daerah", Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPI), Jakarta, 2002.

<sup>10</sup> Lihat Made Suwandi, "Pokok-Pokok Pikiran, Konsepsi Dasar Otonomi Daerah Indonesia (Dalam Upaya Mewujudkan Pemerintah Daerah Yang Demokratis Dan Efisien)", Makalah, Disampaikan dalam Workshop "Mencari Model Otonomi Daerah Untuk Masa Depan", Jakarta, 8-9 April 2002.



kewenangan itu sendiri. Perbedaan persepsi itu semakin manakala istilah kewenangan disandingkan dengan istilah yang dahulu digunakan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah (UU No.5/1974). Dalam konteks kebijakan desentralisasi, peraturan perundangan kita tidak pernah memberikan pengertian yang tegas tentang kedua istilah itu. Amandemen kedua UUD 45 (pasal 18, ayat 5 ) masih menggunakan istilah urusan pemerintahan, sedangkan UU No. 22/1999 menggunakan istilah kewenangan.

Para ahli administrasi negara menyamakan arti kewenangan dengan otoritas (*authority*), sedangkan sebagian ahli ilmu politik menyamakan arti kewenangan dengan *power*. Istilah urusan pemerintahan disamakan dengan istilah bidang pemerintahan seperti *government tasks* atau *government functions*. Secara konseptual istilah kewenangan tidak bisa disamakan dengan istilah urusan, karena kewenangan dapat diartikan sebagai hak dan kewajiban untuk menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan, pengawasan) atas suatu obyek tertentu yang ditangani oleh pemerintah. Istilah urusan dalam praktik secara internasional lebih melekat pada pengertian *public functions*, meskipun sering digunakan secara bersamaan dengan istilah kewenangan.<sup>11</sup> Agar tidak terjebak dalam perdebatan yang bersifat terminologis tentang istilah kewenangan dan urusan, lebih arif jika kita mengikuti batasan-batasan tentang kewenangan menurut alur pikir yang ada pada UU No. 22/1999. Undang-undang ini menggunakan konsep kewenangan untuk urusan-urusan yang pengertiannya mengarah kepada bidang. Secara tegas Direktur Hubungan Antar Lembaga Otda menyatakan bahwa esensi dari kewenangan Daerah Kabupaten/Kota adalah semua kewenangan

---

<sup>11</sup> Lebih jauh tentang ini lihat Situmorang, "Distribusi Kewenangan Pusat Dan Daerah", Makalah disampaikan dalam Workshop "Supervisi Dan Evaluasi Penetapan Kewenangan Daerah", Badan Pendidikan Dan Pelatihan Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 22-24 Oktober 2002.

pemerintah yang dilaksanakan secara luas, utuh dan bulat yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi pada semua aspek pemerintahan, kecuali kewenangan Pemerintah Pusat dan Provinsi sebagai Daerah Otonom sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000. Pengaturan rincian kewenangan tersebut tidak berdasarkan pendekatan Sektor, Departemen dan Lembaga Pemerintah Non Departemen, tetapi berdasarkan pada pembidangan kewenangan. Rincian kewenangan yang berbeda-beda diagregasikan untuk menghasilkan kewenangan yang setara/setingkat antar bidang, tanpa mengurangi bobot substansi, sedang penggunaan nomenklatur bidang didasarkan pada rumpun pekerjaan yang mempunyai karakter dan sifat yang sejenis dan saling berkaitan serta pekerjaan yang memerlukan penanganan khusus.<sup>12</sup>

Bertolak dari batasan-batasan di atas, ada beberapa hal yang perlu mendapat perhatian dalam menentukan kewenangan Daerah. Pertama, rincian kewenangan berdasarkan pada pembidangan kewenangan dengan nomenklatur berdasarkan rumpun pekerjaan. Kedua, ruang lingkup kewenangan dibatasi oleh kewenangan Pemerintah Pusat dan Provinsi sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000. Menurut pandangan LIPI sebagaimana telah diuraikan di atas, kelahiran PP No. 25/2000 menunjukkan sikap ambivalensi antara keinginan untuk mewujudkan prinsip desentralisasi dan sentralisasi dari pemerintah pusat. Kewenangan Pemerintah Daerah yang begitu luas sebagaimana tercantum dalam pasal 7 (1) UU No. 22/1999 kemudian dibatasi oleh ketentuan dalam PP 25/2000 dengan rincian kewenangan

---

<sup>12</sup> Lihat Syahrir, "Pengakuan Kewenangan Daerah", Makalah, disampaikan dalam Workshop "Supervisi Dan Evaluasi Penetapan Kewenangan Daerah", Badan Pendidikan Dan Pelatihan Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 22-24 Oktober 2002.

Pemerintah Pusat yang ditentukan secara sepihak. Ide rekonstruksi hubungan kekuasaan Pusat-Daerah yang menjiwei UU No. 22/1999 menjadi sirna.<sup>13</sup> Namun demikian menurut pandangan Pemerintah Pusat, kelahiran PP 25/2000 merupakan tindak lanjut ketentuan pasal 12 UU No. 22/1999 yang menyatakan bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai kewenangan Pemerintah dan kewenangan Provinsi, ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Dalam perspektif Pemerintah Pusat ketetapan dalam PP 25/2000 merupakan pembatasan kewenangan Pemerintah dan Provinsi, karena pada dasarnya seluruh kewenangan sudah berada pada Daerah Kabupaten /Kota sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan pasal 11 UU No.22/1999. Rincian kewenangan dalam peraturan pemerintah tersebut menggunakan sistem *open end arragement* atau *general competence*, dalam sistem ini yang dirinci adalah fungsi pemerintah yang menjadi kompetensi Pemerintah Pusat, sedangkan sisa dari rincian tersebut menjadi kompetensi daerah otonom (berbeda dengan kebijakan desntralisasi pada masa berlakunya UU No 5/1974 yang menggunakan sisitem *ultra vires* dimana berbagai fungsi yang diserahkan kepada Daerah dirinci dalam produk hukum). Konsekuensi dari penerapan sistem ini, kewenangan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat bersifat limitatif dan sisanya (urusan residu) menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Atas dasar itu kemudian Pemerintah Pusat menentukan secara sepihak kewenangan yang dimilikinya sekitar 218 menyangkut 25 bidang, ditambah dengan wewenang lintas bidang (lihat pasal 2, ayat 3 dan 4, PP 25/2000).

---

<sup>13</sup> Mengenai hal ini sudah dibahas pada bagian analisa tentang kekuatan dan kelemahan UU No. 22/1999. Kelahiran PP 25/2000 memang memiliki landasan yuridis, namun cara yang digunakan dalam menentukan rincian kewenangan Pemerintah Pusat dan Provinsi disadari atau tidak menyebabkan semuanya kewenangan yang dimiliki Daerah. Kewenangan kongkrit yang dimiliki daerah menjadi tidak jelas, bahkan dalam perkembangan lebih lanjut cenderung terjadi tumpang tindih antara kewenangan Daerah dengan Pemerintah Pusat dan Provinsi.

Sementara itu jumlah wewenang yang diserahkan kepada Provinsi sebagai daerah otonomi adalah sebanyak lebih kurang 111, yang dikelompokkan dalam 20 bidang (lihat pasal 3 ayat 5, PP 25/2000).

Dengan argumen bahwa seluruh kewenangan sudah berada pada daerah Kabupaten/Kota serta penentuan rincian kewenangan Pemerintah Pusat dan Provinsi berdasarkan sistem *general competence*, maka penyerahan kewenangan kepada daerah tidak perlu secara aktif, tetapi dilakukan melalui pengakuan oleh Pemerintah pusat. Oleh karena itu kemudian dikeluarkan Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Pengakuan Kewenangan Kabupaten/Kota, kemudian ditindak lanjuti oleh Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 130-67 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten/Kota. Menurut Departemen Dalam Negeri keputusan tersebut dapat digunakan sebagai bahan koreksi dan acuan bagi Kabupaten dan Kota dalam rangka mengidentifikasi kewenangan-kewengannya.

Dengan adanya seperangkat ketentuan-ketentuan hukum dengan segala kelemahan dan kekuatan yang ada padanya sebagaimana telah diuraikan di atas, Daerah Kabupaten/Kota dituntut untuk menyusun rincian kewenangan yang dimilikinya dengan batasan-batasan yang ada pada ketentuan hukum tersebut. Wajar bila kemudian Daerah menjadi bingung, karena kewenangan kongkrit yang dimilikinya menjadi semu dan tidak jelas, bahkan dalam perkembangan lebih lanjut cenderung tumpang tindih dengan kewenangan Pemerintah Pusat dan Provinsi. Namun demikian realitas politik seperti itulah yang harus dihadapi Daerah Kabupaten/Kota dalam melaksanakan paket kebijaksanaan otonomi daerah dewasa ini. Dalam menyikapi keadaan ini Made Suwandi mengajukan strategi yang dapat dijalankan Pemda yaitu, dengan cara melakukan analisis kebutuhan (*need assessment*) terhadap kebutuhan masyarakat yang nantinya diakomodasikan dalam isi rumah tangga daerah yang

bersangkutan. Secara rinci tahapan-tahapan yang harus dilakukan meliputi:

1. Lakukan Analisis Kebutuhan (*need assessment*).
2. Tentukan urusan-urusan pokok (*basic services*) seperti: air, pendidikan, kesehatan, keamanan dan sebagainya.
3. Tentukan Urusan-urusan Strategis sesuai dengan potensi unggulan daerah yang bersangkutan (*Core Competence Daerah*).
4. Struktur Pemda disesuaikan dengan urusan yang diambil dengan mempertimbangkan privatisasi atau kemitraan untuk efisiensi dan efektivitas Pemda.

Dari seluruh tahapan tersebut, analisis kebutuhan (*need assessment*) merupakan langkah awal yang harus dilakukan, atas dasar hasil analisis kebutuhan tersebut kemudian berbagai kewenangan dirumuskan. Analisis Kebutuhan tersebut sebaiknya meliputi:

- a. Analisis kebutuhan (*need assessment*) terhadap *Basic Services*
- b. Analisis Kebutuhan (*need assessment*) terhadap *Core Competence*

Sementara itu untuk langkah-langkah untuk menentukan *core competence* adalah sebagai berikut:

- a. Assess Mata Pencaharian Penduduk
- b. Assess PDRB

### c. Assess Penggunaan Lahan.<sup>14</sup>

Sebagai sebuah strategi untuk merumuskan kewenangan daerah kabupaten/kota, tahapan-tahapan tersebut di atas sangat tepat. Namun sebelum tahap-tahapan tersebut dilaksanakan sebaiknya Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota merumuskan dahulu kategorisasi kewenangan secara umum, kategorisasi tersebut dapat dijadikan kerangka untuk mengelompokan hasil analisa kebutuhan yang memiliki konteks dengan kepentingan daerah. Bila kebutuhan masyarakat hendak dijadikan titik tolak dalam merumuskan kewenangan, maka kebutuhan masyarakat secara umum dapat menjadi dasar untuk mengadakan kategorisasi kewenangan, setelah ada kategorisasi kemudian dilakukan analisis kebutuhan guna merumuskan rincian kewenangan yang ada pada setiap kelompok. Secara umum kebutuhan masyarakat dalam kaitannya dengan pelayanan publik dapat dikelompokkan menjadi:

- a. Kebutuhan Dasar (*basic needs*) seperti air, kesehatan, pendidikan, keamanan dan sebagainya.
- b. Kebutuhan pengembangan usaha masyarakat seperti, bidang pertanian, perkebunan, industri, perdagangan dan sebagainya.

Atas dasar kebutuhan umum masyarakat tersebut dapat diadakan kategori kewenangan daerah secara umum sebagai berikut:

---

<sup>14</sup> Lihat Made Suwandi, "Kebijakan Distribusi Kewenangan Antar Tingkat Pemerintahan (Sebuah Pemikiran)", Makalah disampaikan dalam Workshop "Supervisi Dan Evaluasi Penetapan Kewenangan Daerah", Badan Pendidikan Dan Pelatihan Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 22-24 Oktober 2002.

### **1. Kewenangan Wajib terdiri dari:**

- a. Kewenangan dalam pelayanan dasar masyarakat (basic services)
- b. Kewenangan dalam pengembangan usaha masyarakat.

### **2. Kewenangan Opsional**

Sebagaimana telah disinggung di atas ketiga kategori tersebut merupakan kerangka untuk mengelompokan bidang-bidang kewenangan beserta rinciannya. Kewenangan wajib merupakan kewenangan pokok yang harus dilaksanakan oleh daerah, penafsiran terhadap kewenangan ini bervariasi. Saat ini berkembang penafsiran dari para pengamat dan praktisi, terutama dari kalangan Departemen Dalam Negeri, sebelas kewenangan wajib sebagaimana ditetapkan dalam pasal 11 ayat (2) UU No. 22/1999 diartikan sebagai kewenangan yang menyangkut kepentingan dasar atau pelayanan dasar masyarakat (basic services). Menurut hemat penulis penafsiran ini menyempitkan arti kewenangan wajib itu sendiri di samping ada kecenderungan untuk melakukan generalisasi dari kebutuhan masyarakat. Padahal tingkatan kebutuhan dasar masyarakat di setiap daerah berbeda. Agar kewenangan wajib memiliki ruang lingkup yang relatif luas, maka kewenangan wajib tersebut sebaiknya terdiri dari kewenangan dalam pelayanan dasar masyarakat (basic services) dan kewenangan dalam pengembangan usaha masyarakat. Kedua kewenangan tersebut seharusnya memiliki bobot yang sama didalam upaya reaktualisasi isi otonomi daerah. Agar rumusan kewenangan dalam pelayanan dasar masyarakat dapat mengakomodir kebutuhan masyarakat setempat maka diperlukan analisis kebutuhan terhadap kebutuhan-kebutuhan dasar yang secara riil berkembang dalam masyarakat itu sendiri.

Rumusan kewenangan wajib dalam pengembangan usaha masyarakat harus bertitik tolak dari analisis potensi daerah. Atas dasar analisis tersebut ditentukan potensi – potensi unggulan yang dapat dijadikan *core competence* daerah. *Core competence* daerah inilah yang menjadi bidang-bidang strategis pada kewenangan dalam pengembangan usaha masyarakat. Mengingat esensi dari desentralisasi dan otonomi adalah pengembangan potensi daerah melalui partisipasi komunitas lokal, maka analisis-analisis terhadap mata pencaharian penduduk, PDRB dan penggunaan lahan menjadi bagian integral dari keseluruhan analisis tentang potensi daerah. Dengan demikian diharapkan analisis tentang potensi daerah tidak berorientasi semata-mata pada sumber daya alam dan sumber daya ekonomi, tetapi juga berorientasi pada sumber daya sosial setempat. Dalam konteks ini kebutuhan riil kelompok masyarakat yang terlibat dalam bidang-bidang strategis perlu diakomodasikan dalam rincian kewenangan yang akan dirumuskan, sehingga dalam tataran implementasinya rincian kewenangan pada bidang-bidang tersebut secara langsung dapat menyentuh kebutuhan kelompok masyarakat yang terlibat dalam bidang yang bersangkutan. Pada akhirnya pengembangan *core competence* daerah membawa implikasi luas pada pengembangan usaha masyarakat setempat.

Kewenangan opsional merupakan bidang kewenangan yang berada di luar bidang-bidang kewenangan wajib. Mengingat distribusi kewenangan antara Pusat dan Daerah dilakukan dengan pendekatan sistem *general competence*, maka seluruh kewenangan yang berada diluar kewenangan pusat menurut PP No. 25/2000 menjadi kewenangan pemerintah daerah. Dalam konteks ini maka kewenangan opsional menjadi penampung berbagai kewenangan yang tidak termasuk ke dalam kewenangan wajib yang telah ditentukan daerah. Kewenangan opsional ini tidak hanya menyangkut bidang-bidang kewenangan yang bersifat administratif publik tetapi juga dapat berupa kewenangan lain yang mendukung kewenangan



wajib. Terlepas dari kategorisasi yang disusun, baik kewenangan wajib maupun kewenangan opsional pada tataran implementasinya akan berwujud regulasi (pengaturan) ataupun penyediaan *public goods* yaitu barang-barang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat seperti jalan, pasar, terminal dan lain sebagainya. Apapun wujudnya, namun semua itu haruslah menjawab kebutuhan riil masyarakat, sehingga pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah memiliki akuntabilitas publik. Deskripsi di atas hanyalah sebuah sketsa tentang kewenangan Pemerintah Daerah, penentuan bidang-bidang kewenangan beserta rinciannya secara kongkrit memerlukan pengkajian lebih lanjut berdasarkan strategi-strategi sebagaimana telah dipaparkan di atas.

### **3. 4. Strategi Penyusunan Organisasi Perangkat Daerah**

Restrukturisasi kelembagaan perangkat daerah membawa implikasi terhadap efektivitas penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi, sebab di atas bangun struktur tersebut pola manajemen pemerintahan daerah akan dilaksanakan. Dengan demikian persoalan restrukturisasi merupakan salah satu persoalan yang esensial dalam implementasi paket kebijakan otonomi daerah. Berbagai upaya revitalisasi penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi di masa datang tidaklah mungkin tanpa menyentuh berbagai persoalan pembenahan struktur dan mekanisme pemerintahan daerah. Oleh karena itu mutlak diperlukan kerangka konseptual yang dapat menjadi landasan pembentukan organisasi perangkat daerah sesuai dengan tujuan otonomi dan desentralisasi.

Bila pelayanan publik menjadi titik tolak bagi mekanisme manajemen pemerintahan daerah sesuai dengan tuntutan dewasa ini, maka pemerintah daerah dituntut untuk menentukan profilnya sesuai model alternatif yang diajukan oleh Leach , Stewart, & Walsh di atas.

Apakah akan memilih model *residual authority*, *market – oriented enabler* atau *community oriented enabler* yang dipandang paling sesuai didalam merespon kebutuhan masyarakat. Dalam menentukan model ini tentu harus berlandaskan pada kewenangan yang dimiliki daerah serta tujuan desentralisasi dan otonomi itu sendiri. Setelah menentukan model yang dipilih baru kemudian menyusun internal organisasi perangkat daerah yang berlandaskan persyaratan-persyaratan dari model yang bersangkutan. Sebagai contoh, bila memilih model *community oriented enabler* maka pilihan organisasi internal Pemerintah Daerah yang cocok dalam model ini antara lain manajemen matriks, desentralisasi, departementasi berbasis wilayah (bukan berbasis profesi), dan kerjasama antara profesi. Diperlukan adanya *strategic center* yang kecil tapi berpengaruh. Seperti halnya dalam *market-oriented enabler*, dibutuhkan pula *political executive* yang kuat namun lebih memberikan ruang yang lebih besar bagi demokrasi partisipatif.

Selain bentuk manejerial sebagaimana diuraikan di atas, para akhli administrasi negara menentukan secara makro elemen-elemen yang harus ada dalam organisasi internal Pemerintah daerah, yakni:

- *Strategic Apex*
- *Techno Structure*
- *Middle Line*
- *Support Staff*
- *Operating Core*

Elemen-elemen tersebut di atas merupakan unsur utama yang harus ada dalam organisasi perangkat daerah. *Strategic Apex* adalah kepala daerah yang merupakan *single executive*, penanggung

jawab mekanisme manajerial pemerintahan daerah. *Techno Structure* adalah lembaga-lembaga teknis yang membantu Kepala Daerah dalam merumuskan kebijakan. Dalam mekanisme manajerial pemerintahan daerah, *techno structure* merupakan tangki berpikir yang membantu Kepala Daerah didalam merumuskan kebijakan daerah, sebagai contoh misalnya Badan Perencana Pembangunan Daerah, Balitbangda. *Operating Core* merupakan unsur pelaksana, yaitu lembaga-lembaga yang melaksanakan fungsi lini, seperti Dinas, Perusahaan Daerah, Kecamatan, Kelurahan. Sementara itu *Middle Line* (Setda) beserta *Support Staff* (Unsur Setda) merupakan lembaga penghubung antar elemen-elemen tersebut, baik antara *techno structure* dengan *strategic apex*, *techno structure* dengan *operating core* maupun antara *strategic apex* dengan *operating core* yang melaksanakan seluruh program di daerah. Secara organisasional *Middle Line* beserta *Support Staff* ini merupakan organ yang menjalankan fungsi staf, oleh karena itu fungsi utama organ ini membantu Kepala Daerah didalam menjalankan organisasi perangkatnya.

Di atas telah disinggung tentang elemen-elemen sebagai unsur utama dalam organisasi perangkat daerah, elemen-elemen tersebut pada dasarnya menunjukkan fungsi organisasi yang harus ada dalam organisasi perangkat daerah. Sedangkan jumlah dan besaran organisasi yang akan dibentuk, terutama untuk *Operating Core* secara ideal harus disesuaikan dengan karakteristik dan kebutuhan daerah. Bila bertolak dari gagasannya Made Suwandi sebagaimana telah diuraikan di atas, organisasi perangkat daerah yang akan dibentuk, terutama untuk *Operating Core* seharusnya didasarkan pada, *pertama* analisis kebutuhan (*need assessment*) terhadap *Basic Services*, *kedua* analisis kebutuhan (*need assessment*) terhadap *Core Competence*. Dengan adanya analisis tentang layanan dasar yang dibutuhkan, Pemerintah daerah mengetahui secara pasti akan layanan dasar yang harus disediakan di daerahnya. Demikian pula

dengan adanya analisis terhadap *Core Competence*, pemerintah daerah mengetahui dengan pasti tentang potensi daerahnya yang harus dikembangkan sehingga menjadi *core competence* daerah yang bersangkutan. Bahkan lebih jauh dari itu potensi daerah tersebut dapat menjadi dasar bagi pengembangan usaha masyarakat setempat.

Bila kita melihat restrukturisasi yang telah dilakukan, elemen-elemen organisasi perangkat daerah sebagaimana diuraikan di atas telah ada dalam organisasi yang terbentuk, namun hampir setiap daerah tidak memberikan perhatian yang khusus tentang kebutuhan akan layanan dasar dan *core competence* daerah. Bahkan sebagian daerah cenderung melakukan proliferasi yang berdampak pada peningkatan biaya overhead birokrasi daerah. Sementara itu selama ini tidak nampak korelasi antara peningkatan biaya overhead birokrasi lokal dengan peningkatan pelayanan publik, malah yang terjadi cenderung sebaliknya. Berbagai pelayanan dan penyediaan fasilitas publik disinyalir menurun, sedangkan biayanya overhead birokrasi daerah meningkat. Lebih jauh dari itu hasil penelitian PMB-LIPI tahun 2001 sampai dengan 2004 menunjukkan bahwa dalam restrukturisasi organisasi di daerah-daerah yang menjadi sampel penelitian, rata-rata memilih bentuk struktur yang tinggi. Model struktur seperti ini cenderung memiliki hierarki yang ketat dan tinggi, setiap level organisasi memiliki batasan kewenangan yang berjenjang sesuai distribusi yang diterimanya. Dalam tatanan mekanisme organisasionalnya model struktur ini mendorong terciptanya dominasi dan sentralisasi kekuasaan pada hierarki atas (kabupaten), mekanisme yang terjadi mengacu pada pola *vertically operated*.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Lihat Dede Wardiat (Ed), "Implementasi Otonomi Daerah: Antara Restrukturisasi dan Pengembangan Potensi Lokal, Kasus Kabupaten Bandung dan Kabupaten Lebak", Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Puslit Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB-LIPI), Jakarta, 2001. Lihat pula Dede Wardiat (Ed), "Kelembagaan Pemerintah Daerah Untuk Penguatan

Oleh karena itu resistensi nilai birokrasi lama nampak menonjol, terlebih-lebih bila melihat gaya manajemen (*Management Style*) pemerintahan daerah yang muncul kepermukaan di mana peran pemerintah daerah sangat kuat (*strong local government*) serta penyediaan barang dan layanan publik lebih banyak dilakukan oleh sektor publik (*strong public sector*). Secara singkat dapat dinyatakan bahwa gaya manajemen pemerintahan daerah yang ada dewasa ini terjebak dalam kekuasaan birokrasi tradisional (*traditional bureaucratic authority*).<sup>16</sup> Perubahan-perubahan yang bersifat parsial dan tambal sulam sebagaimana dilakukan selama ini tidak mungkin dapat menyelesaikan masalah secara menyeluruh. Untuk merubah keadaan itu secara ideal diperlukan bangun struktur baru yang lebih menonjolkan jalinan fungsional di antara satu dengan lainnya. Namun demikian perubahan tersebut haruslah dilakukan secara gradual dengan mempertimbangkan berbagai implikasi yang ditimbulkannya, baik terhadap kondisi internal birokrasi maupun stabilitas lokal. Dalam konteks ini lahirnya PP 8/2003 dapat dijadikan momentum untuk mengadakan perubahan. Sekalipun perubahan tersebut mungkin tidak mencapai model bangun struktur organisasi ideal sebagaimana yang diharapkan, namun paling sedikit dapat memformulasikan serta merefungsionalisasikan organisasi perangkat daerah yang telah ada menuju pada peningkatan pelayanan publik secara lebih efektif dan efisien.

Salah satu tujuan desentralisasi dan otonomi adalah mendekatkan pusat kekuasaan (*central power*) kepada masyarakat yang dilayaninya. Dengan itu diharapkan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik dapat ditingkatkan. Hubungan antara pelayanan

---

Masyarakat Lokal Dalam Mencapai Efektifitas Otonomi Daerah”, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Puslit Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB-LIPI), Jakarta, 2002.

<sup>16</sup> Lebih jauh tentang ini lihat Dede wardiat, “Terjebak Kekuasaan Birokrasi Tradisional”, Swara Otonomi, tahun II- No. 16, Juni 2003.

publik dengan desentralisasi ini secara gamblang digambarkan oleh Norton bahwa bentuk desentralisasi yang paling nyata dalam pemerintahan daerah (*local government*) adalah desentralisasi ditingkat daerah/kota (*decentralization in cities*) kepada unit-unit yang lebih kecil sehingga kebutuhan, tanggung jawab dan pengambilan keputusan lebih dekat lagi kepada masyarakat.<sup>17</sup> Dengan adanya desentralisasi kepada unit-unit lebih kecil tersebut diharapkan pelayanan kepada masyarakat dapat lebih cepat dan tepat sebagaimana tujuan konsep *reinventing government* yang digagas oleh Osborne dan Gaebler.

Bertolak dari kerangka teoritis tersebut maka seharusnya bangun struktur yang dibentuk memberikan otoritas yang luas bagi unit-unit di bawah yang memberikan pelayanan kepada masyarakat, hal ini berarti menuntut refungsionalisasi perangkat daerah yang berhadapan langsung dengan masyarakat. Dalam konteks organisasi perangkat daerah, refungsionalisasi perangkat daerah terdepan harus difokuskan pada dua kelembagaan yakni, perangkat daerah terdepan yang ada di lembaga teknis/dinas dan kecamatan sebagai kesatuan organisasi.<sup>18</sup> Didalam meningkatkan fungsi dan peran perangkat terdepan yang ada di dalam kedua kelembagaan tersebut harus dibingkai dalam jalinan struktural di antara keduanya. Hal ini penting sebab selain lembaga teknis sebagai perangkat daerah, UU 22/1999 secara eksplisit mengakui juga kecamatan sebagai perangkat daerah.

---

<sup>17</sup> Lihat Norton, A, "International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies, Cheltenham: Edwar Elgar, 1994.

<sup>18</sup> Keberadaan dua kelembagaan ini merupakan kosekuensi logis penerapan asas umum pendelegasian wewenang dalam pemerintahan, keberadaan lembaga teknis merupakan konsekuensi pendelegasian wewenang berdasarkan asas keahlian, sementara keberadaan kecamatan merupakan konsekuensi pendelegasian wewenang berdasarkan asas teritorial.

Refungsionalisasi perangkat daerah terdepan di dalam lembaga teknis/dinas berarti memberikan peran yang lebih dominan di dalam teknis operasional pelaksanaan program kepada perangkat daerah terdepan baik berupa unit organisasi (UPTD) maupun tenaga fungsional sesuai dengan bidangnya. Konsekuensi dari keadaan ini maka Dinas lebih diorientasikan pada fungsi dan peranan manajerial dalam bentuk regulasi, perencanaan umum dan pengendalian seluruh perangkat daerah yang ada di bawahnya. Untuk mempertemukan (*superimposed*) kegiatan perangkat daerah yang ada di bawah lembaga teknis/dinas dengan aktivitas organisasional kecamatan sebaiknya diterapkan struktur matrik. Dengan struktur ini diharapkan adanya jalinan struktural di antara perangkat daerah terdepan, baik yang ada dibawah lembaga teknis/dinas maupun kecamatan.

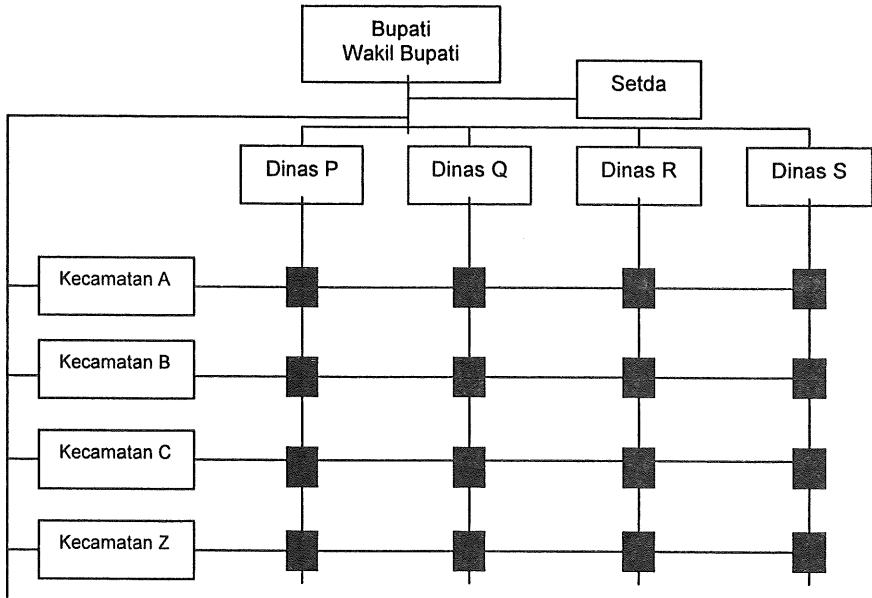
Mengingat pengembangan potensi lokal merupakan fokus perhatian di dalam otonomi daerah, maka penerapan struktur matrik tersebut harus dilihat dalam kontelasinya dengan pengembangan potensi daerah setempat, dalam arti bahwa keberadaan perangkat lembaga teknis di suatu wilayah kecamatan disesuaikan dengan 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 di setiap 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 dari pada dalam struktur fungsional.

Pemilihan jenis struktur ini bukan hanya dipandang tepat secara manajerial/organisasional tetapi juga mendapatkan justifikasi bila dilihat dari sisi hierarki pendelegasian tugas dan kewenangan pemerintah. Dilihat dari segi hierarki pendelegasian tugas dan

kewenangan pemerintah, 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 penanggungjawab 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 selain mendekatkan pusat pelayanan publik kepada masyarakat juga diharapkan dapat mengatasi sistem birokrasi yang besar dan kaku di tingkat kabupaten yang sering mengalami ketidakberfungsian (*disfunctional*) dalam berbagai bentuk, seperti *red tape* 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 (*shared value*) dan komitmen terhadap tujuan bersama yang lazim disebut dengan istilah budaya korporasi (*corporate culture*).

Jalinan struktural antara perangkat daerah terdepan di lembaga teknis/dinas dengan kecamatan dapat digambarkan sebagai berikut:





Keterangan :

■ Pelaksana dengan 2 (dua) atasan (Pelaksana Program, UPTD, Cabang Dinas, Unit).

Dengan model sebagaimana diuraikan di atas, Kecamatan dapat diposisikan sebagai koordinator segenap aktivitas pemerintahan di wilayah yurisdiksinya, sementara itu perangkat daerah terdepan di bawah lembaga teknis/dinas, baik tenaga fungsional, UPTD atau Cabang Dinas tetap memiliki hubungan secara hierarkhis dengan dinas yang ada di atasnya. Bentuk struktur yang tinggi pada tingkat Kabupaten secara tidak langsung dirubah menjadi struktur yang datar dan terdesentralisasi. Meminjam istilah Lucas, Jr, struktur semacam ini biasanya disebut struktur yang logis

(*logical structure*). Dengan model struktur seperti ini maka tatanan organisasi yang *vertically operated* akan berubah menjadi lebih pendek, ramping dan *permeated*. Dilihat dalam konstelasinya dengan proses demokratisasi, model struktur ini sesuai dengan asas demokrasi di mana kewenangan pemerintahan tidak hanya berada pada hierarki atas melainkan terdesentralisasi (*decentralized*) sebagaimana konsep yang digagas oleh Norton.

## **BAB IV**

---

---

# **MODEL STRUKTUR ORGANISASI PERANGKAT DAERAH**

### **4.1. Tuntutan Restrukturisasi Kelembagaan Perangkat Daerah**

Implementasi Undang-undang Nomor 22 dan Nomor 25 tentang otonomi daerah, mempunyai implikasi pada terjadinya pengalihan sebagian besar fungsi manajemen pemerintahan di daerah dari mulai tugas perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, hingga pengawasan yang biasanya diatur dari pemerintah pusat, kini dilimpahkan menjadi kewenangan daerah. Konsekuensi lanjutan dari pengalihan tugas tersebut tentunya menuntut dilakukannya perumusan ulang atas peran dan fungsi Pemerintah Daerah dalam mengelola wilayahnya. Hal ini tentu saja menjadi tantangan tersendiri bagi Daerah karena menghadapi masalah yang dapat dikatakan relatif baru menyangkut manajemen dan pengorganisasian pemerintah kabupaten/kota yang otonom. Bagi Pemerintah Daerah, masalah otonomi ini harus dihadapi dengan sangat serius karena implementasi Undang-undang Nomor 22 dan Nomor 25 tersebut membawa konsekuensi berupa tuntutan perubahan untuk mereformulasi Visi, Misi, dan Strategi yang harus diadopsi pihak Pemerintah Daerah. Bersamaan dengan itu baik secara implisit maupun eksplisit muncul pula tuntutan yang bersifat imperatif terhadap Pemerintah Daerah untuk mampu merestrukturisasi organisasi perangkat daerahnya agar kondusif dan dapat menjadi jembatan bagi pencapaian Visi, Misi, dan Strategi yang telah diformulasikannya.

Dalam kerangka pencarian model struktur ideal tersebut, tentunya perlu mempertimbangkan dimensi-dimensi efisiensi,

efektivitas serta akuntabilitas, yang direalisasikan baik pada saat dilakukannya proses restrukturisasi maupun pada tataran operasionalisasi strukturnya nanti. Untuk kepentingan tersebut maka paradigma *Reinventing Government* menjadi kebutuhan yang imperatif. Secara singkat sasaran *Reinventing Government* dapat dirumuskan meliputi *a smaller, better, faster and cheaper Government*. (lebih kecil, lebih baik, lebih cepat dan pelayanan yang efisien dari pemerintah). Dengan kata lain dapat dinyatakan bahwa sasaran *Reinventing Government* mengarah pada pembentukan organisasi pemerintah yang ramping secara struktural namun mampu memberikan pelayanan yang baik, cepat dan tepat sesuai kebutuhan masyarakat, sehingga efisien dan efektif. Bersamaan dengan itu, yang harus pula dijadikan bahan pertimbangan adalah bahwa administrasi publik yang dihasilkan oleh bangun struktur yang diciptakan harus merefleksikan ciri-ciri pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Secara konseptual ciri-ciri *Good Governance* tersebut meliputi: Akuntabilitas (*Accountability*); Transparansi (*Transparency*); Keterbukaan (*Openness*); Aturan Hukum (*Rule of Law*). Akuntabilitas berarti kewajiban aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggungjawab dan bertanggung jawab atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkannya. Akuntabilitas publik tersebut meliputi akuntabilitas politik, akuntabilitas keuangan dan akuntabilitas hukum yang kesemuanya itu merupakan inti dari pemerintahan yang baik. Sementara itu transparansi pemerintahan diartikan bahwa rakyat dapat mengetahui secara jelas tentang proses perumusan kebijakan publik dan tindakan pelaksanaannya. Sedang keterbukaan pemerintahan mempunyai konotasi terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan kritik terhadap mekanisme organisasional pemerintahan. Selanjutnya, Aturan hukum di sini diartikan bahwa pemerintah harus memberikan jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan kepada masyarakat dalam setiap kebijakan publik yang ditempuhnya. (lihat hasil penelitian LAN-Jawa Barat, Pengembangan Kebijakan Pola Penilaian Kinerja Pelayanan Umum Aparat Dinas Daerah Tingkat II).

Bila diamati lebih jauh, pada dasarnya karakteristik dari *Good Governance* dengan seperangkat cirinya seperti tersebut di atas mengarah pada upaya peningkatan kualitas pelayanan publik, sehingga pelayanan publik sebagai *output* dari penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya sebagai komoditas politik yang bersifat karikatif semata. Dalam konteks ini berarti bahwa struktur organisasi yang perlu dibangun oleh Pemerintah Daerah adalah suatu bangun struktur organisasi yang mampu mengakomodasikan kondisi empirik yang terdapat di wilayahnya sesuai dengan tuntutan kondisi yang dihadapi baik dalam jangka pendek, jangka menengah, maupun jangka panjang. Dengan kata lain, pencarian model struktur bagi Pemerintah Daerah harus difokuskan untuk menemukan bentuk struktur strategis dan struktur operasi organisasi perangkat daerah yang mampu mengadopsi dan beradaptasi dengan berbagai realitas baru dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Mengacu pada paparan di atas menunjukkan bahwa dalam mengimplementasikan Undang-undang Nomor 22 dan Nomor 25, terdapat beberapa paradigma yang tampaknya harus dijadikan referensi dalam membangun struktur kelembagaan perangkat daerah yang menjadi tuntutan dari otonomi daerah, yaitu :

1. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah harus berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.
2. Penyelenggaraan pemerintahan daerah harus mengarah pada pencapaian kemandirian daerah dengan mengembangkan potensi lokal.
3. Penyelenggaraan pemerintahan daerah harus berorientasi pada *reinventing government* untuk mencapai peningkatan efisiensi dan efektivitas dalam operasionalnya, sehingga pelayanan publik dapat diberikan secara lebih cepat, tepat, dan murah sesuai

dengan kebutuhan masyarakat. Untuk itu perlu penyederhanaan sistem dan prosedur organisasional.

4. Penyelenggaraan pemerintahan daerah harus memiliki nuansa pertanggungjawaban terhadap publik, demokratisasi, dan transparansi yang menuju pada terciptanya *good governance*. Untuk itu perlu sebesar mungkin melibatkan partisipasi masyarakat, baik pada tataran perencanaan, pelaksanaan, maupun pengawasan.

Dengan adanya beberapa tuntutan paradigmatis seperti di atas, maka secara implisit menuntut Pemerintah Daerah untuk segera melakukan restrukturisasi terhadap kelembagaan perangkat daerahnya agar mampu menyesuaikan dengan berbagai perubahan dan tantangan baru sebagaimana telah dikatakan terdahulu. Secara ideal struktur organisasi yang harus dibangun oleh Daerah adalah struktur yang kompatibel dengan potensi sumberdaya dan kepentingan lokal yang ada. Pertanyaannya adalah struktur macam apa yang kondusif atau mampu mendukung pencapaian visi, misi, dan implementasi strategi yang dapat atau perlu dipilih oleh Daerah ?. Pertanyaan ini sangat esensial dalam upaya pencarian struktur ideal yang implementatif bagi penyelenggaraan pemerintahan di daerah karena Pemerintah Daerah perlu mengadopsi struktur yang tepat agar dapat mengopersionalisasikan berbagai strategi yang telah diformulasikannya. Dalam konteks pemilihan struktur tersebut tentu saja bukan perkara yang mudah, karena dalam proses pembentukan struktur organisasi terdapat berbagai aspek yang secara inheren perlu dipertimbangkan yang antara lain mencakup persoalan alokasi tanggung jawab, tugas, dan kewenangan pembuatan keputusan dalam organisasi. Hal tersebut meliputi bagaimana membagi organisasi ke dalam sub-unit – sub-unit yang paling baik dan bagaimana mendistribusikan kewenangan di antara berbagai tingkatan (level) hierarki organisasi yang berlainan. Kemudian harus dipertimbangkan pula seberapa jauh sentralisasi dan desentralisasi

kewenangan pembuatan keputusan yang tepat agar organisasi perangkat daerah ini dapat berjalan dengan efisien dan efektif. Hal ini menjadi penting karena pada prinsipnya bentuk struktur organisasi sangat mempengaruhi perilaku dari orang-orang yang berada di dalamnya dan cara strategi diimplementasikan. Alternatif pilihan bangun strukturnya harus memperhatikan apakah organisasi tersebut harus berfungsi dengan struktur yang tinggi atau struktur yang datar, dan seberapa jauh organisasi harus dibagi ke dalam sub-unit – sub-unit yang semi otonom.

## Bab IV – Model Struktur Organisasi Perangkat Daerah

### 4.2. Kondisi Eksisting Makro Kelembagaan Perangkat Daerah

Matriks Resume Hasil Penelitian Restrukturisasi tahun 2001-2003  
Di 7 (tujuh Lokasi Penelitian)

Substansi	Daerah Penelitian							
	Kabupaten Bandung	Kabupaten Lebak	Kabupaten Kutai Kartanegara	Kabupaten Kampar	Kabupaten Kupang	Kota Ternate	Kabupaten Badung	Kota Tanjungbalai
Besaran Struktur Organisasi Pemerintah Daerah	19 dinas 8 badan 3 kantor 3 asisten daerah	12 dinas 3 badan 8 kantor 3 asisten daerah	22 dinas 8 badan 8 kantor 4 asisten daerah	15 dinas 5 badan 4 kantor 3 asisten daerah	16 dinas 7 badan 6 kantor 3 asisten daerah	13 Dinas 4 Badan 3 Kantor 2 Asisten Daerah	19Dinas 5 Badan 5 Kantor 2 Asisten daerah	12 Dinas 3 Badan 4 Kantor 2 Asisten Daerah
Fungsi Sekretariat Daerah	Masih berperan dalam fungsi lini	Masih berperan dalam fungsi lini	Masih berperan dalam fungsi lini	Masih berperan dalam fungsi lini	Masih berperan dalam fungsi lini	Masih berperan dalam fungsi lini	Masih berperan dalam fungsi lini	Masih berperan dalam fungsi lini
Respons terhadap pengembangan Potensi local	Sub Dinas Industri Tekstil di bawah Dinas Perindustrian	Dinas Kelautan dan Perikanan	Dinas Pertambangan Dinas Kehutanan	Dibentuknya Dinas Perkebunan dan Dinas Pertambangan dan energi	Adanya Dinas Kelautan dan Perikanan, ingin dipecahnya Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan menjadi 3 dinas sesuai dengan potensi	Dinas Pertanian dan Kelautan Dinas Perindustrian dan Perdagangan	Dibentuknya Dinas Kebudayaan	Sub Dinas Perikanan yang menangani potensi unggulan ditempatkan di bawah Dinas Pertanian
Hubungan Kewenangan dengan Struktur Dinas	kewenangan wajib dibakukan pada struktur lama tetap dipertahankan, bahkan yang opsional banyak yang dibakukan ke dalam tingkatan dinas	perampingan struktur terjadi. Urusan pemerintahan dalam lingkup kewenangan wajib berbentuk dinas pada struktur lama digabung kan.	kewenangan wajib dibakukan pada struktur lama tetap dipertahankan, bahkan yang opsional banyak yang dibakukan ke dalam tingkatan dinas	perampingan struktur terjadi	perampingan struktur terjadi walaupun harus menciptakan posisi Wakil Kepala Dinas untuk menampung limpahan pegawai dari pusat	Sebagai Kota baru, mendasari struktur organisasinya pada struktur semasa masih menjadi Kala Administratif	kewenangan wajib dibakukan pada struktur lama tetap dipertahankan, bahkan yang opsional banyak yang dibakukan ke dalam tingkatan dinas	kewenangan wajib dibakukan pada struktur lama tetap dipertahankan, bahkan yang opsional banyak yang dibakukan ke dalam tingkatan dinas
Pembentukan Lembaga Teknis	pengurangan dinas cenderung diikuti dengan penambahan lembaga teknis daerah	pengurangan dinas cenderung diikuti dengan penambahan lembaga teknis daerah	pengurangan dinas cenderung diikuti dengan penambahan lembaga teknis daerah	pengurangan dinas cenderung diikuti dengan penambahan lembaga teknis daerah	pengurangan dinas cenderung diikuti dengan penambahan lembaga teknis daerah	pengurangan dinas cenderung diikuti dengan penambahan lembaga teknis daerah	pengurangan dinas cenderung diikuti dengan penambahan lembaga teknis daerah	pengurangan dinas cenderung diikuti dengan penambahan lembaga teknis daerah
Desentralisasi Urusan ke tingkat Kecamatan	Tidak terjadi	Tidak terjadi	Ada pendelegasian beberapa kewenangan ke Kecamatan	Tidak terjadi	Tidak terjadi	Tidak terjadi	Tidak terjadi	Tidak terjadi
Masalah Kepegawaian dalam restrukturisasi	relokasi pegawai Pusat ke Daerah. karena likuidasi instansi Pusat, mendatangkan kesulitan dalam menyusun struktur organisasi yang efisien.	Pegawai limpahan dari Pusat sangat bermanfaat menjadi tambahan formasi untuk membangun daerah	Pegawai limpahan dari Pusat sangat bermanfaat menjadi tambahan formasi untuk membangun daerah	Pegawai limpahan dari Pusat sangat bermanfaat menjadi tambahan formasi untuk membangun daerah	Pegawai limpahan dari Pusat menjadi masalah dalam perampingan struktur organisasi	Pegawai limpahan dari Pusat sangat bermanfaat menjadi tambahan formasi untuk membangun daerah		relokasi pegawai Pusat ke Daerah. karena likuidasi instansi Pusat, mendatangkan kesulitan dalam menyusun struktur organisasi yang efisien.



## Bab IV – Model Struktur Organisasi Perangkat Daerah

Kaitan Besar Struktur dengan Formasi Pegawai	Struktur gemuk untuk menjaga stabilitas motivasi kerja para pejabat	Struktur ramping bukan karena tidak ada calon pejabatnya	Struktur gemuk untuk menjaga stabilitas motivasi kerja para pejabat	Struktur ramping bukan karena tidak ada calon pejabatnya	Struktur ramping (dengan adanya wakil Kepala Dinas) Untuk menampung limpahan pegawai dari Pusat	Struktur gemuk karena kekurangan SDM yang memenuhi syarat administrative sebagai pejabat eselon II, sehingga perlu menciptakan Wakil Kepala Dinas untuk balu loncatan bagi calon Kepala Dinas	Struktur gemuk untuk menjaga stabilitas motivasi kerja Pejabat	Struktur ramping bukan karena tidak ada calon pejabatnya
---	---	---	---	---	--	---	--	---



Dengan mengacu pada hasil penelitian yang telah dilakukan selama 4 tahun terakhir ini, sebagaimana diperlihatkan pada matriks di atas, jumlah perangkat daerah yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah yang dijadikan obyek penelitian, tampak bahwa sebagian besar Pemerintah Daerah seperti Kabupaten Bandung; Kabupaten Kutai Kartanegara; Kabupaten Kampar; Kabupaten Kupang; dan Kabupaten Badung memiliki struktur yang gemuk secara horizontal dengan *range* besaran jumlah antara 24 (kabupaten Kampar) sampai dengan 38 (kabupaten Kutai Kartanegara) Dinas/Badan/Kantor. Sementara itu struktur kelembagaan perangkat daerah yang paling ramping adalah kota Tanjungbalai dengan besaran jumlah Dinas/Badan/Kantor sebanyak 19 lembaga.

Bila dilihat dari sisi diferensiasi vertikal, pada umumnya struktur organisasi Pemerintah Daerah tidaklah terlalu tinggi karena hierarkhinya hanya terdiri dari 5 level. Indikatornya terlihat jelas dari eselonisasi jabatan struktural yang diberlakukan terhadap seluruh Pemerintah Daerah yang dijadikan obyek penelitian, mulai dari jabatan Sekretaris Daerah dengan Eselon II b, jabatan Asisten Daerah dan jabatan Kepala Dinas dengan Eselon III b ; jabatan Kepala Sub Dinas dengan Eselon IV b, jabatan Kepala Bagian dan Camat dengan Eselon IV a ; jabatan Kepala Seksi dengan Eselon V b; dan jabatan Kepala Sub Bagian dengan Eselon Va. Dengan demikian, atas dasar penjenjangan dari jabatan struktural dan juga berdasarkan pada besaran jumlah Dinas/Badan/Kantor yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah di seluruh daerah penelitian seperti tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa seluruh struktur kelembagaan perangkat daerah di kabupaten/kota memiliki struktur yang datar. Penggemukan struktur yang dilakukan oleh sebagian besar Daerah yang dijadikan obyek penelitian, telah menghasilkan bangun struktur organisasi perangkat daerah yang semakin datar dengan diferensiasi vertikal yang relatif pendek dan diferensiasi horizontal yang sangat lebar.

Sesungguhnya, secara teoritis, struktur organisasi yang datar dan terdesentralisasi memberi peluang kepada orang untuk menjadi kreatif, fleksibel, dan responsif pada ketidakpastian. Selain itu, struktur demikian juga memerlukan biaya yang lebih efisien. Namun demikian keunggulan tersebut ternyata tidak terjadi pada struktur organisasi Pemerintah Daerah. Persoalannya diferensiasi horizontal yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah dapat dikatakan terlalu besar dan eksekutif. Diferensiasi horizontal yang eksekutif tersebut tidak hanya dilakukan pada level Dinas/Badan/Kantor, tetapi juga pada level Sub-Dinas, Bagian, Seksi, dan Sub-Bagian. Secara rata-rata setiap Dinas di daerah penelitian terdiri dari 4 SubDinas yang masing-masing membawahi 4 Seksi. Di samping itu pada masing-masing Dinas juga masih memiliki 1 Bagian Tata Usaha yang membawahi 3 SubBagian. Oleh karena diferensiasi horizontal yang dilakukan terlalu eksekutif, maka efisiensi biaya yang umumnya bisa diperoleh dari struktur organisasi yang datar menjadi tidak berlaku pada struktur kelembagaan perangkat daerah. Yang terjadi justru sebaliknya, yaitu pembiayaan struktur dan mekanisme organisasi menjadi mahal dan inefisien karena banyaknya jumlah jabatan struktural pada setiap eselon yang harus dibiayai. Hal ini tampak jelas dalam besarnya anggaran rutin dari semua daerah yang umumnya melebihi anggaran pembangunan.

Demikian pula bahwasannya struktur yang dibangun secara datar memberi peluang kepada orang untuk menjadi kreatif, fleksibel, dan responsif pada ketidakpastian ternyata juga tidak terjadi pada struktur kelembagaan perangkat daerah. Persoalannya terletak pada kultur birokrasi pemerintahan yang cenderung kaku. Untuk menjadi kreatif, fleksibel, dan responsif tentunya membutuhkan beberapa persyaratan seperti pendelegasian wewenang yang memadai, sumber daya manusia yang berkualitas, sumber dana yang memadai, dan sebagainya.

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan menunjukkan bahwa persyaratan seperti itu masih jauh dari harapan. Sebagai contoh kasus menyangkut masalah pendelegasian wewenang, di kota Tanjungbalai kewenangan untuk menangani masalah yang menyangkut perijinan yang seharusnya diberikan pada Dinas yang menjalankan fungsi lini, ternyata disentralisasi di jajaran Sekretariat Daerah yang seharusnya menjalankan fungsi staff. Demikian pula pada jajaran Kecamatan yang seharusnya menjadi ujung tombak pemerintah daerah dalam memberikan fungsi pelayanan kepada masyarakat, ternyata hampir di semua daerah, kecuali kabupaten Kutai Kartanegara seperti tampak pada matriks, tidak melakukan desentralisasi urusan kepada Kecamatan. Konsekuensinya, karena kewenangan yang dibutuhkan tidak memadai tentu saja menjadi sulit mengharapkan instansi atau personalnya untuk bertindak kreatif, fleksibel dan responsif terhadap permasalahan yang dihadapinya atau dalam memberikan pelayanan yang optimal pada masyarakat. Reasoningnya dapat dijelaskan secara teoritis yaitu bahwa tidak adanya desentralisasi kewenangan tersebut akan menimbulkan persoalan sebagai berikut :

## **1. Kendala Komunikasi**

Tidak dimilikinya kewenangan pengambilan keputusan oleh perangkat yang berkompeten ataupun instansi yang merupakan ujung tombak dalam menangani urusan pelayanan kepada masyarakat, mengakibatkan timbulnya hambatan pada komunikasi. Komunikasi antara perangkat terdepan yang seharusnya memberikan pelayanan dengan unit kerja yang memegang kewenangan memerlukan waktu yang lebih lama karena mengikuti mekanisme prosedural organisasi. Konsekuensinya adalah terjadi infleksibilitas dan kerugian waktu yang berharga dalam pelaksanaan pekerjaan. Di samping itu juga

timbulnya kemungkinan untuk adanya distorsi informasi baik pada saat dikomunikasikan ke atas ataupun ke bawah hierarkhis.

## 2. Kendala Motivasional

Tidak adanya desentralisasi kewenangan secara pasti mengurangi lingkup kewenangan manajerial dari instansi atau unit kerja yang berkompeten. Implikasi dari kurangnya otoritas tersebut akan menurunkan motivasi untuk bertindak secara efektif dan mengambil tanggung jawab untuk kepentingan *performance* organisasi. Konsekuensinya, personal instansi atau unit kerja tersebut mempunyai tendensi menolak untuk mengambil resiko yang seringkali diperlukan untuk mencari strategi-strategi baru guna mencapai misi organisasi. Dengan kata lain, kondisi seperti itu memasung kreatifitas sumber daya manusia aparatur.

Sebenarnya sentralisasi juga memiliki keunggulan yaitu bahwa pembuatan keputusan yang tersentralisasi lebih mempermudah koordinasi dari aktivitas-aktivitas organisasional yang dibutuhkan untuk melaksanakan strategi yang telah diambil. Bila semua manajer/pejabat pada semua level dapat membuat keputusan sendiri-sendiri, perencanaan menjadi sangat sulit dan organisasi yang bersangkutan dapat kehilangan kontrol atas pengambilan keputusan. Sentralisasi juga berarti bahwa keputusan sesuai dengan tujuan-tujuan besar organisasi. Pada saat kritis, sentralisasi memungkinkan *leadership* yang kuat karena otoritas terfokus pada satu orang atau satu kelompok. Persoalannya sentralisasi tersebut akan diletakan di mana? Realitas hasil penelitian menunjukkan bahwa yang pada umumnya terjadi, sentralisasi kewenangan tersebut berada di Sekretariat Daerah. Padahal secara teoritis Sekretariat Daerah ini seharusnya menjalankan fungsi staff yang membantu kelancaran pelaksanaan tugas lini. Sentralisasi kewenangan tersebut harusnya

ada pada fungsi lini, karena menjalankan fungsi pelaksanaan dalam implementasi dan operasionalisasi dari visi, misi, dan strategi yang ingin dicapai oleh Pemerintah Daerah. Akibatnya dapat dikatakan terjadi *misleading* dalam meletakkan sentralisasi tersebut, sekaligus mengaburkan konsep pemisahan fungsi lini dan staff dalam struktur organisasi. Untuk itu perlu perenungan ulang dalam penempatan fungsi Sekretariat Daerah dalam hierarki organisasi Pemerintah Daerah agar berada di jalan yang benar.

Paparan di atas memperlihatkan bahwa untuk meningkatkan kreativitas, fleksibilitas dan responsivitas personal ataupun unit kerja, mutlak membutuhkan desentralisasi dalam pengertian *delegation of authority* (pelimpahan wewenang) yang memadai kepada pihak yang memiliki kompetensi. Dengan melakukan pendelegasian wewenang dari *top manager* kepada lapisan di bawahnya yang memiliki kompetensi dalam pelaksanaan, ada beberapa benefit yang dapat dipetik :

1. Problem-problem komunikasi dan motivasional seperti disebutkan terdahulu, dapat dieliminasi karena untuk pembuatan keputusan informasinya tidak harus secara konstan disampaikan ke level atas.
2. Dengan mendelegasikan wewenang pengambilan keputusan operasional kepada tingkat yang lebih rendah, para manajer strategis dapat mencurahkan waktunya pada pembuatan keputusan strategis, sehingga dapat membuat keputusan yang lebih efektif dan perencanaan jangka panjang yang lebih baik.
3. Desentralisasi juga mendorong kreatifitas, fleksibilitas dan responsivitas dalam pelaksanaan kerja, karena manajer tingkat bawah dapat membuat keputusan di lapangan.

Contoh kasus lainnya yang menyebabkan tidak tercapainya benefit dari penerapan struktur yang datar, menyangkut masalah kualitas sumberdaya manusia aparatur Pemerintah Daerah yang belum mencukupi. Kondisi ini terlihat jelas di kota Tanjungbalai. Di kota ini, walaupun dapat dikatakan bahwa seluruh posisi Kepala Dinas yang tersedia pada struktur kelembagaan perangkat daerahnya sudah terisi, namun sebenarnya bila dilihat dari latar belakang pendidikannya (*expertise*) ada beberapa Kepala Dinas yang tampaknya tidak sesuai untuk menduduki jabatan tersebut, yaitu :

- Dinas Tatakota yang dikepalai oleh seorang sarjana fisipol
- Dinas P & K yang dikepalai oleh seorang sarjana sastra Inggris
- Dinas Perindagkop yang dikepalai oleh seorang sarjana fisipol
- Dinas pendapatan yang dikepalai oleh seorang sarjana IIP
- Dinas Kebersihan yang dikepalai oleh seorang sarjana muda (Bsc.)
- Dinas Perhubungan yang dikepalai oleh seorang sarjana ekonomi, dan
- Dinas Pasar yang dikepalai oleh seorang sarjana hukum

Ketidak kompetenan dari Kepala Dinas sebagaimana terlihat di atas dalam realitas operasionalnya dirasakan mengganggu mekanisme kerja. Kondisi ini cukup kuat dirasakan oleh para pegawai Dinas Perindagkop yang menangani pekerjaan untuk mengembangkan potensi lokal dan sekaligus mengemban tugas untuk mencapai misi pemerintah kota Tanjungbalai. Persoalannya, ketidaksesuaian kualitas pendidikan tersebut berujung pada ketidakpahaman dari Kepala Dinas terhadap job deskripsi dan peraturan

teknis yang melekat pada Dinas yang bersangkutan. Kesulitan lain ikutannya adalah munculnya ketidak terbukaannya dari Kepala Dinas terhadap pendapat dari pihak lain yang lebih memahami operasional teknik Dinas, hanya karena mereka menjadi Subordinatnya. Implikasinya, misalnya, upaya pengembangan industri yang dijadikan misi kota mendapatkan anggaran yang tidak memadai karena Kepala Dinasnya tidak mampu memperjuangkan. Konsekuensinya, tidak ada kegiatan pengembangan program untuk mencapai misi Kota yang dibebankan kepada Dinas tersebut. Dengan kata lain ketidaktepatan dalam penempatan pejabat dengan *expertisenya* membawa implikasi tidak adanya kesinambungan antara visi, misi, dan strategi yang telah digariskan Pemerintah Daerah dengan kegiatan program yang menjalankan fungsi pelaksanaannya.

Kondisi ini tentu saja mengkhawatirkan, kalau pada level Kepala Dinas saja kualitas SDM yang dimilikinya sudah tidak memadai, dapat diduga, apalagi pada *layer* di bawahnya. Kendala ini tampak di Dinas Pertanian yang mengemban tugas pengembangan potensi perikanan sebagai potensi lokal yang menjadi unggulan kota Tanjungbalai. Di Dinas Pertanian, Kepala Dinasnya memiliki latar belakang pendidikan sarjana perikanan yang meskipun tampak tidak sesuai dengan nomenklatur Dinas, tapi tepat dalam konteks upaya pengembangan potensi lokal. Persoalannya adalah dari 4 posisi jabatan Subdinas (yang masing-masing memiliki 4 seksi) yang ada dalam struktur, pengisian posisi jabatannya belum semua terisi karena yang bersangkutan terhambat oleh peraturan tentang jenjang kepangkatan dan keterbatasan/kurangnya jumlah orang dengan kualifikasi yang sesuai. Konsekuensinya Subdinas yang terisi baru 2 yaitu Tanaman Pangan, Hortikultur, Hutbun, dan Subdinas Peternakan. Sementara Subdinas Perikanan dirangkap oleh Kepala Seksi Penyuluhan karena kandidat Kasubdis perikanannya masih terganjal oleh persyaratan kepangkatan yang belum sampai. Sementara Subdinas program dirangkap oleh Kepala Tata Usaha



berdasarkan SK Kepala Dinas. Semula Subdinas Program telah diisi oleh tamatan SPMA, tapi kemudian yang bersangkutan dimutasi ke Bawasda sehingga menjadi kosong. Implikasinya tentu saja menjadi sulit untuk mengharapkan munculnya pemikiran-pemikiran dan tindakan-tindakan kreatif, fleksibel, dan responsif (yang menjadi kekuatan struktur yang datar) karena kondisi SDM aparatur pemerintahannya baik secara kuantitas maupun kualitas masih belum memadai. Patut diketahui bahwa kondisi demikian tidak hanya terjadi di kota Tanjungbalai, tetapi juga terjadi di daerah lainnya seperti kabupaten Lebak, kabupaten Kutai Kartanegara, kabupaten Kupang, dan kota Ternate.

Di samping masalah tidak diperolehnya keunggulan atau benefit yang seharusnya ada pada struktur yang datar, persoalan lainnya yang tanpa disadari dihadapi oleh Pemerintah Daerah sebagai akibat dari struktur yang datar dan gemuk adalah terlalu lebarnya *span of control* yang harus dilakukan Kepala Daerah, yang dalam realitasnya di semua daerah kewenangan untuk pengaturan dan pengawasan tersebut didelegasikan kepada Sekretaris Daerah. Sebagai contoh, betapa beratnya beban tugas dan tanggung jawab yang harus dipikul oleh seorang Sekretaris Daerah di kabupaten Kutai Kartanegara untuk melakukan pengaturan dan pengawasan terhadap seluruh Dinas/Badan/Kantor yang menjadi subordinatnya yang jumlahnya mencapai 22 Dinas, 8 Badan, dan 8 Kantor. Atau Sekretaris Daerah di kabupaten Bandung yang harus memanager 19 Dinas, 8 Badan, dan 3 Kantor. Sedemikian besarnya struktur kelembagaan perangkat daerah kabupaten Kutai Kartanegara secara horizontal dan sedemikian beratnya beban pengaturan dan pengawasan yang menjadi tanggung jawab Sekretaris Daerah sebagai akibat *span of control* yang sangat lebar, sehingga dia membutuhkan 4 Asisten Daerah untuk membantu pelaksanaan tugas yang menjadi tanggung jawabnya. Ironisnya, sebagai akibat dari lebarnya *span of control* yang dihadapi Sekretaris Daerah dalam

mengelola lembaga yang menjadi subordinatnya, justru berimplikasi pada munculnya kebutuhan untuk semakin menggemukkan struktur Sekretariat Daerah dengan melakukan diferensiasi vertikal guna menambah 4 jabatan struktural Asisten Daerah sebagai subordinatnya.

Bila ditelusuri lebih jauh dan disistimatisir, ada berbagai sebab mengapa Pemerintah Daerah melakukan penggemukan struktur secara horizontal :

1. Adanya likuidasi instansi Pusat di daerah yang memaksa Daerah untuk melakukan amalgamasi dengan dinas-dinas yang ada di daerah dan atau mengadopsi instansi pusat tertentu menjadi Dinas daerah karena Daerah belum memiliki jenis Dinas yang relevan dengan tugas pokok dan fungsi instansi vertikal tersebut.
2. Adanya relokasi pegawai Pusat ke Daerah sebagai akibat dari dilakukannya likuidasi terhadap instansi Pusat, mendatangkan kesulitan pada Daerah dalam menyusun struktur organisasi yang efisien. Untuk jelasnya, pegawai yang berasal dari instansi Pusat pada umumnya memiliki golongan kepangkatan yang lebih tinggi dibandingkan dengan pegawai daerah. Kondisi ini memaksa Daerah untuk membentuk lembaga setingkat Dinas/Badan/Kantor yang pada dasarnya lebih untuk mewadahi personal ataupun mantan pejabat Pusat yang memiliki golongan pangkat yang tinggi ketimbang untuk kepentingan kebutuhan daerah atau efisiensi dan efektivitas organisasi. Struktur yang gemuk lebih ditujukan untuk menjaga stabilitas atmosfir kepegawaian dan etos kerja para pejabat. Hal demikian misalnya terjadi di kabupaten Bandung ; Kabupaten Kutai Kartanegara; Kabupaten Kupang ; Kabupaten Badung ; dan kota Tanjungbalai.
3. Penggemukan struktur juga terjadi karena terjadi kekurangan pegawai daerah yang memiliki jenjang kepangkatan yang

memenuhi persyaratan untuk menduduki suatu jabatan. Sebagai contoh, dalam struktur organisasi kota Ternate terpaksa diciptakan jabatan Wakil Kepala Dinas yang fungsinya hanya sebagai batu loncatan bagi pejabat yang akan diposisikan sebagai Kepala Dinas tapi jenjang kepangkatannya belum memenuhi persyaratan administratif. Posisi wakil kepala dinas ini ke depan akan dihapuskan setelah kandidat pejabat kepala dinas yang bersangkutan mencapai jenjang kepangkatan yang dipersyaratkan dan dilantik secara definitif. Kondisi yang kurang lebih sama juga terjadi di kabupaten Lebak.

4. Penyebab lainnya, dalam penyusunan organisasi perangkat daerah, semua Daerah terpaksa harus mempertimbangkan surat-surat dari instansi vertikal di tingkat Pusat seperti adanya surat Kesbangpol Depdagri yang meminta agar dibentuk kesbangpol di kabupaten setingkat Dinas atau Badan dengan jabatan eselon II ; Surat dari Kementrian Lingkungan Hidup yang meminta agar tidak menghilangkan fungsi lingkungan hidup dengan pengarah agar dibentuk lembaga lingkungan hidup tersendiri setingkat Dinas ; Surat dari Pertanahan, dan surat dari BKKBN. Konsekuensinya, walaupun Daerah tidak merasakannya sebagai kebutuhan daerah yang esensial, Pemerintah Daerah akhirnya memaksakan diri untuk membentuk lembaga untuk mawadahi berbagai permintaan tersebut yang berujung pada terjadinya penggemukan struktur.
5. Selain itu, dari instansi vertikal yang akan digabungkan pun biasanya ada semacam petunjuk mengenai bentuk organisasi yang perlu dibangun di daerah. Kadangkala antara petunjuk dari Kanwil dengan petunjuk dari Menteri Dalam Negeri tidak sinkron. Implikasinya daerah menghadapi adanya dualisme dalam pembentukan struktur organisasinya. Di satu sisi dalam restrukturisasi organisasi perangkat daerah ini ada Kepmendagri No. 50 tentang penyusunan organisasi secara keseluruhan. Sementara di sisi lain untuk Kandep ada pula petunjuk dari

Departemennya mengenai struktur yang diharapkan ada atau dibentuk di daerah. Konsekuensi bagi daerah adalah dihadapinya kesulitan yang tidak mudah ketika mencoba menyatukan kehendak dari S.K. dari Mendagri dengan berbagai S.K. dari instansi vertikal yang akan digabungkan ke dalam Dinas Daerah. Kondisi demikian tentunya sangat mudah terperangkap pada pola penggemukan struktur horizontal.

6. Dalam pengembangan struktur kelembagaannya, seluruh daerah penelitian tidak mengkaitkan dengan sektor unggulan yang ingin dikembangkan oleh pemerintah daerah. Artinya, pada dasarnya tidak ada penguatan struktur organisasional yang diarahkan untuk mendukung misi pengembangan potensi lokal. Tidak ada fokus yang ingin dicapai dari restrukturisasi yang dilakukan. Penyusunan struktur organisasi Pemerintah Daerah tahun 2001 tidak paralel dengan visi, misi kabupaten/kota masing-masing. Ironisnya, untuk mengisi bagaimana mengintegrasikan bidang-bidang yang ada saja masih belum ada pemahaman yang memadai. Apalagi memikirkan tentang penguatan struktur organisasi pada unit-unit tertentu yang perlu mendapatkan perhatian. Yang dipentingkan dalam penyusunan struktur tersebut minimal tidak melanggar aturan dari pusat. Dengan demikian tidak ada pandom yang dapat dipedomani secara jelas tentang besaran struktur yang perlu dibentuk di daerahnya. Konsekuensinya besaran struktur yang dibangun pun menjadi sangat subyektif dan terlalu lentur, tergantung siapa yang berperan dan memiliki kewenangan untuk menentukan finalisasi rancangan usulan peraturan daerahnya.
7. Adanya 11 kewenangan wajib yang dilimpahkan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah diinterpretasikan oleh hampir semua Daerah untuk menjadikannya paling tidak 11 Dinas. Oleh karena itu tidak heran bila sangat sedikit Daerah yang membentuk jumlah Dinasnya kurang dari 11 Dinas. Seluruh Pemerintah

Daerah yang menjadi objek penelitian ini memiliki jumlah Dinas lebih dari 11 Dinas, sehingga strukturnya cenderung gemuk.

8. *Span of control* yang terlalu lebar yang menjadi tugas dan tanggung jawab Sekretaris Daerah dalam mengelola lembaga yang menjadi subordinatnya, membuka peluang terhadap munculnya kebutuhan untuk menggemukkan struktur Sekretariat Daerah dengan melakukan diferensiasi vertikal guna menambah posisi jabatan struktural Asisten Daerah sebagai subordinat yang membantu tugas Sekretaris Daerah.
9. Sistem alokasi DAU (Dana Alokasi Umum) yang menjamin pembiayaan seberapa besarpun struktur yang dibangun oleh Daerah, membuat Daerah menjadi tidak begitu peduli terhadap efisiensi struktur. Kondisi tersebut bahkan memberi stimulan pada Daerah, terutama daerah-daerah yang miskin sumberdaya alam dan atau sumberdaya ekonominya seperti kabupaten Kupang, untuk menggemukkan struktur kelembagaan perangkat daerahnya.

Kabupaten Lebak, Kota Ternate, dan Kota Tanjungbalai, sebagaimana tampak dalam matriks di atas, memiliki struktur kelembagaan perangkat daerah yang relatif ramping. Namun bila dilihat dari prosesnya, sebenarnya yang mendasari pembentukan organisasi yang ramping struktur tersebut lebih karena pertimbangan keterbatasan SDM aparatur yang dimilikinya ketimbang untuk kepentingan efisiensi dan efektivitas organisasi yang seharusnya melatarbelakangi penyusunan struktur organisasi.

Dari deskripsi seperti diutarakan di atas, tampaknya ada kelemahan pemahaman teoritik dalam melakukan restrukturisasi kelembagaan yang terjadi di semua daerah penelitian. Padahal seperti telah dikatakan, strategi hanya bisa diimplementasikan melalui struktur organisasional. Suatu organisasi memilih jumlah pelapisan

yang dibutuhkan berdasarkan strategi dan tugas-tugas fungsional yang dibutuhkannya untuk mencapai strategi tersebut. Namun demikian bila struktur yang dibangun itu terlalu tinggi, muncul beberapa problem (Komunikasi, Motivasional, dan Biaya operasional yang tinggi) yang membuat strategi tersebut lebih sukar untuk diimplementasikan dan kurang efisien dalam melaksanakan misinya. Dalam mendesain organisasi meliputi pemilihan kombinasi dari struktur organisasional dan sistem kontrol yang memungkinkan pencapaian tujuan dengan cara yang paling efisien. Terminologi-terminologi yang digunakan untuk menggambarkan karakteristik struktur organisasi adalah *diferensiasi* dan *integrasi*. Terminologi diferensiasi menunjuk pada cara suatu lembaga mengalokasikan orang-orang dan sumberdayanya ke dalam tugas-tugas organisasional. Diferensiasi merupakan langkah awal yang dilakukan dari keputusan desain organisasi. *Pertama* dalam konteks diferensiasi vertikal, hal ini berkaitan dengan pilihan-pilihan tentang bagaimana mendistribusikan kewenangan pengambilan keputusan (*decision-making authority*) dalam organisasi. Tujuan dari diferensiasi vertikal adalah menspesifikasi hubungan pelaporan yang akan menghubungkan secara bersama orang-orang, tugas-tugas, dan fungsi-fungsi pada semua lapisan organisasi. Secara fundamental, ini berarti memilih jumlah tingkatan hirarkhis yang layak dan *span of control* yang benar untuk mengimplementasikan strategi organisasi yang paling efektif. *Span of control* diartikan sebagai jumlah subordinat yang langsung diatur oleh seorang manajer. Pilihan dasar yang tersedia adalah apakah membangun satu struktur yang datar, dengan lapisan hirarkhis sedikit, atau satu struktur yang tinggi dengan banyak lapisan dan dengan *span of control* yang relatif sempit.

*Kedua*, bila diferensiasi vertikal *concern* dengan pembagian kewenangan, dalam konteks *diferensiasi horizontal*, hal ini terfokus pada pilihan-pilihan tentang pembagian kerja (*division of labor*)

dalam organisasi dan pengelompokan tugas-tugas organisasional untuk mencapai tujuan organisasi.

Berikutnya berkaitan dengan level (lapisan) integrasi yang diperlukan untuk membuat struktur bekerja secara efisien. Integrasi didefinisikan sebagai cakupan di mana organisasi berupaya mengkoordinasikan berbagai aktivitasnya dan membuatnya interdependen. Dalam masalah desain organisasi perlu diperhatikan bahwa semakin tinggi level diferensiasi (*complex structure*), semakin tinggi level integrasi yang dibutuhkan agar struktur tersebut berjalan efektif.

Mengacu pada pandangan teoritis seperti di atas, tampaknya dalam membangun struktur kelembagaan perangkat daerahnya, sebagian besar Pemerintah Daerah yang dijadikan objek penelitian lebih memfokuskan pada paradigma *division of labor* dan pengelompokan tugas-tugas organisasional daripada *delegation of authority* dalam artian *decision-making authority*. Hal ini tampak dari pilihan strukturnya yang datar dengan *span of control* yang lebar. Kondisi ini pada dasarnya dapat dikatakan *on the right track* karena akan mengarah pada upaya bagaimana mencapai tujuan organisasional dan tidak terjebak pada persoalan perebutan kewenangan dalam internal organisasi pemerintahan daerah. Yang menjadi persoalan adalah terlalu lebarnya *span of control* sebagai akibat dari diferensiasi horizontal yang ekseesif. Hal ini terjadi karena dalam penyusunan strukturnya tidak menerapkan mekanisme pengintegrasian secara optimal sebagai akibat dari berbagai faktor penyebab penggemukan struktur sebagaimana telah diutarakan terdahulu. Untuk mempersempit *span of control* tersebut tentu perlu upaya merampingkan struktur yang gemuk secara horizontal tersebut dengan mengintegrasikan unit kerja yang *overlapping* dalam tugas pokok dan fungsinya ataupun melikuidasi lembaga yang sekiranya kurang dibutuhkan oleh Daerah. Hal ini tentunya juga harus didahului

dengan upaya untuk mengeliminasi berbagai penyebab penggemukan struktur di atas.

### **4.3. Pilihan Model Struktur Mikro Kelembagaan Perangkat Daerah**

Secara teoritis terdapat berbagai model struktur organisasi yang dapat diadopsi Pemerintah Daerah dalam membangun struktur kelembagaan perangkat daerahnya, antara lain sebagai berikut :

#### **1. Struktur Fungsional**

Dalam struktur fungsional, aktivitas dikelompokkan bersama berdasarkan kesamaan fungsi mulai dari bawah sampai puncak organisasi. Yang membedakan struktur fungsional adalah bahwa pada struktur ini orang-orang dan berbagai aktivitas dikelompokkan berdasarkan keahlian dan pengalaman atau karena mereka menggunakan sumberdaya (*resources*) yang sama.

Keuntungan dari struktur fungsional ini adalah : *Pertama*, bila yang melakukan tugas-tugas yang sama atau mirip dikelompokkan bersama, mereka dapat saling belajar dan bertambah baik atas apa yang mereka lakukan, yaitu lebih terspesialisasi dan produktif. *Kedua*, mereka dapat saling memonitor dan mendorong orang lain melakukan tugas dengan efektif dan tidak melepaskan tanggung jawab. Dengan demikian proses kerja menjadi lebih efisien, mengurangi biaya, dan meningkatkan fleksibilitas operasional.

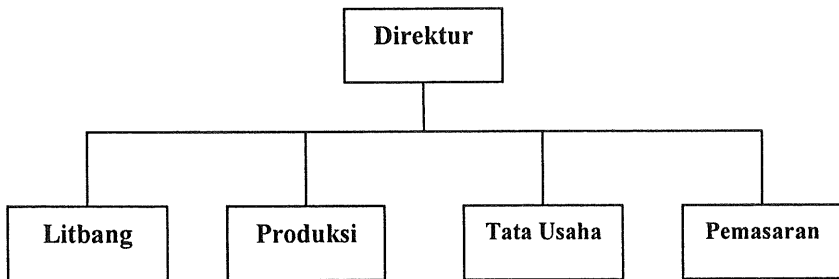
Problem yang dihadapi struktur fungsional antara lain, problem komunikasi. Seiring dengan pertumbuhan hierarki fungsional, fungsi-fungsi tumbuh semakin terpisah satu sama lain. Akibatnya menjadi semakin sulit untuk mengkomunikasikan



implementasi strategi di antara fungsi-fungsi. Problem komunikasi ini berasal dari orientasi-orientasi fungsional. Dengan meningkatnya diferensiasi, berbagai fungsi mengembangkan orientasi-orientasi yang berbeda terhadap persoalan-persoalan dan masalah-masalah yang menghadapi organisasi.

Organisasi fungsional ini paling cocok untuk organisasi yang mengutamakan spesialisasi fungsional, efisiensi, dan kualitas. Struktur ini paling efektif bila lingkungannya stabil, dan teknologinya relatif tetap (rutin), dengan interdependensi antar departemen yang rendah.

Contoh bagan struktur fungsional :



## 2. Struktur Geografis/Produk

Struktur ini menggunakan daerah geografis/produk sebagai dasar pengelompokan aktivitas organisasional dan produk yang sama dihasilkan di setiap wilayah. Tingkat diferensiasi horizontal dalam struktur ini lebih tinggi daripada dalam struktur fungsional. Fungsi-fungsi pendukung yang terspesialisasi seperti akunting, pembelian dan sebagainya disentralisasi pada puncak organisasi, tetapi setiap fungsi pendukung dibagi sedemikian rupa sehingga personalnya cenderung terspesialisasi pada satu jenis kategori geografis/produk tertentu untuk menghindari problem-problem

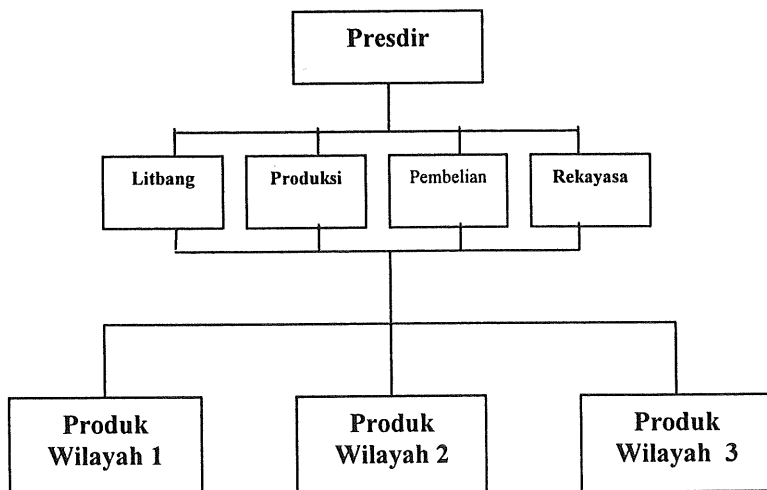
komunikasi. Oleh karena itu, misalnya, dapat dibuat 3 kelompok akunting tetapi semua kelompok mengkoordinasikan kegiatan-kegiatannya untuk membangun komunikasi yang baik dan *transfer of knowledge* satu sama lain.

Penggunaan struktur geografis/produk ini mengurangi problem-problem kontrol dan komunikasi yang ada dalam struktur fungsional karena struktur ini mengesampingkan sekatan-sekatan di antara fungsi-fungsi individual dan yang menjadi fokus perhatian adalah penanganan geografis/produk, bukannya fungsi secara individual. Di samping itu kinerja dari masing-masing geografi dapat diidentifikasi secara jelas, dan sumberdaya dapat dialokasikan lebih efisien.

Dengan struktur geografis ini, kebutuhan-kebutuhan regional dapat ditangani sebagaimana diperlukan. Bersamaan dengan itu, karena fungsi pembelian tetap disentralisasi, organisasi ini memperoleh *economies of scale* dalam pembelian dan distribusi dan mengurangi problem koordinasi dan komunikasi.

Kegunaan dari struktur geografi/produk ini tergantung pada ukuran atau besarnya organisasi, dan cakupan wilayah atau produk. Bila keberagamannya terlalu terdiversifikasi di antara geografi / produk, struktur ini tidak mampu menanganinya, karena para manajer tidak memiliki kontrol yang memadai untuk mengendalikan dan mengatur aktivitas organisasional yang memungkinkan mereka mengatur organisasi secara efektif. Organisasi ini kurang kompleks untuk menangani kebutuhan organisasi besar dengan multi kegiatan.

Contoh bagan struktur geografis/produk :



Berdasarkan uraian teoritis di atas, tampaknya model struktur geografis/produk ini cocok untuk diterapkan pada lembaga yang menangani pelayanan dasar seperti pendidikan dan kesehatan. Dikatakan demikian karena pada hakekatnya jenis layanan yang diberikan dalam kedua pelayanan dasar tersebut relatif tidak banyak variasi produknya. Sebagai contoh, dalam hal layanan dasar pendidikan yang menjadi *core competencenya* adalah pendidikan di sekolah dan pendidikan luar sekolah. Walaupun pendidikan di sekolah terbagi atas pendidikan dasar, pendidikan menengah, dan pendidikan atas, namun sebenarnya tidak menunjukkan variasi yang besar. Pembedaannya hanyalah masalah penjenjangan tingkat pendidikan, sementara produk layanannya adalah sekolah-sekolah dengan kurikulum dan metode pengajarannya yang bentuknya antara satu wilayah dengan wilayah lain dapat dikatakan sama saja. Demikian pula dengan pendidikan luar sekolah, walaupun variasinya lebih tinggi daripada pendidikan di sekolah karena lebih

terspesialisasi pada materi pendidikan atau ketrampilan tertentu, namun variasinya juga relatif terbatas, terutama di daerah-daerah yang relatif belum terlalu maju seperti kabupaten Lebak, kabupaten Kutai Kartanegara, kabupaten Kupang, kota Ternate, dan kota Tanjungbalai. Pelayanan dasar pendidikan ini tentunya akan terdistribusi secara geografis dalam lingkup kabupaten/kota, akan tetapi variasi layanan pendidikannya dapat dikatakan tetap atau seragam. Oleh karena itu struktur geografis dapat menjadi model yang tepat untuk diadopsi.

Contoh lain menyangkut layanan dasar kesehatan, dalam konteks ini yang menjadi *core competencinya* adalah pemeliharaan kesehatan masyarakat baik melalui upaya pencegahan (*preventif*) dan pengobatan (*kuratif*). Walaupun terdapat variasi dalam implementasinya seperti penyuluhan, penyemprotan, perawatan, imunisasi dan sebagainya, akan tetapi variasinya tidaklah begitu besar. Selain itu pelaksana intinya adalah Puskesmas yang realitasnya terdistribusi secara geografis dalam lingkup kabupaten/kota dengan jenis pelayanan dasar yang relatif sama. Oleh karena itu sama dengan di atas bahwa struktur geografis dapat menjadi model yang tepat untuk diadopsi.

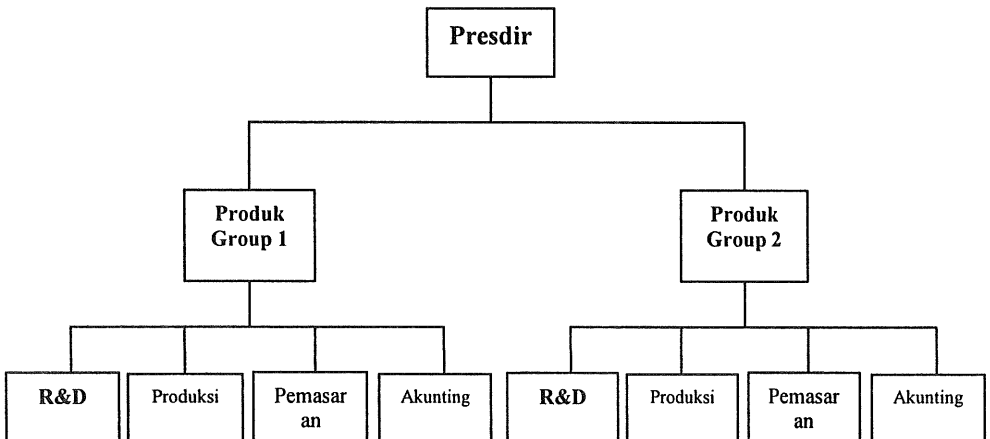
Berdasarkan argumentasi di atas, maka struktur kelembagaan untuk Dinas yang menangani layanan dasar pendidikan dan kesehatan sebaiknya menggunakan daerah geografis sebagai dasar pengelompokan aktivitas organisasional karena produk layanan yang dihasilkan di setiap wilayah tetap sama dengan ujung tombak pelaksana operasionalnya adalah sekolah dan puskesmas. Dengan menerapkan struktur geografis/produk ini diharapkan dapat mempermudah pengawasan karena kinerja dari masing-masing geografi/produk dapat diidentifikasi secara jelas. Kemudian, sumberdaya pun dapat dialokasikan lebih efisien karena dengan struktur geografis/produk kebutuhan-kebutuhan regional dapat ditangani secara terpusat, dan fungsi pembelian disentralisasi.

Dengan demikian struktur ini memperoleh efisiensi yang dicapai melalui *economies of scale* dalam pembelian dan distribusi. Di samping itu dengan menerapkan struktur geografis/produk ini diharapkan pula dapat memperlancar komunikasi karena struktur ini mengesampingkan sekatan-sekatan di antara fungsi-fungsi individual karena yang menjadi fokus perhatian adalah penanganan geografis/produk, bukannya fungsi secara individual. Bentuk struktur ini sangat tepat diadopsi untuk menghasilkan koordinasi antara departemen fungsional. Ketika lingkungan tidak pasti, ketika teknologinya tidak rutin, ada interdependensi antar departemen, dan tujuannya adalah untuk efektivitas dan adaptasi eksternal, seperti masalah layanan dasar pendidikan dan kesehatan, maka struktur geografis/produk adalah pilihan yang tepat. Kekuatan struktur produk ini adalah cocok untuk menghadapi lingkungan yang tidak stabil. Setiap produk dapat beradaptasi dengan kebutuhan dari pelanggan atau wilayah. Secara tipikal struktur produk akan bermanfaat paling baik pada organisasi yang memiliki bermacam-macam produk dan atau services dan potensi ekonomi yang bervariasi, serta personal yang cukup untuk mengisi posisi staf pada unit-unit fungsional yang berlainan

Implikasi dari pilihan struktur tersebut bagi Pemerintah Daerah adalah bahwa terhadap Dinas Pendidikan dan Dinas Kesehatan, harus diberikan keleluasaan yang lebih besar dalam membentuk struktur organisasinya daripada dinas lainnya karena struktur geografis/produk ini cenderung menciptakan tingkat diferensiasi horizontal yang lebih tinggi. Dengan kata lain, khusus terhadap Dinas Pendidikan dan Dinas Kesehatan tidak bisa diberlakukan penyeragaman besaran struktur (*horizontal*) sebagaimana yang pada umumnya terjadi di hampir seluruh daerah penelitian. *Feature* yang *distinct* dari struktur produk ini adalah pengelompokannya berdasarkan output organisasional.

### 3. Struktur Divisional

Dalam struktur ini, divisi-divisi dapat diorganisasikan menurut produk/jasa individual; produk/jasa kelompok, atau program program utama/besar. Unit-unit dalam struktur ini diberikan peluang untuk mengisi bagian atau divisinya sendiri (*self contained units*). Struktur divisional ini mendorong fleksibilitas dan perubahan karena setiap unitnya lebih kecil dan dapat beradaptasi dengan kebutuhan dari lingkungannya. Selain dari itu struktur ini mendesentralisasikan pengambilan keputusan (*decision making*) karena garis otoritas bertemu/dibutuhkan pada lapisan bawah hierarkhi. Struktur ini cocok untuk lingkungan yang tidak stabil dan mengalami perubahan yang cepat karena terbagi dalam unit organisasi yang lebih kecil, dan memberikan tampilan produk yang tinggi karena setiap produk berada pada divisi yang terpisah. Koordinasi di antara fungsi-fungsi sangat baik. Setiap produk dapat beradaptasi terhadap persyaratan pelanggan atau wilayah. Satu kelemahan dari struktur divisional ini adalah kehilangan *economies of scale*



Dari gambaran teoritis tentang struktur divisional tersebut, tampak bahwa, struktur tersebut cocok untuk diadopsi oleh dinas-dinas yang menangani pengembangan potensi sumber daya alam lokal yang menjadi andalan ataupun unggulan Daerah, seperti kehutanan, perkebunan, pertambangan, pertanian, dan sebagainya. Dikatakan demikian karena struktur divisional ini memang tercipta untuk memfokuskan aktivitas organisasi dalam menangani persoalan pada area tertentu ataupun pengembangan produk tertentu. Dalam struktur ini, personalnya cenderung terspesialisasi pada satu jenis kategori produk tertentu, tetapi yang menjadi fokus perhatian adalah penanganan produk, bukannya fungsi secara individual. Dengan demikian penerapan struktur divisional sangat kondusif dalam upaya pengembangan potensi lokal, yang pada gilirannya diharapkan dapat menciptakan kemandirian daerah karena terjadinya pertumbuhan ekonomi lokal.

Implikasi dari pilihan struktur tersebut bagi Pemerintah Daerah adalah bahwa terhadap dinas-dinas yang mengelola pengembangan potensi lokal ataupun potensi unggulan daerah, harus diberikan keleluasaan yang lebih fleksibel/lentur dalam membentuk struktur organisasinya dibandingkan dengan dinas lainnya karena struktur divisional ini menuntut proses pembentukan yang mengisi fungsinya sendiri (*self contained units*) sesuai dengan kebutuhannya, sehingga cenderung menciptakan tingkat diferensiasi horizontal yang lebih tinggi. Dengan kata lain, khusus terhadap dinas-dinas yang mengelola pengembangan potensi lokal, tidak bisa diberlakukan penyeragaman besaran struktur sebagaimana yang pada umumnya terjadi di hampir seluruh daerah penelitian. Terhadap Dinas yang menangani potensi SDA yang menjadi unggulan ini perlu dilakukan penguatan struktur agar pelayanan dasar publik dan pengembangan potensi lokal yang menjadi tujuan utama otonomi daerah dapat diberikan secara optimal. Untuk Dinas yang menangani pengembangan potensi lokal harus diberi peluang untuk membentuk

UPTD (Unit Pelaksana Teknis Dinas) karena dalam otonomi daerah ini fungsi pelayanan harus didorong lebih ke bawah dari struktur organisasi Dinas ataupun Pemerintah Daerah agar pelayanan yang diberikannya semakin dekat dengan masyarakat yang dilayaninya. Untuk kepentingan itu keberadaan UPTD menjadi sangat krusial untuk dibentuk, khususnya di tingkat kecamatan sebagai organisasi perangkat daerah terbawah dan terdepan yang berhadapan langsung dengan masyarakat.

#### 4. Struktur Multidivisional

Struktur multidivisional memiliki dua inovasi utama yang memungkinkan organisasi tersebut tumbuh dan berdiversifikasi. *Pertama*, setiap unit diberikan peluang untuk mengisi bagian atau divisinya sendiri dengan seluruh fungsi pendukung yang dibutuhkannya (*self contained units*). *Kedua*, dibentuknya staf dari kantor pusat untuk memonitor aktivitas-aktivitas interdivisional dan untuk mengkaji kontrol finansial dari setiap divisi. Staf ini terdiri dari manajer yang mencermati seluruh aktivitas divisional dan fungsional, dan ini menciptakan suatu penambahan lapisan dalam hierarki organisasional. Oleh karena itu dalam struktur multidivisional terdapat diferensiasi vertikal yang lebih tinggi.

Sebagai unit yang mengisi dirinya sendiri, setiap divisi memiliki rangkaian jasa penunjang (*support service*) yang penuh – memiliki akunting sendiri, personalia sendiri, dan sebagainya. Setiap fungsi divisi bertindak sebagai *profit center*, sehingga mempermudah kantor pusat dalam memonitor dan mengevaluasi setiap aktivitas. Setiap divisi juga dapat mengadopsi struktur yang paling cocok dengan kebutuhannya.



Dalam struktur multidivisional, kegiatan harian dari suatu divisi adalah tanggung jawab manajemen divisi, artinya manajemen divisi mempunyai tanggung jawab pengoperasian. Walau demikian, staf kantor pusat, termasuk di dalamnya anggota *board of directors* dan eksekutif puncak bertanggung jawab untuk meninjau perencanaan jangka panjang dan memberikan *guidance* (rujukan) untuk proyek-proyek interdivisional. Kombinasi antara divisi-divisi yang mandiri dengan satu manajemen yang tersentralisasi mewakili diferensiasi vertikal dan horizontal dengan pelapisan yang lebih tinggi. Kedua inovasi tersebut memungkinkan ekstra kontrol yang diperlukan untuk mengelola pertumbuhan dan diversifikasi.

Secara lebih rinci kelebihan struktur multidivisional tersebut antara lain sebagai berikut :

### 1. Meningkatkan kontrol finansial dari Pusat

Profitabilitas dari divisi-divisi yang berbeda tampak jelas dalam struktur multidivisional ini. Karena setiap divisi merupakan *profit center*, kontrol finansial terhadap setiap divisi dilakukan dengan dasar kriteria keuntungan. Biasanya ini meliputi penentuan target-target, monitoring pelaksanaan secara reguler, dan intervensi secara selektif ketika timbul persoalan. Kantor pusat juga memiliki posisi yang lebih baik untuk mengalokasikan sumberdaya finansialnya di antara divisi-divisi yang berkompetisi. *Performance* divisional yang mudah terlihat juga berarti bahwa kantor pusat dapat mengidentifikasi divisi-divisi di mana dana investasi akan menghasilkan hasil jangka panjang yang paling besar.

## 2. Meningkatkan kontrol strategis

Struktur ini membebaskan staf kantor pusat dari tanggung jawab pelaksanaan. Oleh karena itu staff tersebut mempunyai waktu untuk mengkontemplasikan isu-isu strategis yang lebih luas dan untuk mengembangkan respons-respons terhadap perubahan-perubahan lingkungan. Struktur ini juga memberikan informasi yang cukup kepada kantor pusat untuk melakukan *strategic planning*.

## 3. Pertumbuhan (*growth*)

Dengan berkurangnya informasi yang berlebihan di pusat, personal kantor pusat kini dapat menangani usaha-usaha dalam jumlah yang lebih banyak. Mereka dapat memikirkan peluang-peluang untuk pertumbuhan dan diversifikasi selanjutnya.

## 4. Efisiensi Internal

Otonomi yang dimiliki membuat manajer divisi bertanggung jawab atas *performancenya*, dia tidak memiliki alibi. Oleh karena itu kantor pusat memiliki posisi yang lebih baik untuk mengidentifikasi inefisiensi.

Di samping keunggulan di atas, struktur multidivisional ini juga memiliki kekurangan. Walaupun manajemen yang baik dapat mengeliminasi sebagian, namun kelemahan lainnya inheren dalam pelaksanaan struktur tersebut, dan membutuhkan perhatian yang konstan. Adapun kekurangan (*disadvantages*) tersebut adalah :

## 1. Membangun hubungan kewenangan divisi dan kantor pusat.

Hubungan kewenangan antara kantor pusat dengan divisi harus dibangun secara benar. Struktur multidivisional memperkenalkan satu lapisan baru dalam hierarki organisasi, yaitu level kantor pusat. Persoalannya adalah untuk memutuskan seberapa besar otoritas dan kontrol yang diberikan pada divisi-divisi pelaksana dan seberapa besar kewenangan yang dipertahankan di kantor pusat. Dalam hal ini persoalan yang muncul adalah bila kantor pusat mempertahankan kekuasaan dan kewenangan terlalu besar, divisi operasional kurang cukup otonomi untuk mengembangkan strategi operasional yang mungkin paling tepat untuk memenuhi kebutuhan divisi yang bersangkutan. Akan tetapi bila terlalu banyak kekuasaan didelegasikan kepada divisi, mereka lebih mengejar tujuan-tujuan divisi dan kurang memperhatikan keseluruhan organisasi pusat. Misalnya perolehan potensial dari sinergi tidak dilakukan.

## 2. Distorsi informasi

Bila kantor pusat terlalu menekankan pada ROI (*return on investment*) divisi, misalnya, dengan memberikan target ROI yang sangat tinggi, manajer divisi memilih untuk mendistorsi informasi yang diberikan pada top manajemen dan memberikan gambaran situasi sekarang yang menggembirakan dengan mengorbankan keuntungan masa depan. Divisi ini mungkin memaksimalkan keuntungan-keuntungan jangka pendek.

### 3. Kompetisi untuk sumberdaya

Problem ketiga adalah di antara divisi-divisi tersebut mungkin bersaing untuk memperoleh sumberdaya, dan persaingan ini akan menghambat perolehan dari sinergi.

### 4. Biaya operasional

Karena setiap divisi memiliki fungsi-fungsi khusus sendiri seperti keuangan, R & D, dan sebagainya, struktur ini sangat mahal biayanya.

Mengamati struktur kelembagaan perangkat daerah secara empirik, tampaknya semua struktur organisasi Sekretariat Daerah yang dijadikan obyek penelitian mengadopsi model struktur multidivisional. Hal ini terindikasikan dari dibentuknya jabatan struktural Asisten Daerah di bawah Sekretaris Daerah dengan tugas pokok dan fungsi untuk mengelola dan mengawasi jalannya roda organisasi Dinas/Badan/Kantor, termasuk di dalamnya administrasi internal Sekretariat Daerah. Kondisi ini identik dengan teori organisasi multidivisional yang menunjukkan dibentuknya staf dari kantor pusat, dalam hal ini Asisten Daerah, untuk memonitor aktivitas-aktivitas interdivisional dan untuk mengkaji kontrol finansial dari setiap divisi dalam artian Dinas/Badan/Kantor. Implikasinya terjadi penambahan lapisan dalam hirarkhi organisasional Sekretariat Daerah sehingga strukturnya menjadi lebih tinggi sebagaimana dicirikan oleh struktur multidivisional dimana terdapat diferensiasi vertikal yang lebih tinggi.

Indikasi lainnya terlihat dari tugas pokok dan fungsi Asisten Daerah dan para Kepala Dinas/Badan/Kantor yang berperan sebagaimana yang terjadi dalam teori struktur multidivisional, di mana aktivitas harian pengoperasian dari Dinas/Badan/Kantor menjadi

tanggung jawab masing-masing Kepala Dinas/Badan/Kantor sebagai manajemen divisi. Sementara itu Asisten Daerah sebagai staf kantor pusat, dapat dikategorikan menjadi anggota *board of directors* dan eksekutif puncak yang turut bertanggung jawab untuk meninjau perencanaan jangka panjang dan memberikan *guidance* (rujukan) untuk program-program yang sifatnya interdivisional.

Yang menjadi persoalan adalah ada ketidak konsistenan dalam proses pembentukan strukturnya. Artinya, secara teoritis satu struktur multidivisional mensyaratkan bahwa pembentukan Dinas/Badan/Kantor sebagai unit yang mengisi dirinya sendiri, namun hal ini tidak terpenuhi. Memang dalam realitasnya Dinas/Badan/Kantor yang terdapat pada jajaran Pemerintah Daerah memiliki rangkaian jasa penunjang (*support service*) yang penuh, seperti Bagian Tata Usaha sendiri, SubDinas sendiri, dan sebagainya, akan tetapi dalam proses pembentukan strukturnya pada umumnya terdapat intervensi yang kuat dari internal Pemerintah Daerah, khususnya tim restrukturisasi organisasi pemerintah daerah yang semuanya diketuai oleh Sekretaris Daerah. Di samping itu juga terdapat intervensi eksternal yang juga kuat dari lembaga legislative, karena dalam pembentukan peraturan daerahnya melibatkan pembahasan di DPRD yang memungkinkan untuk terjadinya perubahan dari struktur yang semula diusulkan pihak eksekutif. Oleh karena itu menjadi sulit mengharapkan bahwa setiap Dinas/Badan/Kantor dapat membangun dan mengadopsi struktur yang paling cocok dengan kebutuhannya. Sebagai contoh, Secara prosedural, proses pembentukan organisasi pemerintahan daerah di seluruh kabupaten/kota diawali dengan permintaan eksekutif kepada DPRD, kemudian DPRD membentuk Panitia Khusus yang membahas rancangan peraturan daerah tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintah yang diusulkan Bupati/Walikota. Dalam proses ini, sebagaimana tampak pada matriks di bawah, di kabupaten Bandung, di samping usulan Bupati juga muncul empat opsi, baik yang

dirumuskan oleh Pansus, maupun yang diusulkan oleh gabungan fraksi dan fraksi Golkar. Demikian pula di kabupaten Kampar dan kota Tanjungbalai, selain usulan rancangan struktur kelembagaan perangkat daerah yang diusulkan pihak eksekutif, juga muncul usulan perubahan-perubahan dari legislative. Di samping itu dengan dibukanya peluang untuk melakukan lobby terhadap para anggota Pansus di kabupaten Bandung, maka muncul ego sektoral sehingga menimbulkan berbagai ekse yang mempengaruhi perumusan susunan organisasi. Sedangkan di kabupaten Badung Dalam pembahasan rancangan organisasi perangkat daerah diwarnai dengan kecurigaan antar fraksi, terutama fraksi Golkar dan PDI Perjuangan dan menonjolnya berbagai kepentingan politik sesaat. Sementara itu di Kabupaten Lebak, kabupaten Kutai Kartanegara, kabupaten Kupang, dan kota Ternate pembahasan di badan legislatif tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintah daerah terfokus pada rancangan struktur yang diusulkan Kepala Daerah. Secara lebih detail perubahan struktur dalam proses pembuatan perdanya dapat dilihat pada kasus kota Ternate. Jika dibandingkan antara struktur yang diusulkan oleh pihak eksekutif dengan struktur yang dihasilkan dalam pembahasan dengan DPRD kota Ternate, terdapat sejumlah penghilangan, penambahan, pemisahan dan penggabungan dinas-dinas yang diusulkan. Misalnya Dinas Pariwisata yang diusulkan oleh eksekutif dihilangkan dari struktur Dinas tetapi menjadi lembaga teknis daerah yaitu Kantor Pariwisata, Seni dan Budaya. Contoh lainnya adalah pada Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan, pada struktur baru dirubah menjadi Dinas Koperasi Usaha Kecil dan Menengah. Dari gambaran beberapa contoh kasus tersebut memperlihatkan bahwa sungguh sulit untuk mengharapkan pembentukan Dinas/Badan/Kantor dengan cara *self-contained units* sebagaimana diharapkan oleh model struktur multidivisional. Implikasinya Dinas/Badan/Kantor sebagai divisi operasional kurang cukup otonomi untuk mengembangkan strategi operasional yang mungkin paling tepat untuk memenuhi kebutuhan Dinas/Badan/Kantor yang bersangkutan.

Bab IV – Model Struktur Organisasi Perangkat Daerah

Matriks Resume Hasil Penelitian Restrukturisasi tahun 2001-2003  
Di: 7 (tujuh Lokasi Penelitian)

		Daerah Penelitian							
		Kabupaten Bandung	Kabupaten Lebak	Kabupaten Kutai Kartanegara	Kabupaten Kampar	Kabupaten Kupang	Kota Ternate	Kabupaten Badung	Kota Tanjungbalai
Proses Pembentukan Perda	diawali dengan permintaan eksekutif kepada DPRD, kemudian DPRD membentuk Panitia khusus	Diawali dengan permintaan eksekutif kepada DPRD, kemudian DPRD membentuk Panitia khusus	diawali dengan permintaan eksekutif kepada DPRD, kemudian DPRD membentuk Panitia khusus	diawali dengan permintaan eksekutif kepada DPRD, kemudian DPRD membentuk Panitia khusus	Diawali dengan permintaan eksekutif kepada DPRD, Tidak membentuk Panitia khusus di bahas di siding komisi	diawali dengan permintaan eksekutif kepada DPRD, kemudian DPRD membentuk Panitia khusus	diawali dengan permintaan eksekutif kepada DPRD, kemudian DPRD membentuk Panitia khusus	diawali dengan permintaan eksekutif kepada DPRD, kemudian DPRD membentuk Panitia khusus	diawali dengan permintaan eksekutif kepada DPRD, Tidak membentuk Panitia khusus di bahas oleh pansus perda
Konsep yang dibahas	di samping usulan Bupati juga muncul empat opsi, yang dirumuskan oleh Pansus, dan usulan dari gabungan fraksi dan fraksi Golkar.	Hanya usulan dari eksekutif	Hanya usulan dari eksekutif	Selain usulan eksekutif, ada juga usulan dari komisi I	Hanya usulan dari eksekutif	Hanya usulan dari eksekutif	Hanya usulan dari eksekutif	Hanya usulan dari eksekutif	Selain usulan eksekutif, ada juga usulan dari fraksi PAN
Proses Pembahasan	muncul ego sektoral yang mempengaruhi proses pembahasan.	Tidak ada ego sektoral dari lembaga ada.	Tidak ada ego sektoral dari lembaga ada.	Tidak ada ego sektoral dari lembaga ada.	Tidak ada ego sektoral dari lembaga ada.	Tidak ada ego sektoral dari lembaga ada.	Tidak ada ego sektoral dari lembaga ada.	Tidak ada ego sektoral dari lembaga ada.	Tidak ada ego sektoral dari lembaga ada.

Bila total sistem struktur kelembagaan perangkat daerah dari semua kabupaten/kota yang diteliti ditelaah lebih lanjut, sebenarnya struktur yang terbangun lebih mengacu pada varian dari Struktur Multidivisional, yakni struktur *strategic business unit* (SBU) atau unit bisnis strategis (UBS). Secara teoritis, struktur ini biasanya diadopsi pada organisasi yang sangat besar dan penggunaan strukturnya memiliki diferensiasi horizontal yang tinggi. Karena terlalu banyak divisi yang berbeda, pihak manajemen kantor pusat menghadapi problem komunikasi. Staf pusat mungkin tidak lagi memiliki waktu untuk mengevaluasi operasi-operasi dari setiap divisi secara menyeluruh. Untuk menyederhanakan problem kontrol ini, respons organisasionalnya memerlukan tambahan satu level lain dalam hirarkhinya untuk membagi organisasi ke dalam kelompok-kelompok yang beroperasi dalam area-area yang sama atau mirip. Gagasannya adalah mengelompokkan divisi-divisi untuk merealisasikan sinergi-sinergi di antara mereka. Kelompok ini biasanya dikenal dengan sebagai *Strategic Business Unit* (SBU), dan setiap SBU dikelola oleh staf kantor pusat. Gambaran teoritik struktur SBU tersebut terrefleksikan dalam seluruh struktur organisasi Pemerintah Daerah yang diteliti. Hal itu diperlihatkan oleh banyaknya jumlah Dinas/Badan/Kantor yang dimiliki oleh sebagian besar daerah yang diteliti, yang menunjukkan betapa besarnya diferensiasi horizontal yang dilakukan pada struktur organisasi Pemerintah Daerah sehingga *span of control*nya terlalu lebar. Untuk mengatasi problem kontrol tersebut, pihak Pemerintah Daerah mengatasinya dengan menambah jabatan struktural Asisten Daerah dalam hierarki Sekretariat Daerah sebagaimana telah dikatakan terdahulu. Para Asisten Daerah ini ditugaskan mengawasi Dinas/Badan/Kantor yang telah dikelompokkan berdasarkan kesamaan dalam rumpun tugas dan pekerjaan. Dari sudut pandang struktur *Strategic Business Unit*, langkah Pemerintah Daerah tersebut sudah berada dalam *track* yang hampir benar. Persoalannya adalah bahwa pengelompokkan tersebut dalam operasionalnya tidak memperhatikan sinergi yang seharusnya



dapat dipetik dari model struktur SBU. Oleh karena itu pengelompokan Dinas/Badan/Kantor yang harus menjadi pertimbangan Pemerintah Daerah adalah organisasi yang terdiversifikasi secara terkait satu sama lain. Dengan demikian keuntungan-keuntungan dari bentuk struktur ini dapat dieksploitasi. Di samping itu penambahan hierarki sebaiknya berada dalam koridor fungsi lini, tidak dalam sekretariat daerah yang seharusnya menjalankan fungsi staf. Dengan demikian penambahan satu level hierarki tersebut tidak menimbulkan kerancuan dalam pemahaman teoritiknya.

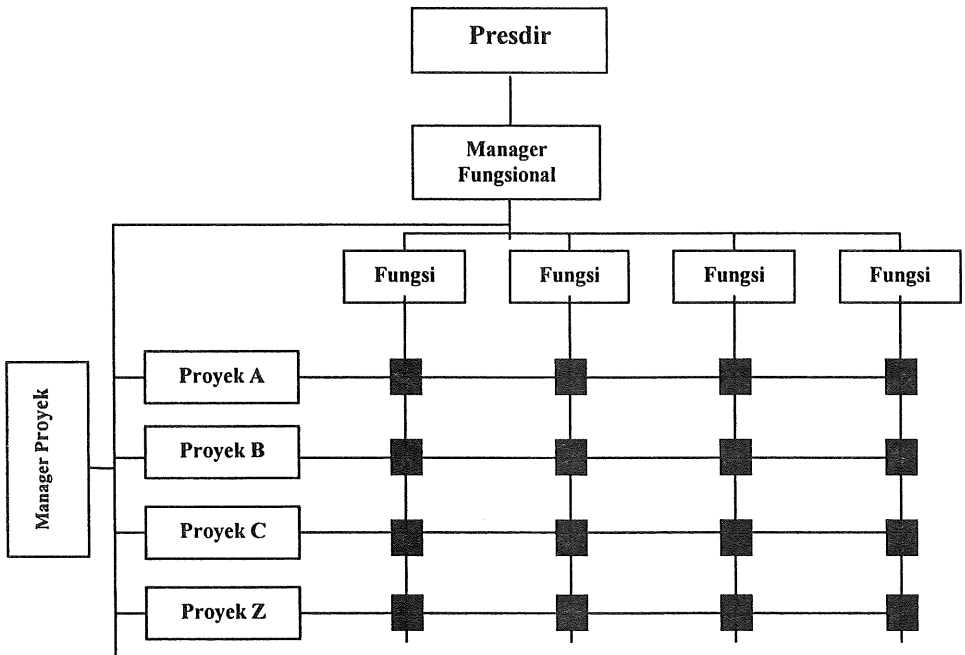
### **Struktur Konglomerat**

Varian lainnya dari bentuk multidivisional adalah struktur konglomerat. Struktur ini digunakan bilamana antara divisi-divisi tersebut tidak ada kebersamaan. Bentuk konglomerat berfungsi sebagai *holding company*, dan setiap divisi dievaluasi sebagai murni otonomi. Berlainan dengan struktur SBU yang menghadapi problem-problem kontrol dan komunikasi, dalam struktur konglomerat problem-problem tersebut tidak muncul karena staf kantor pusat tidak mengintervensi strategi divisional. Oleh karena itu struktur ini sangat ekonomis, karena teknik kontrol matrik portofolio dapat digunakan pada setiap divisi. Model ini cocok untuk diterapkan pada struktur kelembagaan pemerintah daerah yang terkait dengan penanganan Perusahaan Daerah, Rumah Sakit Daerah, Unit Pelaksana Daerah.

### **Struktur Matrik**

Struktur ini berbeda dengan struktur-struktur lainnya. Matrik ini berdasarkan pada dua bentuk diferensiasi horizontal, tidak satu

seperti dalam struktur fungsional atau struktur geografis. Pada desain matrik yang umum, pada axis vertikal, aktivitas-aktivitas dikelompokkan menurut *fungsi-fungsi* sehingga kita mendapatkan suatu diferensiasi tugas-tugas yang ke dalam fungsi-fungsi yang sudah dikenal seperti produksi, R & D, engineering. Pertemuan (*superimposed*) dari pola vertikal ini adalah pola horizontal yang didasarkan pada diferensiasi menurut *produk atau proyek*. Hasilnya adalah suatu network yang kompleks dari hubungan pelaporan di antara proyek-proyek dan fungsi-fungsi.



Struktur ini juga menerapkan jenis diferensiasi vertikal yang tidak biasa. Walaupun struktur matriks tersebut datar (*flat*) dengan level hierarki yang sedikit, namun para pekerja (karyawan) di dalam matrik tersebut memiliki dua atasan (boss), yaitu satu atasan

fungsional yakni pimpinan dari suatu fungsi, dan satu atasan proyek yang bertanggung jawab untuk mengatur individu proyek-proyek. Para karyawan bekerja dalam suatu tim proyek dengan para spesialis dari fungsi-fungsi lainnya dan melaporkan kepada atasan proyek dalam hal proyek dan kepada atasan fungsional dalam hal yang berkaitan dengan isu-isu fungsional. Para karyawan ini disebut manajer sub-proyek dan bertanggung jawab mengatur koordinasi dan komunikasi di antara-fungsi-fungsi dan proyek-proyek.

#### **4.4. Rekomendasi Model**

Berdasarkan uraian di atas, maka pada tatanan keseluruhan keorganisasian Kabupaten/kota sebagai sebuah total sistem tampaknya harus menerapkan struktur Multidivisional dengan varian-variananya yang diterapkan secara kontekstual. Dengan penerapan struktur multidivisional memberikan peluang kepada setiap unit (dalam konteks ini lembaga daerah) untuk mengisi bagian atau divisinya sendiri dengan seluruh fungsi pendukungnya. Namun demikian lembaga-lembaga daerah baik berupa Dinas Daerah atau Badan yang terbentuk sebagai konsekuensi penerapan asas keahlian (*technich specialitisch*) harus dikoordinasikan untuk merealisasikan sinergi-sinergi di antara mereka. Untuk itu dikembangkan gagasan struktur Unit Bisnis Strategis (UBS) yang penerapannya disesuaikan dengan batasan-batasan yang ada dalam ketentuan Undang-undang No. 22 tahun 1999. Bentuk yang paling akomodatif dari gagasan Unit Bisnis Strategis ini adalah pengelompokan unit-unit (dalam hal ini lembaga daerah) yang memiliki bidang tugas yang mirip dengan tujuan akhir yang relatif sama, pengelompokan tersebut dibagi dalam bidang ekonomi dan kesejahteraan sosial. Pengelompokan ini diarahkan untuk memudahkan koordinasi di antara mereka sehingga dapat merealisasikan sinergi-sinergi dari kelompok yang bersangkutan. Kebutuhan koordinatif ini tampaknya permanen oleh

karena itu dilembagakan dalam sebuah struktur setingkat bagian yang ada di lingkup Sekretariat Daerah.

Selain lembaga-lembaga daerah yang dikelompokkan sebagaimana diuraikan di atas, bagi lembaga yang berbentuk Unit Pelaksana Daerah yang bertanggungjawab langsung kepada Kepala Daerah diterapkan Struktur Konglomerasi. Struktur ini berfungsi sebagai holding company, Kepala Daerah tidak melakukan intervensi dalam kebijakan strategi divisional (UPD), obyek kontrol hanya ditujukan pada output semata. Oleh karena itu struktur ini sangat ekonomis, karena teknik kontrol portofolio dapat digunakan pada setiap divisi.

Sementara itu struktur Kecamatan sebagai salah satu perangkat daerah perangkat terendah yang sekaligus merupakan ujung tombak penyelenggaraan pemerintah, tampaknya harus menerapkan Struktur Geografis/Produk. Dilihat dari sisi pendelegasian tugas dan kewenangan pemerintah keberadaan Kecamatan merupakan konsekuensi penerapan asas teritorial. Dampak ikutan dari penerapan asas teritorial tersebut, tugas dan kewenangan penyelenggaraan pemerintah di desentralisasikan pada teritori-teritori (daerah-daerah). Dalam tatanan Daerah Otonom, teritori-teritori tersebut adalah Kecamatan. Oleh karena itu penerapan struktur geografis tidak hanya tepat secara manajerial/organisasional tetapi juga bersandar pada asas teritorial di dalam konfigurasi tugas dan kewenangan pemerintah secara menyeluruh yang bersumbu pada negara kesatuan. Struktur geografis menggunakan daerah geografis sebagai dasar pengelompokan aktivitas organisasional dengan mengesampingkan sekatan di antara fungsi-fungsi, sebab yang menjadi fokus perhatian adalah output berupa pelayanan publik, bukannya fungsi-fungsi parsial di dalam berbagai bidang yang digolongkan menurut pembagian bidang teknis (*technisch specialitisch*). Dampak ikutan dari penerapan struktur ini, menuntut Camat sebagai personifikasi Kepala Daerah di wilayah yurisdiksinya

menjadi penanggungjawab utama dari seluruh aktivitas organisasional di daerah yang bersangkutan. Hal ini berarti bahwa seluruh aktivitas organisasional termasuk program dari berbagai lembaga daerah harus melalui Camat. Agar dalam tataran operasional memperoleh titik temu (*superimposed*) antara program-program dari berbagai lembaga daerah dengan keseluruhan aktivitas organisasional Kecamatan maka diterapkan struktur matrik. Struktur ini berdasarkan pada dua bentuk diferensiasi horizontal. Desain matrik yang umum, pada *axis vertikal*, aktivitas-aktivitas dikelompokkan menurut fungsi-fungsi sehingga mendapat suatu deferensiasi yang familiar dari tugas-tugas ke dalam fungsi-fungsi. Pertemuan (*superimposed*) dari pola vertikal ini adalah pola horizontal yang didasarkan pada diferensiasi program/projek. Hasil yang didapat adalah suatu *network* yang kompleks dari hubungan pelaporan di antara program/projek dan fungsi. Sekalipun struktur matrik tersebut datar (*flat*) dengan *level* hierarkhi yang sedikit, namun para pekerja (karyawan) di dalam matrik memiliki dua atasan, yaitu atasan fungsional yakni pimpinan dari suatu fungsi (dalam konteks ini Dinas atau Badan Daerah), dan atasan pelaksana program/projek yang bertanggungjawab untuk mengatur setiap pelaksana program/proyek di wilayahnya (dalam konteks ini adalah Camat).

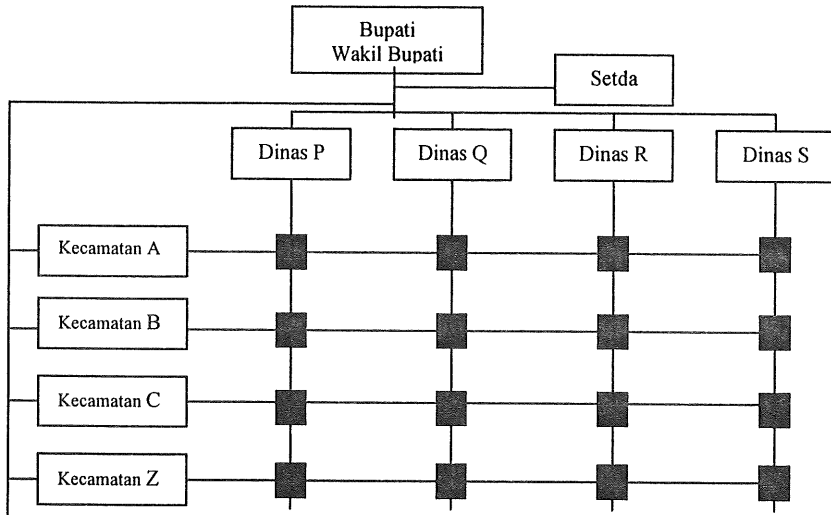
#### **4.5. Model Struktur Kecamatan**

Seperti telah dikemukakan terdahulu, enis struktur organisasi yang dipilih untuk kecamatan adalah struktur geografis/produk. Pemilihan jenis struktur ini bukan hanya dipandang tepat secara manejerial/organisasional tetapi juga mendapatkan justifikasi secara struktural bila dilihat dari sisi hierarkhi pendelagasian tugas dan kewenangan pemerintah. Sebagaimana telah dibahas di atas, bila dilihat dari segi hierarki pendelegasian tugas dan kewenangan pemerintah, 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 penanggungjawab 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 selain mendekatkan pusat pelayanan publik kepada masyarakat juga diharapkan dapat mengatasi sistem birokrasi yang besar dan kaku di tingkat kabupaten yang sering mengalami ketidak berfungsi (*disfunctional*) dalam berbagai bentuk, seperti *red tape* bahkan birokratisasi yang akhirnya merusak tatanan kerja secara keseluruhan. Dengan terdesentralisasi pelayanan publik di tingkat kecamatan diharapkan memberikan suasana kondusif dalam sistem birokrasi yang mendorong tumbuhnya nilai-nilai kebersamaan (*shared value*) dan komitmen terhadap tujuan bersama.

Untuk mempertemukan (*superimposed*) program dari berbagai lembaga daerah dengan keseluruhan aktivitas organisasional kecamatan diterapkan struktur matrik. Selain mempertemukan berbagai program, struktur ini juga menghubungkan garis pertanggungjawaban antara Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) dengan Camat, namun demikian selain bidang-bidang pelayanan permanen yang dibakukan dalam struktur kecamatan (pemeliharaan sarana umum; pengembangan SDM/pendidikan; kesehatan) pembentukan Unit Pelaksana Teknis Dinas disesuaikan dengan potensi masing-masing daerah. Dengan demikian diharapkan struktur kecamatan menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan daerah dan secara spesifik berorientasi terhadap pengembangan potensi serta keanekaragaman yang dimiliki oleh masing-masing daerah.

Penerapan struktur matrik di kecamatan dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut:



Keterangan :



Pelaksana dengan 2 (dua) atasan (Pelaksana Program, Cabang Dinas, UPTD, Unit).

Sekalipun penanggungjawab utama pelaksanaan setiap program adalah Camat, namun dalam pelaksanaannya ditangani oleh sub seksi dari seksi pemberdayaan masyarakat sebagai koordinator di bidangnya masing-masing. Pembagian sub seksi di lingkungan seksi pemberdayaan masyarakat mereplikasi pengelompokan Dinas dan Lembaga Daerah sesuai dengan tuntutan struktur Unit Bisnis Strategis di tingkat Kabupaten. Dalam tahapan pelaksanaan berbagai program di tingkat kecamatan, peran koordinatif dari sub-sub seksi ini memegang peranan penting dalam menekan persaingan kinerja fungsional masing-masing lembaga daerah yang di masa lalu telah mendorong tumbuhnya egoisme fungsional, egoisme sektoral sehingga melupakan keterpaduan dan sinkronisasi dalam pencapaian tujuan periyelenggaraan pemerintah, khususnya pelayanan kepada masyarakat.

Pembakuan unit kegiatan pemberdayaan masyarakat dalam struktur kecamatan harus dipahami sebagai wujud lain dari upaya pembangunan yang berorientasi pada upaya penguatan masyarakat guna mencapai kemandirian. Berbagai program dari lembaga daerah yang dijalankan (dikoordinir) oleh unit ini merupakan instrumen ke arah itu. Bidang-bidang lain yang dibakukan dalam struktur kecamatan dikelompokkan pada unit kegiatan sebagai berikut:

#### **a. Pemerintahan**

Pemahaman tentang unit kegiatan ini harus dilihat konstelasinya dengan kategorisasi tugas dan kewenangan pemerintah daerah secara menyeluruh. Di atas sudah dibahas, bila penggolongan tugas-tugas pemerintahan dilihat dari urusan-urusan yang melekat pada penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri, maka dapat digolongkan dalam urusan-urusan di bidang pemerintahan teknis (*technisch specialitisch bestuur*) dan urusan-urusan di bidang pemerintahan umum (*algemeen bestuur*). Urusan-urusan di bidang pemerintahan umum ini mencakup dua kewenangan utama, pertama kewenangan yang bersifat mengatur dilaksanakan oleh DPRD, sedangkan kedua kewenangan eksekutif, yaitu kewenangan-kewenangan untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh *representatif political body* (DPRD) dalam melaksanakan kesejahteraan umum. Dalam tatanan pemerintahan daerah, urusan-urusan dibidang pemerintahan teknis (*technisch specialitisch bestuur*) didelegasikan kepada Dinas-dinas dan Badan-badan Daerah. Sedangkan urusan-urusan di bidang pemerintahan umum (dalam hal ini kewenangan eksekutif), oleh Kepala Daerah didelegasikan secara vertikal berdasarkan asas teritorial, dalam konteks ini Camat merupakan penerima kewenangan tersebut. Dengan demikian dalam jabatan Camat melekat kewenangan-kewenangan pemerintahan umum (eksekutif), sehingga pada dasarnya Camat merupakan personifikasi dari Kepala Daerah di wilayah yurisdiksinya. Bertolak dari kenyataan ini maka tugas-tugas di



bidang pemerintahan dibakukan dalam struktur kecamatan. Hal ini memiliki fungsi strategis dalam mekanisme organisasional, unit kegiatan tersebut selain menangani kegiatan-kegiatan rutin, juga merupakan wahana untuk mewadahi aktivitas tampung tantra (*vrybestuur*) sebagai implementasi dari asas *mach freis ermessen*. Asas ini harus dipahami dalam perspektif Administrasi Negara, yaitu kewenangan pemerintah untuk melakukan tindakan-tindakan manakala belum ada perundangan yang mengatur tentang itu. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintah hal itu diartikan sebagai kewenangan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan yang belum dilaksanakan oleh organ lain. Dalam kontelasi ini Camat karena jabatannya bertindak sebagai pelaksana asas *mach freis ermessen*.

Aktivitas penting lainnya dalam lingkup unit pemerintahan di kecamatan ini adalah Pelayanan Administratif Publik. Dalam tataran ideal sentralisasi pelayanan administratif publik di tingkat kecamatan ini bertujuan untuk mendekatkan pusat pelayanan kepada masyarakat, landasan-landasan paradigmatis dalam *Reinventing Government* dapat diterapkan sehingga mengarah pada peningkatan kualitas pelayanan yang bermuara pada bentuk pelayanan yang baik, cepat dan tepat sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Namun sekalipun demikian tetap harus ada pemilahan sifat pelayanan berdasarkan konstelasinya dengan kepentingan-kepentingan integratif yang bersifat komprehensif di tingkat Kabupaten sebagai sebuah total sistem. Berbagai jenis pelayanan administratif publik yang sifatnya hanya memerlukan pengesahan ditingkat Kabupaten disentralkan di tingkat Kecamatan, seperti pemberian Kartu Tanda Tanduduk (KTP), berbagai perijinan dan pendaftaran yang bersifat parsial. Sedangkan jenis pelayanan administratif publik yang harus mempertimbangkan konstelasinya dengan kepentingan-kepentingan integratif dan komprehensif dalam lingkup Kabupaten, seperti Tata Bangunan, Tata Ruang, Penetapan Kewarganegaraan,

tetap berada di tingkat Kabupaten. Dalam hal ini bobot tugas kecamatan lebih mengarah pada bentuk pengawasan dan pengendalian, sementara itu sifat pelayanan administratif yang diberikan hanya berupa rekomendasi.

## **b. Pendapatan**

Pembakuan aktivitas ini dalam struktur kecamatan dilandasi oleh gagasan untuk mengangkat peran serta kecamatan dalam penggalian dan peningkatan sumber pendapatan daerah sebagai modal dasar mekanisme organisasional. Sebagai ujung tombak penyelenggara pemerintah, kecamatan dituntut untuk mengetahui secara mendalam potensi daerahnya, kemudian melakukan pendataan dan sekaligus penagihan sumber-sumber pendapatan daerah. Dalam penagihan ini harusnya menggunakan pendekatan kewilayahan, dalam arti bahwa setiap sumber pendapatan yang ada di wilayah yurisdiksi suatu kecamatan, baik berupa lembaga (UPT, Unit) maupun non lembaga ditagih oleh kecamatan yang bersangkutan. Baru kemudian kecamatan tersebut menyetorkan kepada Badan Keuangan Daerah. Dengan demikian diharapkan mempendek alur kerja dan terjadi peningkatan intensitas dalam pendataan serta penagihan, yang pada gilirannya berimplikasi pada peningkatan pendapatan Daerah. Di sisi lain hal ini juga secara tidak langsung membuka ruang transparansi dalam lingkup pendapatan daerah.

## **c. Perencanaan**

Pembakuan unit kegiatan ini dalam struktur kecamatan didasarkan atas gagasan untuk membuka ruang bagi proses

demokratisasi dalam tahap perencanaan di tingkat kecamatan, di samping alasan praktis. Dalam konteks ini unit kegiatan perencanaan berperan sebagai mediator untuk membuat forum guna menampung berbagai rencana yang telah dirumuskan oleh Desa sebagai daerah otonom maupun kelurahan. Dalam forum tersebut berbagai rencana kemudian disinkronkan dan diformulasikan sehingga menjadi perencanaan kecamatan, dengan demikian diharapkan berbagai rencana yang sifatnya swadana di tingkat desa tidak *overlapping* dan tidak mengganggu kepentingan daerah lain, sehingga pelaksanaan otonomi di tingkat desa tidak menumbuhkan disintegrasi. Forum ini juga dapat dijadikan wahana sosialisasi perencanaan makro tingkat Kabupaten untuk dijadikan acuan bagi perencanaan di tingkat desa. Sementara itu pada tatanan operasionalisasi program, forum ini juga dapat dijadikan sarana evaluasi tingkat keberhasilan program yang bersangkutan.

#### **d. Pelayanan Yang Bersifat Permanen**

Dalam pandangan masyarakat sebagai penerima pelayanan dari pemerintah, secara umum sifat pelayanan yang diberikan pemerintah dapat dibedakan ke dalam pelayanan yang bersifat permanen/tetap dan pelayanan yang bersifat temporal (*crash program*). Secara ideal seluruh pelayanan yang bersifat permanen dilakukan oleh Kecamatan, namun hal itu terhalang oleh tingkat kemampuan dan keahlian (*expertise*) yang dimiliki oleh Kecamatan. Bertolak dari kenyataan ini maka pembakuan struktur organisasi unit kegiatan yang memberikan pelayanan permanen harus dipilih berdasarkan tingkat urgensi dan kemampuan Kecamatan itu sendiri dalam pelaksanaannya. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan itu maka hanya ada empat bidang pelayanan permanen yang di angkat dalam struktur kecamatan, yakni: Pemeliharaan Sarana Umum; Kesehatan; dan Pendidikan yang kemudian dikembangkan dalam

aktivitas Pengembangan Sumber Daya Manusia. Agar tidak menimbulkan overlapping dalam tataran pelaksanaannya, dalam perkembangan lebih lanjut harus dijelaskan secara tegas pemilahan kewenangannya dengan dinas/lembaga terkait.

Pemeliharaan sarana umum pada dasarnya merupakan bagian dari fungsi pelayanan dalam penyediaan infrastruktur (fisik), namun karena keterbatasan keahlian (expertise) di tingkat Kecamatan, maka kegiatan yang dilakukan hanya sebatas pemeliharaan, itupun harus dipilah kembali berdasarkan spesifikasi teknis yang disesuaikan dengan kemampuan Kecamatan. Di luar itu, sebaiknya kegiatan tersebut diserahkan kepada Dinas/Lembaga terkait.

Pelayanan dalam bidang pengembangan sumberdaya manusia (pendidikan) dan kesehatan memiliki tingkat urgensi tinggi yang berimplikasi luas pada pembangunan bangsa secara menyeluruh. Kedua bidang pelayanan tersebut harus dipahami sebagai bagian integral dari pembangunan sosial. Dalam konteks ini pembangunan sosial tidak hanya diarahkan untuk mengimbangi pembangunan ekonomi semata tetapi harus diorientasikan untuk membangun pra-kondisi yang sangat membantu keberhasilan pembangunan ekonomi. Namun demikian pelayanan dalam bidang pendidikan ini demikian luas dan kompleks, oleh karena itu harus ada pemilahan kewenangan, khususnya dengan UPTD yang memang harus ada walau tidak pada setiap kecamatan. Pelayanan di bidang kesehatan disentralisasi di Puskesmas. Bila suatu kecamatan memiliki lebih dari satu Puskesmas, maka salah satu diantaranya harus ditunjuk sebagai Puskesmas Induk. Untuk menyambungkan hubungan hierarkis antara Puskesmas dengan Kecamatan digunakan struktur matrik, sehingga dalam mekanisme organisasional Puskesmas tersebut berada di bawah tanggungjawab Camat, sementara secara fungsional tetap berada di bawah tanggungjawab Dinas terkait.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alfred, Chandler, (1962). *Strategy and Structure*, Cambridge MIT Press.
- Antoft.k. & Novack, J. (1998). "Grassroots Democracy: Local Government In The Maritimes", Nova Scotia: Henson College, Dalhousie University.
- Bagian Pengembangan Otonomi Daerah Pemerintah Kabupaten Bandung, (2002). *Pola Pelimpahan Kewenangan Dan Hubungan Kelembagaan Organisasi Pemerintah Kecamatan*, Makalah, disampaikan sebagai bahan untuk pembuatan Peraturan Daerah tentang Struktur Organisasi Pemerintah, Bagian Pengembangan Otonomi Daerah Pemerintah Kabupaten Bandung.
- Bahar, Syafoedin dan A.B.Tangdilinting, (penyunting), (1991). *Integrasi Nasional: Teori, Masalah dan Strategi*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Balitbang Departemen Dalam Negeri (1992). *Kemampuan Daerah Dalam Melaksanakan Otonomi Daerah*, Tidak Diterbitkan, Jakarta.
- Batley, Richard and Gerry Stoker, (edited), (1991). *Local Government in Europe: Trend and Development*, London:Macmillan Press Ltd.

- Bingham, Richard D., David Hedge, (1991). *State and Local Government in A Changing Society*, New York: McGrawHill, Inc., Second Edition.
- Blau, Peter M, (1963), *The Dynamics of Bureaucracy*, 2<sup>nd</sup> edition, University of Chicago Press, Chicago.
- Blau, Peter M and Marshall W. Meyer, (1987). *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, UI Press, Edisi Kedua, Diterjemahkan oleh Gary R. Jusuf, Jakarta.
- Bowman, Ann O'M., Richard C. Kearney, (1996). *State and Local Government*, Boston Toronto:Houghton Mifflin Company, Third Edition.
- Burns, Danny, Robin Hambleton, Paul Hoggett, (1994). *The Politics of Decentralization: Revitalising Local Democracy*, Hongkong:MacMillan Press LTD.
- Cohen, John M., Stephen B. Peterson, (1999). *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*, USA: Kumarian Press.
- Crozier, Michel (1964). *The Bureaucratic Phenomenon*, University of Chicago, Chicago.
- Coleman, James. (1988). "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, Vol 94, 1988.
- Dahl, Robert A., (1985). *Dilemma Demokrasi Pluralis Antara Otonomi dan Kontrol*, Jakarta, Rajawali Pers.

## Daftar Pustaka

- Eaton, Joseph W. (ed), (1986). *Pembangunan Lembaga dan Pembangunan Nasional: Dari Konsep ke Aplikasi*, Diterjemahkan oleh Pandam Guritno dan Aldi Jeni, UI Press, Jakarta.
- Emmerson, Donald K., (editor), (2001). *Indonesia Beyond Soeharto*, Jakarta:Gramedia Pustaka Utama.
- Fisip Universitas Nasional, (2001). *Otonomi Daerah: Masalah dan Prospek*, Jurnal Ilmu Sosial dan Politik; No. 3/th 11/Januari 2001.
- Frederickson, H. George, (1984). *Administrasi Negara Baru, LP3ES*, Diterjemahkan oleh Ghozei Usman, Jakarta.
- Gouldner, Alvin W, (1954). *Pattern of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, Ill: Free Press.
- Hoesein, Bhenyamin. (2002). "Evaluasi Yuridis Materi UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah", Forum Inovasi, Vol. 2. Maret-Mei, 2002.
- Hoesein, Bhenyamin, (2002). "Kebijakan Desentralisasi" Makalah dalam "Seminar Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Di Indonesia" diselenggarakan oleh Program Studi Ilmu Politik, Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah, Pascasarjana UGM, Yogyakarta, 13 Maret 2002.
- Jha S. N. and P.C. Mathur, (1999). *Decentralization and Local Politics*, New Delhi: Sage Publications.

## Daftar Pustaka

- Khisna, Aniruddh, dan Elizabeth Shrader, (1999). "Social Capital Assessment Tool", Makalah yang dibawakan pada "Conference on Social Capital and Poverty Reduction", The World Bank, Washington, D.C., 22-24 Juni, 1999.
- Mac Andrew, Colin dan Ichlasul Amal, (1993). Hubungan Pusat-Daerah Dalam Pembangunan, Jakarta, Rajawali.
- Mawhood, Philip, (ed), (1983). Local Government in The Third World, New York: Jon Wiley & Sons.
- Meyer, Marshall W, (1972). Bureaucratic Structure and Authority, Harper and Row, New York.
- Mawhood P. (ed), (1987). "Local Government in The Third Word: The Experience of Tropical Africa", John Wiley & Sons, Chicheser,
- Muluk, M.R. Khairul. (2002). "Mewujudkan Partisipasi Publik Dalam Pemerintahan Daerah", Majalah Forum Inovasi, Vol. 3, Juni/Agustus 2002.
- Nadi, Shobirin. (2002). "Pemberdayaan Masyarakat Dalam Konteks Otonomi Daerah", Makalah, Dibawakan dalam Workshop "Otonomi Daerah dan Akuntabilitas Publik dalam Perspektif Lokal", Kedepatian Ilmu Pengetahuan Sosial Kemanusiaan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (IPSK-LIPI), Jakarta, 20 Agustus 2002.
- Rondinelli, Dennis A., John R. Nellis & G. Shabbir Cheema, (1983). "Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience", The World Bank, Washington D.C.



- Pabottingi, Mochtar, dkk. (2002). "Pemikiran LIPI tentang Kebijakan Otonomi Daerah Masa Depan" yang disampaikan dalam Workshop, "Mencari Model Otonomi Daerah Untuk Masa Depan", Jakarta, 8-9 April 2002.
- Suwandi, Made. (2002). "Pokok-Pokok Pikiran, Konsepsi Dasar Otonomi Daerah Indonesia (Dalam Upaya Mewujudkan Pemerintah Daerah Yang Demokratis Dan Efisien)", Makalah, Disampaikan dalam Workshop "Mencari Model Otonomi Daerah Untuk Masa Depan", Jakarta, 8-9 April 2002.
- Suwandi, Made. (2002). "Kebijakan Distribusi Kewenangan Antar Tingkat Pemerintahan (Seunit Pemikiran)", Makalah disampaikan dalam Workshop "Supervisi dan Evaluasi Penetapan Kewenangan Daerah", Badan Pendidikan Dan Pelatihan Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 22-24 Oktober 2002.
- Stinchcombe, Arthur L. (1959). "Bureaucratic and Craft Administration of Production", *Administrative Science Quarterly*, 4(1959).
- Smith, B, (1985). "Decentralization: The Territorial Dimension of The State", Asia Publishing House, London.
- Syamsuddin Haris, dkk, (2002). "Paradigma Baru Otonomi Daerah", Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPI), Jakarta.
- Situmorang, (2002). "Distribusi Kewenangan Pusat Dan Daerah", Makalah disampaikan dalam Workshop "Supervisi Dan Evaluasi Penetapan Kewenangan Daerah", Badan Pendidikan Dan Pelatihan Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 22-24 Oktober 2002.

## Daftar Pustaka

- Syahrir, (2002). "Pengakuan Kewenangan Daerah", Makalah, disampaikan dalam Workshop "Supervisi Dan Evaluasi Penetapan Kewenangan Daerah", Badan Pendidikan Dan Pelatihan Departemen Dalam Negeri, Jakarta, 22-24 Oktober 2002.
- The, Liang Gie, (1995). *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid II, Edisi kedua, Liberty, Yogyakarta.
- Tim Peneliti Lembaga Universitas Trisakti, (2000). *Tabulasi Data Industri : Hasil GIS Lembaga Penelitian Universitas Trisakti*.
- Tjiptoherijanto, Prijono (ed), (1987). *Perspektif Daerah Dalam Pembangunan Nasional*, LDFE-UI, Jakarta.
- Thamrin, Juni dan Muhammad, Sawedi. (2002). "Babak Baru Hubungan Negara Dengan Warga: Nilai Strategis Partisipasi Warga Menuju Local Good Governance (Perbandingan Beberapa Negara)", Makalah, Dibawakan dalam Workshop "Otonomi Daerah dan Akuntabilitas Publik dalam Perspektif Lokal", Kedeputan Ilmu Pengetahuan Sosial Kemanusiaan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (IPSK-LIPI), Jakarta, 20 Agustus 2002.
- Udy, Stanley, Jr, (1959). "Bureaucracy and Rationality in Weber's Theory", *American Sociological Review*.
- Wardiat, Dede. (2002). "Restrukturisasi Kelembagaan Daerah: Studi Kasus Kabupaten Bandung", Makalah, disampaikan dalam Workshop "Otonomi Daerah dan Akuntabilitas Publik Dalam Perspektif Lokal", IPSK-LIPI, Jakarta, 20 Agustus ,2002.

#### Daftar Pustaka

- Wardiat, Dede, dkk, (2002). "Implementasi Otonomi Daerah: Antara Restrukturisasi dan Pengembangan Potensi Lokal, Kasus Kabupaten Bandung dan Kabupaten Lebak", Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Puslit Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB-LIPI), Jakarta.
- Woolcock, Michael, dan Deepa Narayan. (2000). "Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy", *The World Bank Research Observer*, Vol. 15, No. 2. , 2000.

