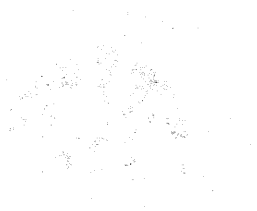




Restrukturisasi Organisasi

Perangkat Daerah *dalam* Implementasi Otonomi di Kabupaten Badung



PMB - LIPI

Restrukturisasi Organisasi

Perangkat Daerah *dalam* Implementasi Otonomi di Kabupaten Badung

Oleh :
Dede Wardiat
Nyayu Fatimah



Editor :
Nyayu Fatimah DEA



Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Pusat Penelitian Kemasayakatan dan Kebudayaan
(PMB-LIPI)
Jakarta, 2003

Wardiat, Dede

Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah Dalam Implementasi Otonomi di Kabupaten Badung/Dede Wardiat, Nyayu Fatimah. Jakarta: Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB)-LIPI, 2003.

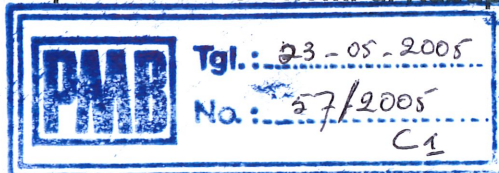
vi, 137 hlm, 21 cm

ISBN: 979-3584-40-8

1. Reorganisasi – Perangkat Daerah
2. Otonomi Daerah – Badung – Bali

320.8

**Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah
Dalam Implementasi Otonomi di Kabupaten Badung**



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

KATA PENGANTAR

Penelitian “Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah Dalam Implementasi Otonomi di Kabupaten Badung”, merupakan salah satu kegiatan penelitian yang diselenggarakan oleh Pusat Penelitian Kemasayarakatan dan Kebudayaan (PMB) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) tahun anggaran 2003.

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 2003. 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 2003
Kepala Pusat Penelitian Kemasyarakatan
dan Kebudayaan – LIPI

Ttd.

Dr. M. Hisyam, APU

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Masalah	1
1.2. Rumusan Masalah	14
1.3. Tujuan	15
1.4. Kerangka Konseptual	16
1.5. Ruang Lingkup	26
1.6. Daerah Penelitian	26
1.7. Pendekatan dan Teknik Pengumpulan Data	28
BAB II PROFIL DAERAH PENELITIAN	31
II.1. Profil Kabupaten Badung	31
II.1.1. Potensi Daerah	40
II.1.2. Perekonomian Daerah	71
BAB III RESTRUKTURISASI ORGANISASI PERANGKAT DAERAH	81
III.1. Kasus Kabupaten Badung	81
III.1.1. Peta Kekuatan Politik dan Proses Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah	81
III.1.2. Daya Dukung Sumber Daya Aparatur dan Keuangan	99
III.1.3. Analisa Struktur Organisasi Perangkat Daerah	110
BAB IV KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	123
4.1. Kesimpulan	123
4.2. Rekomendasi	126
DAFTAR PUSTAKA	131

DAFTAR TABEL

Tabel 2-1	: Keadaan dan Jumlah Desa, Banjar, Dusun di Kabupaten Badung Tahun 2001	33
Tabel 2-2	: Keadaan Kependudukan di Kabupaten Badung Tahun 2001	35
Tabel 2-3	: Keadaan Tenaga Kerja di Kabupaten Badung dan Propinsi Bali (Dalam Persen) Keadaan Tahun 1980, 1985, 1995	38
Tabel 2-4	: Penduduk Kabupaten Badung Berumur 10 Tahun ke Atas Hasil SUSENAS yang Bekerja Menurut Lapangan Usaha Utama Tahun 2001	39
Tabel 2-5	: Keadaan Luas Sawah dan Bukan di Kabupaten Badung, Tahun 2001	42
Tabel 2-6	: Luas Tanah Menurut Penggunaannya di Kabupaten Badung di Rinci Perkecamatan Tahun 2001 (Dalam Hektar)	44
Tabel 2-7	: Luas Areal Tanaman Perkebunan Menurut Kecamatan di Kabupaten Badung (Dalam Ha), Tahun 2001	47
Tabel 2-8	: Sasaran Pembangunan Perkebunan di Kabupaten Badung, Tahun 2001-2005	48
Tabel 2-9	: Luas Kawasan Hutan Menurut Fungsinya di Kabupaten Badung, Tahun 2001	49

Tabel 2-10	: Banyaknya Pemasukan Hasil Hutan Kabupaten Badung Tahun 2001	50
Tabel 2-11	: Jumlah Nelayan Laut dan Petani Ikan di Kabupaten Badung Tahun 2002	53
Tabel 2-12	: Produksi dan Nilai Ikan Laut dan Ikan Darat yang Masuk Pelelangan Ikan di Kabupaten Badung Tahun 2001	54
Tabel 2-13	: Jumlah Armada Perikanan dan Alat Penangkapan Ikan di Kabupaten Badung Tahun 2002.....	55
Tabel 2-14	: Perkembangan Industri Rumah Tangga, Industri Kecil, Kerajinan dan Nilai Produksi, serta Penyerapan Tenaga Kerja, di Kabupaten Badung Tahun 1995-2000.....	56
Tabel 2-15	: Keadaan Jumlah Industri di Kabupaten Badung Tahun 2001	57
Tabel 2-16	: Banyaknya Perusahaan Industri Formal dan Kelompok Jenis Industri, serta Tenaga Kerja yang Ada di Kabupaten Badung, Tahun 2001	59
Tabel 2-17	: Banyaknya Sarana yang Menunjang Kepariwisataaan di Kabupaten Badung (Keadaan Tahun 2001)	63
Tabel 2-18	: Keadaan Penumpang dan Pesawat yang Datang dan Berangkat di Bandara Ngurah Rai Kabupaten Badung, Tahun 2001.....	66

Tabel 2-19	: Sarana dan Prasarana Wisata di Kabupaten Badung, Tahun 2001	69
Tabel 2-20	: PDRB Kabupaten Badung Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha Tahun 1998-2001 (Jutaan Rupiah).....	73
Tabel 2-21	: Distribusi PDRB Menurut Komponen Penggunaan Atas Dasar Harga Berlaku di Kabupaten Badung, Tahun 2001	75
Tabel 2-22	: PDRB Perkabupaten di Propinsi Bali Atas Harga Berlaku Tahun 2001	76
Tabel 2-23	: Perbandingan Distribusi PDRB Kabupaten Badung dan Propinsi Bali Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha Tahun 2000-2001 (%)....	77
Tabel 3-1	: Jumlah Anggota DPRD Setiap Parpol di Kabupaten Badung	81
Tabel 3-2	: Draft Awal Besaran Organisasi Perangkat Daerah ..	87
Tabel 3-3	: Besaran Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Badung	92
Tabel 3-4	: Jumlah Pegawai Berdasarkan Golongan	100
Tabel 3-5	: Jumlah Pegawai Berdasarkan Tingkat Pendidikan...	100
Tabel 3-6	: Pendapatan dan Pengeluaran Daerah Tahun 1999-2003.....	104
Tabel 3-7	: Target Pendapatan Daerah Tahun 2003	108

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Masalah

Tuntutan terdepan bagi daerah dalam implementasi UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 adalah melakukan restrukturisasi kelembagaan perangkat daerah sesuai dengan perubahan paradigma kenegaraan yang terjadi. Restrukturisasi kelembagaan perangkat daerah yang dilakukan akan membawa implikasi terhadap efektifitas penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi, sebab diatas bangun struktur tersebut pola manajemen pemerintahan daerah akan dilaksanakan.

Dalam konteks restrukturisasi ini, UU No. 22/1999 memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk membuat Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) perangkat daerahnya sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan daerah yang bersangkutan sehingga nilai-nilai efisiensi dan efektivitas sebagai landasan organisasional dapat diterapkan. Dengan demikian diharapkan dapat menjadi instrumen yang efektif dalam melakukan pelayanan publik dan pengembangan potensi setempat sesuai dengan tujuan otonomi itu sendiri. Dalam prespektif yang lebih luas kondisi ini dapat dijadikan moment bagi penerapan prinsip-prinsip *Reinventing Government* dalam manajemen pemerintahan daerah.

Namun demikian hasil penelitian yang telah dilakukan selama dua tahun menunjukkan bahwa daerah-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 Kertanagara cenderung melakukan pemekaran (*proliferasi*) organisasi perangkat daerahnya.

Kabupaten Bandung telah melakukan dua kali restrukturisasi, pada restrukturisasi yang pertama terlihat ada keinginan eksekutif (Bupati) untuk melakukan perampingan organisasi, namun selanjutnya proses politik di DPRD menghasilkan rumusan yang berbeda, sehingga besaran organisasi pemerintah daerah yang telah dibentuk terdiri dari 19 buah dinas, 8 buah lembaga teknis daerah berbentuk badan dan 3 (tiga) buah lembaga teknis daerah berbentuk kantor. Bila lembaga yang terbentuk dalam tingkatan Dinas dibandingkan dengan masa uji coba percontohan otonomi secara kumulatif terjadi pengurangan sebanyak 5 (lima) buah dinas, dari 24 buah dinas pada masa ujicoba percontohan otonomi menjadi 19 buah dinas. Namun demikian bila dikaji lebih jauh pengurangan jumlah Dinas yang secara kumulatif relatif menyolok sebenarnya hanya *karitatif*, sebab secara substansial hanya terjadi likuidasi satu dinas, yaitu Dinas Transmigrasi. Sedangkan Dinas lain kebanyakan digabungkan atau diubah dalam bentuk Lembaga Teknis Daerah, sehingga pengurangan dalam tingkat Dinas cenderung diikuti dengan penambahan jumlah Lembaga Teknis Daerah. Hal ini terjadi tampaknya karena pengaruh tekanan birokrasi. Ancaman unjuk rasa dari para kepala Cabang Dinas Pertanian serta ancaman pemboikotan pendapatan daerah dari Dinas Pendapatan bila lembaganya dilikuidasi sebagaimana diuraikan di atas, merupakan bentuk tekanan terbuka dari birokrasi. Dalam menghadapi keadaan ini, para elit lokal (terutama DPRD dan Kepala Daerah) lebih bersikap kompromis demi menjaga stabilitas yang sedang dibangun di wilayahnya.

Faktor lain yang dominan mempengaruhi restrukturisasi kelembagaan adalah masalah relokasi pegawai. Dalam rangka pelaksanaan otonomi ini kabupaten Bandung menerima pelimpahan pegawai sekitar 25.000 orang termasuk pegawai yang sudah ada di daerah. Keseluruhan pegawai tersebut perlu ditampung dalam satuan-satuan unit organisasi, oleh karena itu perlu berhati-hati dalam melikuidasi lembaga yang ada sebagaimana dinyatakan oleh ketua

pansus. Resiko kemudian yang harus diterima adalah bentuk kelembagaan perangkat daerah dengan struktur yang gemuk dan jumlah pegawai yang relatif banyak. Keadaan ini membawa dampak ikutan berupa kenaikan biaya belanja rutin, terlebih-lebih dengan diberlakukannya PP 84/2000 yang menuntut kenaikan eselonisasi. 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 tersebut berimplikasi terhadap pembengkakan anggaran rutin, sehingga APBD banyak diserap untuk membiayai *overhead* birokrasi daerah. Hal ini memiliki korelasi terhadap penurunan biaya untuk pelayanan publik yang seharusnya menjadi tugas utama birokrasi daerah.

Selain masalah internal kelembagaan sebagaimana diuraikan di atas, 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.¹ Malahan ada dugaan kecenderungan penggemukkan struktur justru disengaja untuk bisa menarik DAU yang lebih besar, karena cukup banyak sumber-sumber dari daerah yang diambil oleh Pusat². Padahal model subsidi ini belum tentu digunakan di masa datang. Bila model yang dianggap lebih ideal ditemukan,

¹ 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.

² Seperti diungkapkan oleh salah seorang nara sumber Anggota DPRD yang menjadi Ketua Pansus Penyusunan SOTK Kabupaten Bandung, yang mengatakan bahwa pendapatan daerah yang diambil oleh Pusat juga lebih besar dari jumlah DAU yang diterima daerah.

maka porsi subsidi setiap daerah akan berubah, pada akhirnya biaya untuk kelangsungan penyelenggaraan pemerintahan daerah akan menjadi beban daerah yang tidak ringan.³

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 yang dilakukan pada tahun 2000 tidak membawa perubahan-perubahan organisasional yang mendasar, restrukturisasi tersebut pada dasarnya merupakan pembakuan secara yuridis organisasi perangkat daerah yang telah ada. Besaran organisasi perangkat daerah yang dibentuk pada tahun 2000 terdiri dari 22 dinas, Badan sebanyak 7 (tujuh) dan Kantor sebanyak 8 (delapan). Pada tahun 2001 dilakukan restrukturisasi kembali dengan menggabungkan Badan Kesatuan Bangsa dengan Badan Perlindungan Masyarakat. Disamping itu dibentuk dua badan baru yaitu, Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah serta Badan Kepegawaian Daerah. Dengan demikian jumlah lembaga teknis daerah berbentuk badan menjadi 8 buah.

Bila kita lihat organisasi perangkat daerah pada tingkat dinas, Selain dinas-dinas yang baru dibentuk, tampaknya dinas-dinas yang telah ada pada masa berlakunya Undang-undang No. 5/1974 cenderung tetap dipertahankan, penambahan jumlah dinas baru sebanyak 14 buah. Dilihat dari segi tugas dan fungsi masing-masing dinas, beberapa dinas yang ada cenderung duplikatif, seperti Dinas Pendaftaran Penduduk dengan Dinas Transmigrasi dan Penataan Penduduk. Tampaknya bobot tugas pendaftaran penduduk terlalu

³ 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.

kecil bila harus dibakukan dalam sebuah dinas, bahkan cenderung duplikasi dengan tugas dan fungsi Dinas Transmigrasi yang juga mencakup penataan penduduk. Akan lebih efisien bila kedua dinas yang menangani urusan kependudukan tersebut dijadikan satu.

Bila pembentukan lembaga perangkat daerah dilihat dalam korelasinya dengan potensi setempat, maka Dinas Pertambangan dan Energi merupakan salah satu lembaga perangkat daerah yang memegang peranan strategis. Secara umum struktur organisasi Dinas Pertambangan dan Energi tampaknya relatif ramping, Kepala Dinas hanya membawahi unit operasional berupa Sub Dinas sebanyak empat unit, masing-masing Sub Dinas hanya membawahi maksimal empat seksi. Namun demikian menurut salah seorang responden dari lingkungan Dinas tersebut masih ada beberapa unit organisasi yang belum dapat melaksanakan tugasnya, misalnya Seksi Minyak dan Gas Bumi. Seksi ini sangat sulit untuk mendapatkan data hasil produksi dari para *Contractor Production Sharing* - Kontraktor Produksi Sering (KPS), sebab mereka memberikan laporan secara langsung kepada Pertamina. Demikian juga halnya pembagian dana perimbangan dari sektor minyak dan gas bumi, selama ini ditangani langsung oleh Dinas Pendapatan Daerah yang bekerja sama dengan Direktorat Jenderal Migas. Sementara itu bidang pertambangan Batu Bara yang sudah sepenuhnya dikelola oleh Dinas masih belum ditangani secara optimal. Beberapa unit organisasi yang memiliki kompetensi dibidang itu, seperti Seksi Geologi belum melaksanakan fungsinya secara optimal. Demikian juga halnya penelitian tentang potensi sumber daya alam setempat yang seharusnya dilakukan oleh Sub Dinas Penataan Wilayah sampai saat ini belum pernah dilakukan, sehingga pengajuan penambangan, terutama batu bara bertolak dari hasil penelitian masing-masing perusahaan yang akan melakukan penambangan. Dalam hal ini pihak Dinas hanya memberikan ijin penambangan, sedangkan untuk ijin lokasi masih harus melibatkan instansi lain diantaranya BPPN dan Bagian

Pemerintahan yang ada di bawah Sekretariat Daerah. Dengan demikian lembaga yang memegang peranan strategis dalam pengembangan sumber daya alam lokal seperti Dinas Pertambangan dan Energi sebenarnya baru berperan sebagai regulator, sedangkan fungsi lainnya dalam pengembangan potensi lokal masih belum dilaksanakan secara optimal, bahkan data dasar dari potensi yang ada pun masih belum diketahui.

Selain Dinas, perangkat daerah lainnya berupa Badan dan Kantor juga bertambah dalam jumlah yang relatif banyak. Pada masa berlakunya UU No. 5/1974 jumlah Badan hanya 4 (empat) dan kantor ada 3 (tiga), 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 sebuah Dinas dibakukan dalam lembaga yang berbentuk Badan atau Kantor, tanpa mengamati lebih jauh tentang bobot tugas yang ada di dalamnya. Kegiatan-kegiatan yang bersifat temporal (projek) yang sudah berjalan, seperti pengolahan data elektronik secara langsung dibakukan dalam bentuk Kantor. Disamping itu instansi vertikal yang telah dilikuidasi dibakukan ke dalam lembaga yang berbentuk Badan/Kantor, contoh kasus untuk hal ini adalah pembentukan Badan Kesatuan Bangsa. Lembaga ini berasal dari Instansi Vertikal bernomenklatur Kantor SosPol.

Di antara badan-badan yang terbentuk, yang paling menarik adalah pembentukan Badan Kepegawaian Daerah. Badan ini dibentuk di tengah-tengah suasana kontradiktif dalam manajemen kepegawaian. Pasal 76, UU No. 22/1999 menyatakan bahwa daerah memiliki kewenangan dalam manajemen kepegawaian daerah dari mulai pengangkatan, penggajian sampai dengan pensiun. Sedangkan UU No. 43/1999 tentang pokok-pokok kepegawaian mengatur bahwa manajemen kepegawaian masih

menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Secara teoritis dapat dinyatakan bahwa UU No. 22/1999 menganut *Separated System* yaitu, suatu sistem kepegawaian dimana manajemen kepegawaian dari mulai rekrutmen, penggajian sampai dengan pensiun dilakukan oleh masing-masing daerah. Sedangkan UU No. 43/1999 tentang pokok-pokok kepegawaian menganut *Integrated System* yaitu, suatu sistem kepegawaian daerah dimana manajemen kepegawaian dari mulai rekrutmen, penempatan, pengembangan, penilaian, penggajian sampai dengan pensiun ditentukan oleh pusat. Di tengah-tengah suasana kontradiktif seperti ini tampaknya manajemen kepegawaian Kabupaten Kutai Kartanegara berorientasi pada Undang Undang No. 22/1999, pembentukan Badan Kepegawaian Daerah merupakan indikasi ke arah itu. Dilihat dari sisi mekanisme manajerial kepegawaian, wujud desentralisasi kepegawaian tidak hanya tampak dalam pembentukan Badan tersebut tetapi juga terlihat dari *rekrutmen* pegawai yang dilakukan secara besar-besaran sejak tahun 2000. Menurut salah seorang responden dari kalangan pegawai negeri setempat, penerimaan pegawai secara besar-besaran itu tidak perlu, sebab kenyataannya sekarang masih banyak pegawai di beberapa instansi yang tidak memiliki tugas dengan jelas, sehingga mereka datang dan pulang dari kantor sekehendak hatinya. Mereka yang terlihat sibuk hanyalah sebagian pegawai pada instansi-instansi tertentu terutama Sekretariat Daerah. Keadaan ini mengindikasikan adanya ketidak merataan dalam pembagian beban tugas di antara lembaga-lembaga yang ada dan tampaknya unit organisasi yang relatif dekat dengan pusat kekuasaan memiliki beban tugas yang relatif lebih banyak. Terlepas dari keadaan ini, penerimaan pegawai yang telah dilaksanakan membawa implikasi terhadap formasi pegawai Kabupaten Kutai Kartanegara secara keseluruhan. Bila keadaan ini dihubungkan dengan kecenderungan pemekaran (*proliferation*) kelembagaan yang didukung oleh pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 2000 yang menaikkan eselonisasi maka biaya untuk gaji

pegawai beserta sarana pendukung lainnya akan meningkat. Namun demikian peningkatan biaya birokrasi ini tampaknya tidak mendapat perhatian elit lokal, baik eksekutif maupun legislatif setempat. Salah seorang responden dari Bagian Organisasi menyatakan bahwa struktur organisasi yang gemuk dengan formasi pegawai seperti sekarang ini tidak menjadi masalah karena anggaran mendukung. Sumbangan pendapatan daerah dalam perimbangan keuangan relatif besar, oleh karena itu wajar bila kemudian ditarik kembali sebagian dalam Dana Alokasi Umum (DAU) untuk membiayai belanja pegawai. Sementara itu dalam melakukan restrukturisasi pihak legislatif lebih mengutamakan stabilitas birokrasi dari pada menerapkan prinsip-prinsip efisiensi dan efektifitas sebagaimana telah diuraikan di atas. Adanya anggapan bahwa kontribusi yang relatif besar dari pendapatan daerah terhadap perimbangan keuangan yang kemudian mendapat dukungan legislatif setempat menyebabkan struktur organisasi yang ramping tetapi kaya fungsi sulit untuk diwujudkan.

Berbeda dengan kedua 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. Sekalipun 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 di bawahnya. Lembaga perangkat daerah yang telah dibentuk berjumlah 27 lembaga, terdiri dari 15 buah dinas, 7 buah lembaga teknis daerah berbentuk Badan, dan 5 buah lembaga teknis daerah berbentuk kantor.

Perbandingan besaran organisasi lama, dengan yang diusulkan dan hasil akhir dari sidang paripurna DPRD terdapat beberapa perubahan. Dalam perubahan itu sesungguhnya juga telah

ada upaya untuk menyeimbangkan dengan keadaan setempat terutama dari potensi yang ada di daerah kabupaten tersebut. Pada tahap awal yaitu pada saat pengusulan dari pihak eksekutif telah terjadi perampingan, seperti misalnya yang pertama-tama dilakukan adalah melakukan peleburan pada beberapa bagian yaitu bagian Kepegawaian, Pemerintahan dan Organisasi dan Tata Laksana. Pada Dinas Perikanan dan Peternakan yang semula dipisah, kemudian digabungkan karena secara substantif pengelolaannya adalah sama berupa unsur nabati. Selain itu juga dikaitkan dengan pembinaan, maka penggabungan yang dilakukan akan lebih memudahkan koordinasi. Selain itu ada beberapa unsur yang dilakukan penggabungan seperti antara Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi. Namun ternyata mengundang reaksi dari masyarakat terutama masyarakat KUD, karena dianggap akan mempersulit dalam hal pembinaan, padahal dewasa ini telah mulai berkembang tingkatan usaha seperti skala usaha menengah dan kecil dalam masyarakat. Untuk itu guna mempercepat upaya pemberdayaan ekonomi kerakyatan secara komprehensif maka diperlukan satu wadah yang dapat memudahkan akses pembinaannya.

Selain itu pula penggabungan yang dilakukan pada dinas Perindustrian, Perdagangan dan koperasi. Usulan inipun mendapat reaksi yang cukup keras, karena adanya persepsi yang berbeda tentang perdagangan dan pasar, maka dalam dinas perindustrian perlu pula menampung aktifitas ekonomi pasar, sehingga dinas ini menjadi Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Pasar, sementara Koperasi dipisah tersendiri. Perdebatan yang cukup tajam juga terjadi dalam membahas mengenai aspek pertambangan yang semula ada dalam usulan dihilangkan dari dinas dan diturunkan posisinya menjadi sebuah kantor.

Perdebatan yang muncul adalah perlu tidaknya untuk menghilangkan atau memunculkan kembali dinas pertambangan. Karena usulan dari pihak eksekutif, dinas ini dihilangkan dengan satu

asumsi bahwa dinas belum dapat memberikan kontribusi bantuan yang cukup memadai bagi pendapatan daerah, sehingga perlu diubah dari sebuah dinas menjadi sebuah kantor yang berada pada wewenang teknis dari struktur organisasi dan tata kerja lembaga teknis daerah. Hal ini dimaksud juga untuk selain merampingkan struktur juga untuk mengurangi beban biaya daerah. Namun demikian pihak legislatif memandang lain, mereka menilai masih perlu keberadaan dari dinas pertambangan ini dengan satu asumsi bahwa walaupun potensinya masih kecil, yaitu hanya 5 % saja, tetapi cukup menjanjikan bagi pendapatan daerah dimasa yang akan datang karena kabupaten ini mempunyai pertambangan galian C yang cukup potensial yaitu 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 sebuah dinas.

Upaya perampingan struktur organisasi juga terlihat dalam penggabungan dinas-dinas yang telah dimekarkan pada masa otonomi percontohan, seperti contoh yang terjadi dalam bidang Pekerjaan Umum. Bidang ini dalam struktur lama telah dimekarkan menjadi empat Dinas yaitu, Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga, Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya, Dinas Pekerjaan Umum Pengairan, Dinas Kebersihan dan Pertamanan. Dalam susunan organisasi baru seluruh bidang pekerjaan tersebut digabungkan dalam Dinas Pekerjaan Umum, Pemukiman dan Prasarana Wilayah. Dilihat dari beban tugas, perampingan yang terjadi dari Dinas Pekerjaan Umum tersebut sudah tepat, tetapi bila dilihat dari segi fungsionalnya tampaknya penggabungan dinas tersebut kurang memperhatikan keterkaitan fungsional antara bidang-bidang yang digabungkan.

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, tampaknya komposisi struktur organisasi Pemerintah Daerah sebagaimana menunjukkan adanya perampangan 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 sebuah 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 diantara 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.

Bila kecenderungan dalam kasus-kasus sebagaimana diuraikan di atas digeneralisir dan diangkat dalam perspektif yang lebih luas nampaknya tepat apa yang dinyatakan oleh Made Suwandi, walaupun dengan contoh kasus daerah yang berbeda. Menurut 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* (pemekaran) organisasinya. Akibatnya daerah-daerah tersebut menanggung *over-head cost* yang tinggi dalam membiayai birokrasi Pemerintah Daerah (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.⁴

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

⁴ 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.

dalamnya agar rekonstruksi penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan esensi desentralisasi dan otonomi.

1.2. Rumusan Masalah

Sebagaimana telah diuraikan di atas UU No. 22/1999 memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk membuat Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) perangkat daerahnya sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan daerah yang bersangkutan sehingga nilai-nilai efisiensi dan efektifitas sebagai landasan organisasional dapat diterapkan. Dengan demikian diharapkan dapat menjadi instrumen yang efektif dalam melakukan pelayanan publik dan pengembangan potensi setempat sesuai dengan tujuan otonomi itu sendiri. 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 Kertanagara cenderung melakukan pemekaran (*proliferasi*) organisasi perangkat daerahnya. Akibatnya daerah-daerah tersebut menanggung *over-head cost* yang tinggi dalam membiayai birokrasi Pemerintah Daerahnya. 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. Upaya perampingan struktur organisasi tampak 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 ataupun tidak

akan berpengaruh terhadap efektifitas penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, bahkan cenderung mendistorsi tujuan dari desentralisasi dan otonomi itu sendiri. 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 Undang-undang No. 22 tahun 1999. Mengingat salah satu tujuan desentralisasi dan otonomi adalah pengembangan potensi lokal, maka pembentukan organisasi pemerintah daerah juga harus dilihat konteksnya 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 efektifitas 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 efektifitas 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.

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 tersebut. 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.⁵ 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.⁶ 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.⁷ 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

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

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

⁷ 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.

bobot yang sama pentingnya. Tujuan yang bersifat administratif lebih mengarah pada: *pertama*, aspek efisiensi dan efektifitas 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 Hoesesin 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 aktifitas politik ditingkat lokal. Argumentasi lain yang sering dikemukakan untuk men-*justifikasi* 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 realistik. Tujuan kedua adalah *Local Accountability*. Dalam hal ini ada beberapa variasi diantara 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.⁸

Bila kedua tujuan tersebut dihubungkan dengan keberadaan pemerintah daerah, maka tujuan politik akan memposisikan 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 memposisikan Pemerintah Daerah sebagai unit pemerintahan ditingkat 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.⁹

Menurut G. Shabbir Cheema (1983), kebijakan desentralisasi di sebagian besar negara mengambil 4 (empat) bentuk. Pemerintah di

⁸ 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.

⁹ 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.

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 Propinsi 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 pengorganisasian 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 membandingkan 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 tidak⁶

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 : hirarki 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 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

⁶ 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).

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 hirarkhi 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 hirarkhis yang layak dan *span of control* yang benar untuk mengimplementasikan strategi organisasi yang paling efektif. *Span of control* diartikan sebagai jumlah sub-ordinat 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.

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 :

- *Problem Komunikasi.* Terlalu banyak lapisan hirarkhis menimbulkan hambatan pada komunikasi. Komunikasi antara yang di atas dengan yang di bawah dalam suatu hirarkhi 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 hirarkhis.
- *Problem Motivasional.* Banyaknya pelapisan juga mengurangi lingkup kewenangan manajerial. Seiring dengan penambahan jumlah lapisan dalam hirarkhi, 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.

- *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 responsifitas, 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 aktifitas-aktifitas 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 labour*) dalam organisasi dan pengelompokan 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 akan 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 akan 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 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 propinsi-propinsi itu akan 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 dua tahun, pada tahun pertama (2000/2001) dipilih Kabupaten Bandung di Propinsi Jawa Barat yang memiliki potensi unggulan di sektor perindustrian di samping pertanian, dan Kabupaten Lebak di Propinsi Banten yang memiliki potensi unggulan di sektor pertanian dan perkebunan. Pada tahun kedua (2001/2002) penelitian dilakukan di Propinsi Kalimantan Timur, Riau dan Nusa Tenggara Timur. Di Propinsi 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 di dalamnya. Sementara itu di

Propinsi Riau dipilih Kabupaten Kampar dan di Propinsi Nusa Tenggara Timur dipilih Kabupaten Kupang. Penelitian pada tahun ini merupakan penelitian lanjutan, fokus perhatian akan diarahkan pada daerah yang memiliki potensi unggulan dalam sektor jasa, yaitu Propinsi Bali, khususnya Kabupaten Badung.

Kasus-kasus bangun organisasi pemerintah daerah yang diangkat dalam penelitian ini akan dikaji sebagai bahan untuk memformulasikan model organisasi pemerintahan daerah yang sesuai dengan esensi desentralisasi dan otonomi daerah.

1.7. Pendekatan dan Teknik Pengumpulan Data

Berbagai isu yang diangkat dalam penelitian ini akan dilihat dalam prespektif 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 akan coba diuji dengan menggunakan teori dan model.

Sebagian riset dalam teori organisasi berupaya melakukan pencarian terhadap kontingensi yang mempengaruhi organisasi. Demikian pula penelitian ini, peneliti akan 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 kadang kala bahkan seringkali membingungkan dalam studi tentang organisasi adalah level analisis. Dalam kaitan ini, pendekatan yang dilakukan akan menggunakan teori sistem. Artinya, di sini organisasi yang diteliti akan dilihat 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 akan dilakukan pada level organisasional, namun dengan memperhatikan level kelompok atau departemen-departemen dan lingkungan guna melihat kausalitasnya. Analisis akan diarahkan untuk eksaminasi makro dengan menganalisis keseluruhan organisasi sebagai satu unit. Organisasi di sini akan 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 efektifitas organisasi. Untuk itu akan dianalisis lima fungsi esensial dari sub-sistem organisasional, yakni *boundary spanning, production, maintenance, adaptation, dan management*.

Sementara itu data yang akan 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 tentang Organisasi dan Tata Laksana Pemerintah Daerah, merupakan para informan kunci dalam wawancara untuk penelitian ini.



BAB II

PROFIL DAERAH PENELITIAN

II.1. Profil Kabupaten Badung

Kabupaten Badung merupakan salah satu dari 9 kabupaten yang ada di Propinsi Denpasar dengan luas wilayah sebesar 418,52 km² atau 7,43 % dari luas Pulau Bali. Wilayah seluas itu melingkupi 6 kecamatan yang membujur membelah kepulauan Bali dari utara ke selatan menyerupai sebilah keris. Kabupaten Badung merupakan salah satu kabupaten penghasil PAD tertinggi di propinsi Bali yaitu pada tahun 2001 sebesar 300 milyar, di atas 50% nya adalah berasal dari sektor jasa, perdagangan, hotel dan restoran.

Melihat dari topografi wilayah kabupaten yang merupakan satu wilayah membujur dari ujung lautan Hindia yang bermuara di pantai Kuta dan menembus kota propinsi mengarah ke pegunungan dan pedalaman. Sudah sepantasnya bila di kabupaten ini masih terdapat banyak bentuk pemerintahan desa daripada kelurahannya, dapat disebutkan bahwa terdapat sebanyak 45 bentuk pemerintahan masih dalam katagori desa dan 16 bentuk kelurahan yang ada dalam 6 kecamatan di kabupaten Badung. Keenam kecamatan tersebut adalah kecamatan Kuta, kecamatan Kuta Selatan, kecamatan Kuta Utara, kecamatan Abiansemal, kecamatan Mengwi, dan kecamatan Petang.

Sementara itu baru kecamatan Kuta yang wilayahnya sudah dapat disebut sebagai sebuah kota, karena secara adminstratif seluruh wilayah administrasinya sudah tidak ada yang berbentuk desa tetapi semuanya telah berbentuk kelurahan, sementara itu yang semua wilayah administratifnya masih masuk dalam kategori desa sehingga unsur pimpinan daerahnya juga masih disebut sebagai kepala desa banyak terdapat di kecamatan Abiansemal dan Petang.

Lain halnya dengan kecamatan Kuta Selatan, Kuta Utara dan Kecamatan Mengwi, wilayah tersebut merupakan wilayah percampuran antara kedua bentuk tersebut, karena di ketiga kecamatan ini ada sebagian wilayahnya sudah masuk kategori kota dengan bentuk administrasi kelurahan tetapi masih banyak juga yang masih berbentuk pedesaan dengan kepala pemerintahannya disebut kepala desa. Di kecamatan Kuta Utara dan Selatan, masing-masing terdapat tiga dari keenam wilayah administrasinya berbentuk kelurahan, dan di kecamatan Mengwi, ada 10 bentuk pemerintahan kelurahan dari 20 wilayah administrasi yang ada di kecamatan ini. Kedua unsur dari bentuk pemerintahan ini, baik yang masih desa atau sudah dalam bentuk kelurahan di Kabupaten Badung masuk dalam kelembagaan dinas.

Selain kelembagaan dinas seperti disebutkan di atas, secara administrasi pemerintahan, juga masih ada dan terkondisikan dengan sangat kuat yaitu dalam bentuk kelembagaan adat. Untuk itu pula di Kabupaten Badung khususnya dan Propinsi Bali umumnya, dalam administrasi pemerintahannya, selain adanya desa-desa dinas yang diketuai oleh seorang lurah atau kepala desa, terdapat juga desa-desa adat yang diketuai oleh seorang ketua adat. Sehingga secara administrasi pemerintahan, di kabupaten Badung ini memiliki dua bentuk kelembagaan yakni kelembagaan dinas dan kelembagaan adat. Kedua bentuk kelembagaan ini secara fungsional memiliki tugas dan fungsi berbeda. Tidak biasa bagi seorang ketua dinas membawahi kelompok adat, yang terjadi adalah terdapatnya peran dan kedudukan dari seorang ketua adat yang secara sosial membawahi kelompok adatnya masing-masing. Secara adat setempat ketua desa adat lebih berperan dalam hal kehidupan keagamaan dan sosial sesuai dengan adat istiadat setempat, sementara itu ketua desa dinas lebih pada unsur administrasi pemerintahan seperti pengurusan surat-surat ijin kependudukan, dan sebagainya. Sebagai gambaran, dapat disebutkan disini bahwa desa adat yang ada di Kabupaten Badung terdapat sebanyak 119 desa adat, dan 61 desa dinas. Secara

social budaya dan ekonomi, keadaan ini mempengaruhi pula terhadap pola pengelolaan wilayahnya masing-masing, sehingga dapat ditemukan adanya banjar dinas dan banjar adat. Untuk hal ini terdapat sebanyak 523 banjar adat dan 357 banjar dinas serta ditambah dengan empat buah banjar dinas persiapan, yang terakhir ini tampaknya menunjukkan pada masa peralihan dari kedua bentuk tersebut.

Tabel 2-1:
Keadaan dan Jumlah Desa, Banjar, Dusun di Kabupaten Badung,
Tahun 2001

Kecamatan	Ibu Kota Kecamatan	Desa		Banjar Dinas	Banjar Adat	Lingk.	Klasifikasi	
		Dinas	Adat				Urban	Rural
Kuta Selatan	Jimbaran	6	9	23		33	3	3
Kuta	Kuta	5	6	-		27	5	-
Kuta Utara	Kerobokan	6	8	35		31	4	2
Mengwi	Mengwi	20	37	131		56	10	10
Abiansemal	Blahkiuh	17	32	122		-	4	13
Petang	Petang	7	27	46		-	-	7
		61	119	357	523	147	26	35

Sumber: Badung Dalam Angka 2001, Bappeda Kabupaten Badung dan BPS Kabupaten Badung, hal 23-24.

Tampak bahwa jumlah desa adat yang demikian besar dalam lingkup desa dinasnya dapat menjelaskan keadaan bahwa tindakan social-budaya masyarakat Bali dalam kehidupan kesehariannya masih begitu terpengaruh dengan adat istiadat yang mereka anut selama ini. Perubahan yang muncul secara nyata yang ada disekitarnya tidak membuat masyarakat Bali berpaling dari dunia adat istiadatnya. Semua gemerlap cahaya perubahan yang sedang diusung para pendatang di sekitarnya tidak dapat mengusik tatanan nilai yang sudah sedemikian merasuk dalam kehidupan social masyarakat Bali, bahkan kentalnya nuansa nilai yang diembannya itu pula yang telah membawa Bali menjadi salah satu obyek wisata dunia dan menjadi unsure devisa negara.

Sebagai salah satu wilayah unggulan wisata di Indonesia, dapat dikatakan bahwa kabupaten ini merupakan sebuah kabupaten yang mempunyai tingkat kepadatan penduduk tertinggi dibanding kabupaten lainnya yang ada di Propinsi Denpasar. Secara demografis, penduduk Kabupaten Badung berjumlah 339.420 jiwa dengan kepadatan penduduk rata-rata 418,52 jiwa/km². Kepadatan paling besar ada di kecamatan Mengwi (98.027 jiwa penduduk), kemudian Abiansemal (73.838 jiwa) dan Kuta Selatan (56.858 jiwa). Untuk kasus di kabupaten Badung ini, tampaknya keadaan kepadatan ini tidak berkorelasi langsung dengan luas wilayah tetapi kelihatannya lebih pada keadaan geografis dari masing-masing daerah tersebut. Hal ini terutama apabila kita perhatikan hubungan antara luas wilayah dengan jumlah penduduknya, tampak bahwa kecamatan Petang merupakan wilayah kecamatan terluas tetapi jumlah penduduk termasuk yang terendah (26.811 jiwa), dan bila dilihat dari posisi geografisnya, wilayah ini termasuk daerah pegunungan dan berbukit dengan kondisi wilayah yang kurang subur serta mempunyai jarak yang cukup jauh baik ke ibu kota propinsi maupun ke ibu kota kabupaten. Semua itu tampaknya juga berpengaruh terhadap pembangunan wilayahnya, tampak bahwa pembangunan terutama fisik dengan berbagai sarannya masih kurang berkembang Berbeda dengan kecamatan Kuta (baik Utara, selatan, maupun kuta nya sendiri), di wilayah tersebut tampaknya telah menjadi pusat pembangunan, sehingga semua aktifitas sosial terutama perekonomian berada di wilayah ini. Kondisi kependudukan kabupaten Badung dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 2-2:
Keadaan Kependudukan di Kabupaten Badung, Tahun 2001

Kecamatan	Jenis Kelamin		Jumlah KK	Densiti/ km ²	Luas wil (km)	Jumlah Penduduk	Jarak ke Ibu Kota Prop
	Laki	Perempuan					
1. Kuta	16.451	15.906	6.846	1.847	152,51	32.357	-10
2. Kuta Selatan	27.790	27.314	12.382	545		55.104	10
3. Kuta Utara	21.602	21.506	9.000	1.273		43.100	-10
4. Abiansemal	36.201	36.655	18.154	1.056	69,01	72.856	15
5. Mengwi	48.135	48.760	21.540	1.182	82,00	96.895	15
6. Petang	13.490	13.396	6.403	234	115,00	26.886	30
Jumlah	163.669	163.537	74.325	1.023	418,52	327.198	

Sumber: Badung Dalam Angka, tahun 2001, hal 35-38.

Berdasarkan tabel tersebut di atas, tampak bahwa konsentrasi penduduk terpadat ada di kecamatan Kuta (1.847 jiwa/km²) dan Kuta Utara (1.273 jiwa/km²), berbeda dengan keadaan di kecamatan Petang (234 jiwa/km²) atau Kuta Selatan (545 jiwa/km²). Dua kecamatan pertama merupakan wilayah yang menjadi poros jalan utama untuk menuju ke kota propinsi dan berbatasan langsung dengan kota Denpasar sebagai ibu kota Propinsi Bali, sementara itu dua kecamatan yang disebutkan terakhir, salah satunya adalah kecamatan Petang terdapat dibagian perbukitan wilayah kabupaten Badung (sekitar 275-2075 meter dari permukaan laut), sedangkan kecamatan Kuta Selatan merupakan satu sisi lain dari kabupaten ini yang wilayahnya juga berupa wilayah perbukitan (kurang dari 275 meter dari permukaan laut) sehingga ada "joke" yang terlontar diantara para eksekutif bahwa tetumbuhan yang dapat hidup di Kuta Selatan ini adalah "pohon beton" ini merupakan sebuah kiasan dalam arti bahwa yang tumbuh dan berkembang di wilayah ini adalah dalam bentuk bangunan-bangunan perumahan yang secara fisik sudah menjamur, namun masih tampak sepi penghuni. Sehingga baik secara sosial maupun ekonomi wilayah ini masih belum berkembang.

Melihat pada kondisi, posisi dan potensi dari masing-masing wilayah yang ada di kabupaten Badung ini, maka bila dikaitkan dengan pola dasar pembangunan Bali terdapat ketetapan terhadap

tiga tonggak sebagai pilar utama pembangunan perekonomian Bali. Ketiga pilar itu yakni pertanian (primer), Industri kecil dan kerajinan (sekunder), dan pariwisata (tersier). Ketiga pilar pembangunan perekonomian ini disesuaikan dengan keadaan dari masing-masing wilayah yang ada di Kabupaten ini, sehingga dalam perkembangannya juga berbeda. Untuk itu pula maka arah pembangunan wilayah kabupaten ini terbagi atas tiga wilayah pembangunan yang ada yakni:

- Pembangunan Badung Utara, yang meliputi kecamatan Petang dan Abiansemal dengan pusat pengembangannya di Blakiuh, dimana pengembangan aktifitas wilayahnya meliputi aktifitas perkebunan dan tanaman pangan, wisata alam, Peternakan, kerajinan dan konservasi.
- Pembangunan Badung Tengah, yang meliputi kecamatan Mengwi dengan pusat pengembangannya di Mengwi berupa aktifitas pertanian, pariwisata budaya, peternakan dan kerajinan.
- Pembangunan Badung Selatan, meliputi kecamatan Kuta Selatan, Kuta Utara dan kecamatan Kuta dengan pusat pengembangannya ada di Kuta dan aktifitasnya lebih pada pariwisata, perikanan, industri kecil, perdagangan dan jasa serta pusat pendidikan. (Badung Selayang Pandang 2003, h. 13).

Berpijak pada ketiga pilar tersebut dapatlah disebutkan bila dilihat dari posisi kabupaten Badung sebagai sentra pariwisata utama di pulau Bali, maka dapat dikatakan bahwa wilayah Badung Selatan sebagai wilayah sentra pariwisata sedangkan wilayah Badung Utara dan Tengah lebih sebagai wilayah penunjang pariwisata di kabupaten Badung. Sesungguhnya pola dasar pembangunan Bali sudah tepat yaitu dengan menetapkan tiga tonggak sebagai pilar utama pembangunan perekonomian Bali sebagaimana yang telah dikemukakan terdahulu. Namun menurut pendapat Dewa Ngurah Suprpta ternyata dalam tahap implementasinya pemerintah lebih

bahkan hampir total menitik beratkan pada sektor pariwisata. Dasar pemikirannya dilihat dari catatan investasi antar sektor antara tahun 1967-2001. Investasi untuk sektor pertanian dan pengairan selama kurun waktu tersebut hanya Rp.272,8 miliar. Sementara itu untuk sektor pariwisata dan perdagangan dalam kurun waktu yang sama investasinya sangat tinggi mencapai 13,9 triliun. bila pola implementasi kebijakan pembangunan pemerintah Bali masih mengandalkan pariwisata sebagai leading sektor, maka fondasi perekonomian Bali akan goyah/lemah. Hal ini terbukti dengan menghadapi isu penyakit, keamanan, dan gejala politik maka terjadi kemerosotan dalam berbagai hal (Kompas, 10 Juli 2003).

Padahal bila hal tersebut dikaitkan dengan keadaan ketenaga kerjaan di kabupaten ini, tercatat bahwa pada tahun 2000 terdapat sebanyak 171.955 penduduk usia kerja di atas 10 tahun yang bekerja dan sebanyak 4.799 penduduk yang mencari pekerjaan. Situasi di tahun 2001 ternyata tidak menggembirakan karena selain jumlah penduduk yang bekerja menurun menjadi hanya 156.827 orang, ternyata penduduk yang mencari pekerjaan justru meningkat menjadi 7.461 orang.

Lebih jauh bila jumlah tenaga kerja tersebut dilihat berdasarkan atas usaha yang bergerak di masing-masing pilar tersebut dan yang dilakukannya maka tampak bahwa bahwa kebanyakan penduduk kabupaten Badung ini bergerak di bidang pertanian. Pada tahun 1980 terdapat 28,37 % penduduk yang bekerja di sektor pertanian dan lima belas tahun kemudian (tahun 1995) keadaan ini menurun menjadi 24,49%. Keadaan ini berbeda bila melihatnya secara keseluruhan Bali dalam arti satu Propinsi Bali pada tahun 1980 sampai 1985 mayoritas penduduk adalah bekerja sebagai petani, dan seperti halnya di kabupaten Badung di propinsi Bali-pun terjadi penurunan yang cukup drastis pada tahun 1995, mereka yang bekerja di sektor pertanian ini tinggal 39,52% saja sisanya adalah terdistribusi pada sektor industri dan perdagangan.

Keadaan tersebut agak berbeda dengan yang terjadi pada sektor perdagangan, hotel dan restoran. Pada sektor ini justru mengalami kenaikan dari keadaan yang 25,70% pada tahun 1980 meningkat menjadi 28,51% pada tahun 1995. Demikian pula dengan keadaan di propinsi dari 14,52% pada tahun 1980 menjadi 19,52% di tahun 1995. Tentu saja sektor perdagangan ini terkait erat dengan keberadaan Bali sebagai kota pariwisata, sehingga sarana dan prasarana yang menunjang bagi keberhasilan kota itupun senantiasa digalakkan di Kabupaten Badung pada khususnya dan Propinsi Bali pada umumnya. Untuk lebih jelasnya keadaan perubahan kerja yang terjadi di kabupaten dan propinsi dapat dilihat pada table berikut ini.

Tabel 2-3:
Keadaan Tenaga Kerja Di Kabupaten Badung Dan Propinsi Bali
(Dalam Persen) Keadaan Tahun 1980, 1985, 1995

Lapangan Pekerjaan	Kabupaten Badung			Propinsi Bali		
	1980	1985	1995	1980	1985	1995
1. Pertanian	28,37	26,15	24,49	50,47	52,30	39,52
2. Pertamb & penggalian	1,35	0,84	1,49	1,34	1,50	0,90
3. Industri	6,10	9,84	6,42	9,84	12,80	14,67
4. Listrik, Gas, Air minum	0,27	0,21	0,05	0,09	0,10	0,30
5. Bangunan	8,60	7,71	15,58	4,82	4,70	6,94
6. Perdag, Hotel dan restoran	25,70	23,20	28,51	14,52	14,10	19,52
7. Pengangkutan	4,00	4,09	6,22	2,21	2,30	3,63
8. Keuangan & Asuransi	1,20	1,46	2,10	0,54	0,50	0,97
9. Jasa kemasyarakatan	24,41	26,10	15,14	15,10	11,60	13,55
10. Lainnya	-	0,28	-	0,80	1,10	-
Jumlah	100,00	99,88	100,00	99,73	100,00	100,00

Sumber: Badung Dalam Angka 2001; BPS-Bappeda Kab Badung, h 45.

Situasi tersebut juga mengalami perubahan yang cukup besar pada situasi kerja di tahun 2000 dan 2001. Tampak bahwa posisi kerja di bidang pertanian justru mengalami kenaikan yang cukup berarti sementara di bidang usaha perdagangan, hotel dan restoran terlihat menurun, berbeda dengan jenis pekerjaan lain seperti jasa kemasyarakatan, keuangan, dan industri pengolahan yang tampak

menaik. Hal tersebut tampak jelas terlihat pada situasi yang terjadi di kabupaten Kabupaten Badung, dalam tabel di bawah ini (tabel 2-1-4).

Tabel 2-4:
Penduduk Kabupaten Badung Berumur 10 Tahun Ke atas Hasil SUSENAS
Yang Bekerja Menurut Lapangan Usaha Utama
Tahun 2001

Lap usaha utama	Susenas 2000		Susenas 2001	
	Jumlah	Persentase	Jumlah	Persentase
1. Pertanian, Perkebunan, Kehutanan, Perikanan, Peternakan	22 389	13,02	23 065	14,71
2. Pertambangan dan Penggalian	103	0,06	582	0,37
3. Industri Pengolahan	14 014	8,15	22 226	14,17
4. Listrik, Gas dan Air	567	0,33	97	0,06
5. Bangunan	29 473	17,14	22 817	14,55
6. Perdagangan, Hotel dan Restoran	60 425	35,14	46 935	29,93
7. Angkutan, Pergudangan dan Komunikasi	13 550	7,88	10 548	6,73
8. Keuangan, Asuransi, Usaha Persewaan Bangunan	4 333	2,52	5 115	3,26
9. Jasa Kemasyarakatan	27 100	15,76	25 443	16,22
10. Lainnya	-	0,00	-	0,00
Jumlah	171 955	100,00	156 827	100,00

Sumber: Badung Dalam Angka 2001, Bappeda dan BPS Kabupaten Badung, 47.

Kedua tabel di atas menunjukkan terjadinya arus balik dalam penentuan kerja bagi warga masyarakat Kabupaten Badung ini. Tabel 2-1-3 memperlihatkan keadaan masih cukup besarnya penduduk yang bergerak di sektor pertanian, tetapi lonjakan sangat dirasakan pada keadaan tahun 2000. Sektor pertanian sebagai mata pencaharian pokok umumnya masyarakat Indonesia telah merosot sedemikian tajam dimana posisi 24,49 % keadaan pada tahun 1995 menurun tajam menjadi hanya 13,02% di tahun 2000, dan tampaknya penduduk banyak yang beralih ke sektor tersier seperti bangunan dan usaha perdagangan, hotel dan restoran, masing-masing terdapat 17,14% pada tahun 2000 dari 15,48% pada tahun

1995 dan dari jenis usaha perdagangan, hotel dan restoran terdapat 28,51% pada tahun 1995 menjadi 35,14% pada tahun 2000. Tetapi keadaan pada tahun 2001 kembali menunjukkan adanya peningkatan pada sektor pertanian dan penurunan yang cukup besar pada sektor perdagangan, hotel dan restoran (5,21%). Hal itu menunjukkan bahwa usaha di sektor pertanian yang dinilai tetap merupakan sektor yang dapat diandalkan keberadaannya. Lonjakan kerja seperti yang terjadi di tahun 2000'an itu merupakan *respons* positif dari penduduk atas adanya kebijaksanaan pemerintah untuk meningkatkan sektor pertanian sebagai salah satu pilar utama pembangunan perekonomian Bali. Lebih jauh lagi bila keadaan ini dikaitkan dengan beberapa jenis pekerjaan yang mayoritas digeluti masyarakat, hal itu juga menunjukkan bahwa pekerjaan tersebut satu sama lain cukup berkorelasi dan saling menunjang satu sama lain atas kegiatan pembangunan yang sedang berlangsung dewasa ini yang juga mendukung bagi adanya kota Badung sebagai kota pariwisata.

Terkait dengan adanya pendorong bagi tempat pariwisata, maka perdagangan yang umumnya muncul adalah yang dapat menunjang keberadaan dari kota wisata itu sendiri, dalam hal ini dalam bentuk cinderamata misalnya. Para pengrajin yang ada di kota ini dituntut kreatifitasnya untuk memunculkan berbagai cinderamata yang potensial disukai kalangan turis (domestik atau asing). Dalam hal ini dapat kita ketahui bahwa dari segi industri maka industri rumah tangga cukup berhasil dan berkembang di wilayah ini. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada rincian pembahasan tentang sektor industri setelah pembahasan berikut ini.

II.1.1. Potensi Daerah

Di atas telah disinggung bahwa dalam pola dasar pembangunan Bali terdapat ketetapan terhadap tiga tonggak sebagai pilar utama pembangunan perekonomian Bali. Ketiga pilar itu yakni

pertanian (primer), Industri kecil dan kerajinan (sekunder), dan pariwisata (tersier). Ketiga pilar pembangunan perekonomian ini disesuaikan dengan keadaan dari masing-masing wilayah yang ada di Kabupaten yang bersangkutan. Ketiga pilar tersebut dilihat dalam kontelasinya dengan potensi setempat adalah sebagai berikut:

A. Potensi Sektor Pertanian

Sebagaimana telah dijelaskan terdahulu bahwa salah satu jenis pekerjaan yang selama ini ditekuni penduduk Kabupaten Badung khususnya adalah di bidang pertanian (termasuk di dalamnya adalah perkebunan, perikanan, peternakan dan kehutanan), walaupun akhir-akhir ini mengalami penurunan dibandingkan dengan sektor lain yang digelutinya.

Pekerjaan di sektor pertanian itu sendiri dijalankan oleh sedikit penduduk Kabupaten Badung. Jenis komoditi tanaman yang diusahakan dalam pertanian itu adalah seperti padi sawah, sayuran (yang cukup banyak ditanam adalah kacang panjang, kangkung, cabe, tomat) dan buah-buahan (yang cukup banyak ditanam adalah alpukat, durian, jambu biji, jeruk, nenas, pepaya, pisang, salak) serta berbagai jenis kacang-kacangan (kedelai, kacang tanah, jagung, kacang hijau). Sebagai tanaman pokok adalah padi sawah. Luas areal tanah sawah pada tahun tahun 2001 adalah 10.615 Ha, atau sekitar 20% dari luas wilayah kabupaten Badung merupakan wilayah pertanian. Dari luas sebesar itu produksi padi yang dihasilkan dari tanaman padi sawah adalah sebesar 120.294 ton dan produksi padi sawah paling tinggi terdapat di kecamatan Mengwi yaitu sebesar 50.098 ton dan Abiansemal sebesar 37.487 ton, sisanya tersebar di empat kecamatan lainnya dan produksi paling sedikit terdapat di kecamatan Petang. Keadaan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 2-5:
Keadaan Luas Sawah dan Bukan Di Kabupaten Badung,
Tahun 2001

Kecamatan/Luaskab	Luas Wilayah	Luas Sawah	Tanah Perkebunan	Luas Bukan Sawah	Lainnya
Kuta	1.179	56	-	1.445	278
Kuta Utara	3.538	1.776	-	1.617	145
Kuta Selatan	9.934	-	1.253	5.704	2.977
Mengwi	8.200	4.661	715	2.665	159
Abiansemal	6.901	3.006	985	2.790	120
Petang	11.500	1.116	3.741	6.486	157
Jumlah	41.852	10.615	6.694	20.707	3.836

Sumber: Badung Dalam Angka, 2001; Bappeda dan BPS Kab Badung; hal 6.

Tabel tersebut menunjukkan pula bahwa luas areal bukan sawah lebih besar bahkan dua kali lebih luas dari luas areal pesawahan, hal tersebut terutama tampak dari luas areal perkebunan yang cukup besar di Kabupaten Badung yakni seluas 6.694 ha, dan bila digabung dengan luas tegal/kebun yang sebesar 8.221 ha maka luas areal perkebunan ini menjadi 14.915 ha, berarti terdapat satu setengah kali dari luas areal pesawahan. Untuk itu pula dapat dimengerti bila jumlah subak di daerah ini termasuk yang relatif kecil dibandingkan dengan kabupaten lain yang ada di Propinsi Bali. Keadaan luas subak pada tahun 2001 sebesar 19.069,422 hektar yang terbagi atas luas subak untuk tanah pesawahan seluas 11.591,062 hektar, dan untuk tanah kering seluas 7.478,630 hektar. Sebagaimana halnya hasil (produksi) yang dihasilkan dari masing-masing kecamatan tersebut, maka kecamatan Mengwi dan Abiansemal yang memiliki luas subak terbesar yakni masing-masing 6.317,270 hektar dan 3.930,447 hektar.

Sementara itu dilihat dari penggunaan tanah di kabupaten ini, terdapat pula luas pekarangan yang diperuntukkan bagi perumahan terdapat sebesar 9.626 ha, suatu jumlah yang cukup besar, hal ini tentunya dapat dimengerti mengingat adanya adat istiadat setempat yang terbungkus dalam budaya Bali yang selalu menempatkan

sebuah pura keluarga di setiap kediaman rumah tinggal mereka yang lajim di sebut sebagai “sanggah”. Sanggah ini merupakan sebuah bentuk pura tempat keluarga melakukan aktifitas keagamaannya dan sudah merupakan satu keharusan bagi sebuah rumah tangga penduduk Bali untuk memiliki sebuah sanggah. Dengan demikian Untuk keperluan ini tentunya dibutuhkan satu lahan tersendiri. Dewasa ini pembangunan pura “sanggah” itu tidak hanya ditempatkan di pekarangan rumah (di luar atau di dalam) bahkan telah ada yang menempatkannya di lantai dua tempat tinggal mereka, hal ini mungkin sebagai salah satu upaya menyikapi kesulitan lahan/tempat untuk pura tersebut, karena rata-rata rumah tinggal dewasa ini relatif kecil-kecil lahannya tidak seperti masa lalu yang tercermin begitu luas dan masing-masing keluargapun tidak membatasi pekarangannya dengan batasan fisik seperti dalam bentuk pagar- pagar tembok seperti dewasa ini terjadi.

Apabila dicermati lebih jauh mengenai potensi luas tanah yang dimiliki masing-masing wilayah dan dibandingkan dengan penggunaannya, maka wilayah kecamatan Kuta Selatan merupakan wilayah yang tidak memiliki lahan sawah tetapi potensi lahannya banyak untuk lainnya dan bukan tanah sawah. Wilayah Badung Selatan merupakan wilayah yang kemajuan pembangunannya cukup pesat, berbagai usaha dan kegiatan banyak terkonsentrasi di wilayah Badung Selatan ini. Dengan adanya ketimpangan pembangunan di tiga wilayah yang ada di Kabupaten Badung ini, maka pemerintah setempat berusaha mengadakan keseimbangan pembangunan di ketiga wilayah tersebut. Dengan tetap mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah serta falsafah “Trihita Karana” maka dilakukan langkah terobosan bagi pemerataan pembangunan di ketiga wilayah itu, seperti penyediaan sarana dan prasarana bagi wilayah di Badung Utara dan Badung Tengah serta memberikan kemudahan lainnya bagi mereka yang berusaha di wilayah Badung Utara dan Badung Tengah. Apabila dirinci lebih jauh tentang penggunaan lahan yang

ada di Kabupaten Badung, maka gambarannya dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 2-6:
Luas Tanah Menurut Penggunaannya Di Kabupaten Badung Dirinci Perkecamatan Tahun 2001 (Dalam Hektar)

Penggunaan Lahan	Kuta Selatan	Kuta	Kuta Utara	Mengwi	Abianse mal	Petang	Kab
1.Tanah Sawah	-	56	1.176	4.661	3.006	1.116	10.615
2.Bukan Sawah:	9.934	1.723	1.762	3.539	3.895	10.384	31.237
- Pekarangan	4.034	1.314	1.613	1.635	885	145	9.626
- Tegak/kebun	1.359	-	-	1.024	952	4.886	8.221
- Tambak	-	-	1	-	-	-	1
- Kolam/empang	-	-	3	6	13	3	25
- Tanah tdk diusahakan	50	115	-	-	-	-	165
- Hutan rakyat	-	-	-	-	927	325	1.252
- Hutan negara	261	16	-	-	13	1.127	1.417
a. Tanah perkebunan	1.253	-	-	715	985	3.741	6.694
b. Tanah lainnya	2.977	278	145	159	120	157	3.836
J u m l a h	9.934	1.779	3.538	9.200	6.901	11.500	41.852

Sumber: Badung Dalam Angka 2001, BPS dan Bappeda, hal 6.

Dalam rangka untuk meningkatkan dan mengembangkan kualitas dan kinerja di bidang pertanian, maka terdapat empat arah kebijakan yang diterapkan pemerintah kabupaten Badung, yakni:

- Meningkatkan kualitas sumber daya petani dalam pengelolaan dan pengembangan usaha pertanian,
- Meningkatkan kualitas dan kuantitas produksi, keaneka ragaman hasil pertanian dan distribusinya serta pengembangan usaha pertanian yang berbasis agrobisnis dan agrowisata khususnya di wilayah Badung Utara,
- Meningkatkan kesejahteraan masyarakat petani melalui usaha pertanian tanaman pangan,
- Mengembangkan agrobisnis dan agrowisata. (Propeda tahun 2001-2005, hal 31).

Dalam pengembangannya terdapat beberapa kendala yang dihadapi terutama dari segi mutu atau kualitas tanaman seperti contoh dari jenis buah-buahan dan sayuran. menurut kepala dinas Pariwisata sampai saat ini *stock* yang tersedia di daerah masih belum cukup bagi keperluan pariwisata di daerah, sehingga mereka masih perlu mendatangkannya dari luar terutama dari daerah Sulawesi dan Jawa Timur. Hal itu selain karena produksi daerah dianggap masih kurang, juga karena kualitas hasil daerah masih dianggap belum baik sehingga tidak dapat masuk dalam persaingan pasar daerah bagi keperluan pariwisata, terutama untuk hotel-hotel berbintang yang sangat mengutamakan mutu. Keadaan ini tentu saja memerlukan satu perbaikan dan usaha serius agar hasil daerah memang dapat dinikmati dan memiliki pasarnya sendiri sehingga petani tidak perlu merasa resah. Tentu saja apabila hasil di daerah cukup baik, maka perekonomian dan kesejahteraan masyarakat di daerah pun dapat terjadi peningkatan. Untuk itu pula, maka dalam arah pembangunan pertanian kali ini selain untuk upaya peningkatan mutu dengan mengawinkan beberapa bibit dari luar, juga dilakukan pembangunan pertanian yang arahnya pada “agroindustri”.

Sudah bukan menjadi rahasia umum, bila potensi wisata dari sektor pertanian yang ada di wilayah propinsi Bali pada umumnya dan di kabupaten Badung pada khususnya telah demikian dikenal. Hal itu terutama dengan adanya yang disebut sistem “subak” dibidang pertanian. Dalam aturan sistem ini, hal paling penting adalah memberikan keseimbangan dalam pengelolaan pengairan pertanian bagi warga masyarakat petani, sehingga semua wilayah yang tercakup dalam sistem ini memperoleh pengairan yang sama. Sistem subak ini tampaknya sangat terkait erat dengan falsafah yang mereka anut yakni *Tri Hita Karana*, sehingga keseimbangan dan keharmonisan lingkungan dan sesama juga sangat menjadi perhatian utama dalam mengatur sistem pertaniannya. Dengan sistem ini pula blok-blok pertanian diatur sedemikian rupa sehingga tertata rapi dan berundak-undak bagaikan sebuah anak tangga dari hamparan

permadani hijau yang lembut dan lentur sehingga enak dipandang mata dan memberikan nuansa keteduhan dan kenyamanan tersendiri bagi yang memandangnya. Melalui sistem pertanian subak ini pula yang telah mengangkat propinsi Bali menjadi cukup dikenal sampai ke mancanegara karena “subak” telah menjadi salah satu obyek wisata bagi wilayah Bali.

Seperti telah disebutkan diatas bahwa subak merupakan sistem pengelolaan pertanian yang dijalankan di kabupaten Badung. Dalam pelaksanaannya terdapat sebanyak 114 subak untuk pesawahan dengan luas 11.591,062 hektar, yang paling banyak terdapat di kecamatan Mengwi (45 subak dengan luas 5.785,330 ha) diikuti kecamatan Abiasemal (33 subak dengan luas 3.097,220 ha), Kuta (khususnya di kecamatan Kuta dan Kuta Utara terdapat 22 subak dengan luas masing-masing 574,340 ha dan 976,492 ha) dan di Petang terdapat 14 subak dengan luas subak sebesar 1.157,680 ha. Kecamatan terakhir ini termasuk yang paling kecil dan sedikit subak tanah sawahnya, tetapi paling besar luas tanah keringnya sehingga memiliki jumlah subak tanah keringnya mencapai seluas 4.138,500 ha. Apabila dilihat dari topografi wilayahnya, kecamatan Petang memang merupakan daerah yang berbukit-bukit, sehingga tidak cocok untuk pertanian sawah, wilayah ini memiliki daerah perkebunan yang lebih luas dibandingkan dengan kecamatan lainnya. Luas lahan perkebunan di wilayah kecamatan Petang terdapat 3.741 ha sementara kecamatan lain berkisar antara 250 – 1.250 ha. Sebagaimana tergambarkan dalam tabel diatas. Sistem subak ini membentuk satu organisasi atau perkumpulan kemasyarakatan yang mengatur pengairan pesawahan di seluruh wilayah Bali yang disebut dengan organisasi Banjar.

Sebagaimana tergambarkan dalam tabel di atas, bahwa luas lahan perkebunanpun cukup menjanjikan bagi perekonomian masyarakat setempat terutama di beberapa tempat yang secara geografis tidak memungkinkan bagi daerahnya untuk

mengembangkan pertanian sawah seperti di kecamatan Petang misalnya, maka berusaha di bidang perkebunanpun menjadi salah satu alternatif bagi kelangsungan hidup warganya. Selain itu juga subsektor perkebunan tampaknya dapat juga memberikan kontribusi terhadap peningkatan perekonomian Kabupaten Badung. Dalam hal ini maka kebijaksanaan pemerintah setempat terhadap pengembangan sektor perkebunan ini ditujukan pada upaya untuk meningkatkan beberapa komoditi perkebunan yang mulai banyak dilirik pihak luar. Untuk itu pula sasaran pembangunan di sektor perkebunan terutama dari jenis tanaman kakao mulai digalakkan, sementara yang sudah berjalan selama ini adalah dari jenis kelapa dalam dan kopi (robusta dan arabika). Dalam perkembangannya kopi bali telah menjadi salah satu komoditi wisata dalam bentuk paket oleh-oleh. Selain kelapa dalam, produksi kopi (robusta atau arabika) termasuk yang cukup besar, dan diperkirakan akan terus meningkat. Untuk lebih jelasnya berapa besar produktifitas dari tanaman ini dan luas areal perkebunan di masing-masing kecamatan yang ada di kabupaten Badung dapat dilihat pada kedua tabel berikut.

Tabel 2-7:
Luas Areal Tanaman Perkebunan Menurut Kecamatan Di Kabupaten Badung (Dalam Ha), Tahun 2001

Kecamatan	Kelapa	Kopi		Cengkeh	Panili	Jambu Mete	Kapok	Coklat
		Robusta	Arabika					
Kuta Selatan	-	-	-	-	-	-	-	-
Kuta	499,35	-	-	-	-	121,79	425,79	-
Kuta Utara	-	-	-	-	-	-	-	-
Mengwi	755,50	38,00	-	45,00	1,07	-	-	45,50
Abiansemal	985,00	81,58	-	174,70	-	-	-	282,64
Petang	421,00	569,26	1.068,33	442,25	52,25	-	-	67,52
Jumlah/Thn.								
2001	2.660,85	688,84	1.068,33	661,95	53,32	121,79	425,79	395,66
2000	2.660,85	680,84	1.068,33	661,95	53,32	121,79	425,79	395,66
1999	2.740,35	674,84	1.018,70	902,75	57,47	161,84	425,79	358,66
1998	2.600,00	674,00	996,00	1.044,00	187,00	201,00	433,00	330,00
1997	2.609,85	673,57	992,00	742,75	186,22	211,86	458,65	313,66

Sumber: Badung Dalam Angka 2001, hal 199; Dinas Perhutanan dan perkebunan Kab Badung.

Tabel 2-8:
 Sasaran Pembangunan Perkebunan
 di Kabupaten Badung, Tahun 2001 – 2005

Uraian	Tahun	Produksi (Ton)	Produktivitas Kg/Ha/Ton
1. Kelapa dalam	2001	2.635,20	1.250
	2005	2.635,20	1.450
2. Cengkeh	2001	21,42	400
	2005	70,00	500
3. Kopi Robusta	2001	377,27	800
	2005	377,27	1000
4. Kopi Arabika	2001	528,40	700
	2005	537,60	900
5. Kakao	2001	48,90	921
	2005	61,50	1.025
6. Panili	2001	1,90	81
	2005	2,52	250
7. Jambu Mete	2001	14,40	277
	2005	14,40	400
8. Kapok	2001	116,46	459
	2005	147,35	700

Sumber: Dinas Perkebunan Kabupaten Badung, 2000.

Tabel di atas menunjukkan bahwa dari 6 kecamatan yang ada di Kabupaten Badung, dua kecamatan yang ada yaitu kecamatan Abiansemal dan Petang merupakan wilayah yang paling luas areal perkebunannya. Tanaman yang ada tampaknya tanaman kopi merupakan komoditi yang paling menjanjikan bagi kedua daerah tersebut. Produksi paling tinggi dari tanaman kopi ini tampaknya mengalami peningkatan yang cukup berarti pada keadaan tahun 1999 sampai 2001 dengan terlihat dari semakin luasnya areal yang ditanami kopi tersebut.

Sementara itu sub sektor lainnya yang tidak terlalu menonjol bagi pendapatan daerah di Kabupaten Badung tetapi patut dijaga kelestariannya adalah dari subsektor kehutanan. Mayoritas luas lahan hutan yang ada di Kabupaten Badung ini merupakan luas kawasan hutan lindung (1.126,90 Ha), sisanya merupakan kawasan hutan

yang dipelihara bagi kehidupan pariwisata daerah yang berupa taman hutan seluas 627,00 ha dan hutan wisata seluas 13,97 Ha luas. kawasan hutan ini secara ekonomis dapat memberikan kontribusi terhadap kehidupan pariwisata di kabupaten Badung terutama pada masing-masing wilayah dimana hutan tersebut berdomisili yakni di kecamatan Kuta dan Abiansemal, keadaan hutan yang ada di kabupaten Badung ini dari sejak tahun 1997 sampai 2001 nampaknya tidak mengalami banyak perubahan, demikian juga dengan ciri khas dari masing-masing hutan tersebut, seperti yang tergambarkan dalam tabel di bawah ini.

Tabel 2-9:
Luas Kawasan Hutan Menurut Fungsinya Di Kabupaten Badung,
Tahun 2001

Kecamatan / Jenis (Ha)	Luas Kawasan	Hutan Lindung	Hutan Produksi	Suaka Alam	Hutan Wisata	Taman Hutan
Kuta Selatan	-	-	-	-	-	-
Kuta	627,00	-	-	-	-	627,00
Kuta Utara	-	-	-	-	-	-
Mengwi	-	-	-	-	-	-
Abiansemal	13,97	-	-	-	13,97	-
Petang	1.126,90	1.126,97	-	-	-	-
Jumlah 2001	1.767,87	1.126,90	-	-	13,97	627,00
2000	1.767,87	1.126,90	-	-	13,97	627,00
1999	1.767,87	1.126,90	-	-	13,97	627,00
1998	1.767,87	1.126,90	-	-	13,97	627,00
1997	1.767,87	1.126,90	-	-	13,97	627,00

Sumber: Dinas Perhutanan dan Perkebunan Kabupaten Badung. (h.205)

Untuk tetap terjaga dan terpeliharanya dengan baik keberadaan hutan yang ada di Kabupaten Badung maka dilakukan usaha penghijauan. Selama 4 tahun telah terjadi peningkatan usaha penghijauan yaitu dari 1.282 Ha pada tahun 1997/1998 menjadi 1.515 Ha di tahun 2001. Selama kurun waktu 4 tahun tersebut sebetulnya telah terjadi fluktuasi luas penghijauan, dan keadaan paling kecil dalam usaha penghijauannya terjadi pada tahun 1998/1999 yaitu hanya 645 ha, sementara pada tahun 1999/2000

meningkat cukup besar sampai lebih dua kali lipat dari tahun sebelumnya yaitu menjadi 1460 ha, penurunan terjadi kembali pada tahun 2000 yaitu hanya 1000 ha dan keadaannya kembali meningkat menjadi 1515 ha pada tahun 2001.

Dilihat dari komposisi tanaman yang ada dan tumbuh dengan baik dari hutan yang ada di Kabupaten Badung tampaknya hanya terdapat dua jenis kayu yang dapat memberikan hasil yang cukup memadai bagi pendapatan daerah yaitu dari hasil hutan kayu jati dan rimca campuran, sementara dari sirap tidak memberikan banyak hasil. Hasil paling menggembirakan adalah dari jenis kayu rimca campuran, namun demikian keadaannya tidak berlangsung lama karena dari tahun ke tahun terjadi juga penurunan yang cukup berarti dalam hal pemasukan hasil hutan seperti tergambar dalam tabel berikut.

Tabel 2-10:
Banyaknya Pemasukan Hasil Hutan
Kabupaten Badung Tahun 2001

Tahun	Jenis Kayu (M ³)		
	Jati	Rimca Campuran	Sirap
2001	142,2884	17.177,6376	-
2000	1.642,3150	48.641,5530	75 000
1999	1.146,7550	32.290,6230	80 000
1998	535,2010	41.900,9970	10 000
1997	1.705,9610	58.182,1820	213 500

Sumber: Badung Dalam Angka 2001, Bappenas dan Bappeda Kabupaten Badung, 2002, hal 207.

Salah satu penyebab dari semakin berkurangnya hasil hutan tersebut adalah karena telah terjadinya alih fungsi atas lahan-lahan hutan menjadi non hutan terutama dalam bentuk bangunan-bangunan perumahan dan pertokoan sebagaimana yang di"selorohkan" oleh salah seorang informan bahwa wilayahnya tidak potensial untuk penanaman pohon-pohon produktif baik perkebunan atau kehutanan yang ada justru tanaman "beton" yang artinya mulai

berdiri bangunan-bangunan perumahan dan pertokoan. Hal ini pula yang dikhawatirkan akan terjadinya kerusakan lingkungan. Untuk itu pula salah satu arah kebijakan pemerintah dalam penanganan hutan ini adalah melakukan rehabilitasi dan reboisasi terhadap sumber daya hutan yang telah mengalami degradasi maupun merupakan lahan kosong atau kawasan yang belum dapat memberikan manfaat sesuai dengan fungsinya perlu terus dilaksanakan dengan prioritas pada kawasan hutan lindung (Propeda, 2000: 47).

Subsektor lainnya seperti perikanan dan peternakan tampaknya tidak cukup menonjol dalam kontribusinya terhadap pendapatan daerah, terutama dari subsektor peternakan. Hal ini tercermin dari kecilnya kelompok petani ternak yang bergerak di bidang usaha peternakan pada tahun 2001 yaitu hanya 126 kelompok dan keadaan ini mengalami penurunan dari keadaan tahun-tahun sebelumnya, seperti dapat dilihat bahwa pada tahun 1997 masih terdapat sebanyak 153 kelompok yang bergerak dibidang peternakan, jumlah ini merosot menjadi 132 kelompok pada tahun 1998/1999 disaat krisis moneter melanda Indonesia, dan keadaan sedikit menaik kembali pada tahun 2000 menjadi 143 kelompok, sampai akhirnya hanya tinggal 126 kelompok yang tetap bertahan di tahun 2001. Kelompok petani ternak yang paling besar penyusunannya adalah dari kelompok ternak sapi, tetapi apabila dilihat pertahunnya maka kelompok petani ternak kambing, ayam dan itik kelihatan menurun cukup banyak sementara dari kelompok petani sapi sempat menaik 3 – 8 kelompok tani di tahun-tahun krisis dan penurunan tajam terjadi pada tahun 2001. Apabila dilihat dari populasi ternaknya, maka selain ternak babi, ternak sapi termasuk mempunyai populasi yang cukup besar. Bila populasi ternak babi mencapai 149.893 ekor di tahun 2001 (jumlah inipun menurun bila dibandingkan dengan keadaan tahun 1997 yang mencapai 215.789 ekor), maka ternak sapi mencapai 39.262 ekor pada tahun 2001 yang tampaknya juga menurun bila dibandingkan dengan keadaan tahun 1997 sebanyak 46.480 ekor. Selain babi dan sapi, populasi

ternak ayam juga termasuk yang cukup besar, yaitu mencapai 826.710 ekor untuk ayam buras dan 234.805 ekor ayam ras pedaging. Sama seperti halnya populasi babi dan sapi, populasi ayampun mengalami penurunan. Keadaan tersebut berpengaruh juga terhadap produksi yang dihasilkan dari ketiga ternak yang dominan ini terutama dari ternak babi dan ayam, sementara itu dari ternak sapi justru produksinya meningkat yaitu produksi daging sapi pada tahun 2001 sebanyak 7.070 ton meningkat sekitar 2000 ton dari keadaan tahun 1997 yang memproduksi sebanyak 5.075 ton padahal jumlah ternaknya lebih banyak. Sementara produksi ternak babi mengalami penurunan dari 11.368 ton pada tahun 1997 menjadi 8.064 ton pada tahun 2001. Demikian pula dengan ternak ayam yang memproduksi sebanyak 3.008 ton daging pada tahun 1997 menjadi 1.120 ton daging pada tahun 2001, juga produksi telurnya pun menurun dari 1.605 ton menjadi 1.234 ton.

Subsektor lainnya yaitu subsektor perikanan, ternyata juga tidak banyak penduduk yang bergerak di bidang ini. Daerah yang dialiri 13 aliran sungai dan memiliki 16 mata air ini, rupanya tidak menjadikan penduduknya dapat berkonsentrasi pada bidang perikanan. Berdasarkan data yang ada dijelaskan bahwa terdapat sebanyak 1948 keluarga yang berprofesi sebagai nelayan, dan inipun terbagi lagi antara mereka yang profesinya sebagai nelayan penuh berjumlah 605 keluarga dan sisanya 1.343 keluarga adalah nelayan sambilan. Keadaan tersebut pun terjadi penurunan yang cukup besar bila dilihat dari situasi tahun 1988 dengan jumlah keluarga nelayan terdapat 3.517 (yang terdiri dari nelayan penuh sejumlah 1.265 keluarga dan nelayan sambilan utama sejumlah 1.387 keluarga, dan nelayan sambilan tambahan sebanyak 865 keluarga). Penurunan tersebut terjadi sejak tahun 1994 sampai 1998, dimana pada saat itu sempat hanya terdapat 560 keluarga saja yang bertahan sebagai nelayan penuh dan dari tahun 1999 sampai 2001 keadaan relatif stabil berkisar antara 603 - 605 keluarga nelayan penuh. Posisi tersebut mengalami penurunan kembali pada tahun 2002 dengan

jumlah nelayan terdapat 1.596 orang, dan mereka tergabung dalam 85 kelompok tani ikan/nelayan. Melihat pada jumlah warga yang bergerak di bidang perikanan ini, tampaknya Kecamatan Kuta Selatan merupakan daerah yang mayoritas penduduknya bergerak di usaha perikanan sebagai nelayan yaitu terdapat 1.183 orang. Adapun yang berusaha sebagai petani ikan dari 2.896 orang, paling banyak ada di Kecamatan Abiansemal (1.067 orang). Gambaran tersebut menunjukkan pula bahwa ruang kerja dan aktifitas masyarakat sangat dipengaruhi oleh keadaan geografisnya, dimana Kecamatan Kuta sebagai daerah pantai, secara otomatis banyak warga masyarakatnya yang bergerak sebagai nelayan, sedangkan Kecamatan Abiansemal sebagai daerah daratan dengan sendirinya lebih mengandalkan pada adanya aliran sungai yang melalui daerahnya sehingga warganya juga dapat berusaha sebagai petani ikan darat. Tabel berikut ini menggambarkan keadaan warga yang berusaha di bidang perikanan di Kabupaten Badung.

Tabel 2-11:
Jumlah Nelayan Laut dan Petani Ikan Di Kabupaten Badung Tahun 2002

Kecamatan	N Penuh	Nelayan Sambilan		Jumlah	P sambilan	Petani ikan		Jumlah
		Utama	Tamb			Utama	Tamb	
Kuta Utara	44	44	-	88	-	48	-	48
Kuta	145	72	-	217	-	-	-	-
Kuta Selatan	350	637	196	1.183	-	573	-	-
Mengwi	50	58	-	108	-	521	400	921
Abiansemal	-	-	-	-	53	808	206	1.067
Petang	-	-	-	-	60	227	-	287
Jumlah	589	811	196	1.596	113	2.177	606	2.896

Sumber: Perikanan Dalam Angka 2002, Pemkab Badung, hal 10-12.

Adapun potensi dan pemanfaatan sumber perikanan yang ada di Kabupaten Badung adalah dari jenis perikanan laut, dan perikanan darat. Apabila dilihat produksi dari kedua jenis kegiatan itu tampaknya budi daya rumput laut termasuk yang cukup besar diikuti dari perikanan laut dari hasil penangkapan dan terakhir dari

perikanan darat. Produksi perikanan laut dan budi daya rumput laut memberikan nilai yang cukup menjanjikan bagi pendapatan daerah yaitu menghasilkan 2.665,16 ton dengan nilai sebesar Rp. 7.365.408,300,- terpaut cukup jauh dengan hasil dari perikanan darat yang hanya memproduksi sebesar 106,77 ton dengan nilai sebesar Rp. 804.223,000,-. Hasil tersebut berfluktuasi dari sejak keadaan tahun 1997 sampai 2001. Keadaan tahun 1997 hasil produksinya kecil sekali dengan nilai jual yang kecil pula, tetapi lonjakan hasil terjadi pada tahun 1998 dengan nilai jual tidak sebesar hasil yang diperoleh tahun-tahun sesudahnya. Terlihat bahwa keadaan pada tahun 1999/2000 dan 2001 walaupun hasilnya lebih sedikit dari hasil tahun 1998, tetapi nilai jual yang diperoleh lebih besar. Keadaan itu tentu saja sebagai dampak ikutan dari situasi nasional, dimana nilai rupiah berfluktuasi terhadap dollar. Untuk lebih jelasnya keadaan perikanan di kabupaten Badung ini dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 2-12:

Produksi dan Nilai Ikan Laut dan Ikan Darat yang Masuk Pelelangan Ikan di Kabupaten Badung Tahun 2001

Tahun	Ikan Laut		Ikan Darat		Jumlah	
	Prod (ton)	Nilai	Prod (ton)	Nilai	Prod (ton)	Nilai
2001	2.665,16	7.365.408,3	106,77	804.223,0	2.771,93	8.169.631,3
2000	3.596,29	12.436.585,0	-	-	3.596,29	12.436.585,0
1999	2.647,90	8.674.360,0	-	-	2.647,90	8.674.360,0
1998	4.170,71	6.014.249,4	-	-	4.170,71	6.014.249,4
1997	250,90	217.074,8	-	-	250,90	217.074,8

Sumber: Badung Dalam Angka 2001, hal 222.

Tabel tersebut menunjukkan bila profesi sebagai nelayan cukup menjanjikan dan tentu saja hal ini akan sangat tergantung dari kebijaksanaan pemerintah dalam membantu masyarakatnya untuk memajukan subsektor perikanan ini (terutama dari perikanan laut). Bila diperhatikan dari prasarana yang dimiliki pada tahun 2001 terdapat sejumlah 1.814 armada penangkapan ikan laut dan

meningkat menjadi 2.045 armada pada posisi tahun 2002. Mayoritas nelayan masih mengandalkan alat penangkapan ikan dengan menggunakan perahu tanpa motor yang jumlahnya cukup besar yaitu sebanyak 1.084 armada, dan yang menggunakan perahu motor tempel berjumlah 631 armada, sedangkan dengan menggunakan kapal motor baru mencapai 99 armada. Pada tahun 2002 terdapat peningkatan pada armada perahu tanpa motor dan perahu motor tempel. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut. Sementara itu alat penangkapan ikan yang umumnya digunakan pada umumnya masih menggunakan alat tradisional. Dari sejumlah 6.416 buah alat penangkapan ikan, distribusi pemakaian masih banyak yang menggunakan alat pancing Tonda atau Ulur (2001 unit), jaring buang (1783 unit), jaring klitik (1666 unit), lainnya adalah seperti pukat cincin (2 unit), giil net (284 unit), perangkap (54 unit), trammel net (86 unit), dan alat pengumpul rumput laut (383 unit), dan sisanya lain-lain.

Tabel 2-13:
Jumlah Armada Perikanan dan Alat Penangkapan Ikan
di Kabupaten Badung Tahun 2002

Kecamatan	Armada			Jumlah	Alat Tangkap Ikan
	Perahu Tanpa Motor	Perahu Motor Tempel	Kapal Motor		Jumlah
Kuta, K.Utara, K.Selatan	1.235	629	99	1.963	4.583
Mengwi	34	48	-	82	1.833
Abiansemal	-	-	-	-	-
Petang	-	-	-	-	-
Jumlah	1.269	677	9	2.045	6.416

Sumber: Perikanan Dalam Angka 2002, PemKab Badung, Dinas Perikanan dan Kelautan, hal 8-9.

B. Potensi Sektor Industri

Potensi lainnya yang dapat dikembangkan di wilayah Kabupaten Badung adalah di bidang industri, terutama yang menyangkut industri rumah tangga (*home industri*). Bidang industri rumah tangga, industri kecil dan kerajinan yang ada di kabupaten Badung terus mengalami peningkatan. Dapat ditemukan bahwa jumlah unit usaha yang ada pada tahun 1995 sebanyak 286 unit dan keadaan ini terus meningkat sampai menjadi 531 unit usaha di tahun 2000. Namun tampaknya bila dilihat dari nilai produksi tidak terlalu banyak beranjak dari keadaan tahun 1995, terutama bila hal ini dibandingkan dengan keadaan kurs mata uang asing (US\$), lain halnya bila hal ini dikaitkan dengan keadaan dalam negeri maka tampak bahwa terjadi peningkatan yang cukup berarti yakni dari nilai produksi 71.154.350 rupiah di tahun 1995 menjadi 133.396.151 rupiah di tahun 2000. Selain adanya peningkatan produksi, tentu saja banyaknya unit usaha tersebut juga berpengaruh terhadap penyerapan tenaga kerja penduduk di sekitar kabupaten ini. Para tenaga kerja itu tertampung dalam beberapa industri yang ada di kabupaten Badung baik berupa industri rumah tangga, industri kecil dan kerajinan, sebagaimana dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 2-14:
Perkembangan Industri Rumah Tangga, Industri Kecil,
Kerajinan dan Nilai Produksi serta Penyerapan Tenaga Kerja
di Kabupaten Badung Tahun 1995-2000

Tahun	Unit Usaha (unit)	Tenaga Kerja (Orang)	Nilai Pembiayaan (x Rp. 1.000)	Nilai Produksi (xRp.1.000)
1995	286	5.418	10.705.310,00	71.154.350,00
1996	335	5.903	11.340.910,00	73.457.630,00
1997	368	7.608	23.661.788,00	75.961.828,00
1998	387	7.768	24.036.920,00	76.835.051,00
1999	426	8.391	28.741.000,00	104.330.000,00
2000	531	9.513	34.533.222,00	133.396.151,00

Sumber: Badung Dalam Angka, 2001, hal 252 - 255

Tabel tersebut menunjukkan bahwa terdapat korelasi positif antara jumlah unit usaha dengan jumlah tenaga kerja yang ditampungnya, dan keadaan ini terus mengalami peningkatan terutama bila melihatnya dari perkembangan data yang ada tersebut di atas.

Sebagaimana yang telah dijelaskan terdahulu bahwa konsentrasi industri terletak di wilayah Badung Selatan yaitu di kecamatan Kuta (46) dan sedikit di Mengwi (7), sementara kecamatan lain yang berada di wilayah Badung Utara dan Badung Tengah tidak menunjukkan adanya aktifitas industri di wilayah tersebut.

Tabel 2-15:
Keadaan jumlah Industri di Kabupaten Badung Tahun 2001

Kecamatan	Banyaknya industri	Tenaga Kerja (orang)		
		Produksi	Lainnya	Jumlah
1. Kuta	46	2438	694	3132
2. Mengwi	7	637	53	690
3. Abiansemal				
4. Petang				
Tahun: 2000	53	3075	747	3822
1999	51	3160	830	3990
1998	-	-	-	-
1997	64	3271	725	3996
1996	64	3275	795	4070

Sumber: Badung Dalam Angka, hal 251.

Seperti telah dijelaskan di atas bahwa industri rumah tangga dan industri kecil termasuk yang bertahan dan bahkan mengalami peningkatan yang cukup berarti dalam kehidupan perekonomian di kabupaten Badung. Hal ini menunjukkan pula komoditi yang ditawarkan telah sesuai dengan selera pasar dalam hal ini para wisatawan. Berbagai jenis obyek yang dicari dan dibutuhkan oleh sebagian besar wisatawan adalah dalam bentuk industri rumah tangga (*home industri*) seperti cinderamata baik yang berupa kain ataupun ukiran dari kayu dan sebagainya, dan juga produk jadi alat-alat tradisional yang terbuat dari kayu, batu, atau jerami.

Menurut jenisnya dapat disebutkan bahwa industri yang ada di Kabupaten Badung lebih banyak dalam bentuk *Industri Kimia, Agro dan Hasil Hutan* (IKAHH) yaitu pada tahun 2000 terdapat 297 unit usaha, dan keadaan ini menurun menjadi 276 unit usaha di tahun 2001. Penurunan ini terutama terjadi pada jenis industri roti dan sejenisnya menurun dari 29 unit usaha pada tahun 2000 menjadi 16 unit usaha pada tahun 2001, demikian juga dengan industri tahu tempe dan minuman ringan serta industri kelengkapan rumah tangga dari kayu, sementara itu yang terjadi peningkatan ternyata pada industri kerajinan ukiran kayu kecuali meubel dari 89 unit usaha pada tahun 2000 menjadi 106 unit usaha di tahun 2001. Selain IKAHH, industri lainnya yang juga cukup menonjol dan terjadi peningkatan adalah *Industri Logam, Mesin, Elektronika dan Aneka* (ILMEA) yaitu dari 188 unit usaha pada tahun 2000 menjadi 228 unit usaha dan yang paling besar adalah dari unit usaha industri pakaian jadi dan tekstil dari 106 menjadi 125 unit usaha, dan industri pengolahan lain yang tidak masuk golongan manapun yaitu dari 4 (empat) unit usaha pada tahun 2000 menjadi 27 unit usaha di tahun 2001. Agar lebih jelas mengenai situasi perindustrian yang ada dan terdapat di kabupaten Badung ini, berikut akan penulis paparkan dalam bentuk tabel setelah terjadi sedikit modifikasi/penyesuaian dari data yang ada.

Tabel 2-16:
 Banyaknya Perusahaan Industri Formal dan Kelompok Jenis Industri
 Serta Tenaga Kerja yang Ada di Kabupaten Badung, tahun 2001

Kelompok Jenis Industri	Jumlah Unit Usaha		Jumlah Tenaga Kerja	
	2000	2001	2000	2001
Industri Kimia, Agro dan Hasil Hutan (IKAHH):	297	276	3.789	3.026
1. Pengolahan & Pengawetan	2	2	43	39
2. Pengolahan Teh & Kopi	12	14	89	54
3. Industri kopra dan minyak goreng	3	1	21	15
4. Makanan & minuman dan sejenisnya	63	26	1196	893
5. Industri kayu dan rotan dan sejenisnya	107	121	1149	1179
6. Percetakan dan penjiilidan	11	12	118	82
7. makanan ternak dan ikan	6	1	25	4
8. Industri dari bahan batu, tanah,semen dll	80	59	1022	590
9. Lain-lain	13	27	116	163
Indsturi Logam, Mesin, Elektronik dan Aneka (ILMEA):	188	228	4.702	4.575
1. Industri perlengkapan & Pakaian jadi	114	131	3.573	3.233
2. Industri tenun dan batik	7	3	118	43
3. industri kerajinan	9	10	179	118
4. Industri logam	11	12	77	92
5. Industri permata	20	23	409	498
6. Industri aneka	27	47	346	591

Sumber: Badung Dalam Angka 2001, hal 231-238

Tabel di atas menunjukkan kelompok jenis industri dari *Industri Kimia, Agro dan Hasil Hutan (IKAHH)* termasuk yang cukup besar volumenya yaitu 297 buah unit usaha pada tahun 2000 dibandingkan dengan kelompok jenis industri dari *Industri Logam, Mesin, Elektronik dan Aneka (ILMEA)* yang berjumlah 188 di tahun yang sama. Namun tampaknya kelompok IKAHH ini tidak dapat bertahan cukup baik di tahun-tahun sulit seperti sekarang ini, sehingga terjadi penurunan jumlah yang cukup besar di tahun 2001 yaitu menjadi 276 unit usaha, sementara itu dari kelompok ILMEA tampaknya justru mengalami peningkatan yang cukup berarti yaitu

dari 188 unit usaha di tahun 2000 meningkat menjadi 228 pada tahun 2001.

Berdasarkan data tabel tersebut dapat dikatakan bahwa terdapat 4 (empat) jenis unit usaha yang cukup dominan dalam perkembangannya di daerah Kabupaten Badung. Tampaknya keempat jenis usaha tersebut cukup terkait erat dengan Kabupaten Badung sebagai kota wisata dan lebih jauh dapat pula disebutkan bila industri tersebut dapat dikategorikan sebagai industri kecil dan industri rumah tangga. Seperti yang dapat kita lihat pada keempat jenis unit usaha tersebut salah satunya adalah dari kelompok jenis industri ILMEA yakni unit usaha perlengkapan dan pakaian yang merupakan unit usaha yang paling banyak berkembang di daerah ini yaitu terdapat 114 unit usaha pada tahun 2000 berkembang menjadi 131 unit usaha di tahun 2001. Jenis usaha inipun termasuk yang paling besar menyerap tenaga kerja yaitu 4.702 tenaga kerja di tahun 2000, tetapi sedikit berkurang yaitu menjadi 4.575 tenaga kerja di tahun 2001. Sementara itu dari kelompok jenis industri IKAHH terdapat tiga kelompok besar unit usaha yaitu unit usaha kayu dan rotan termasuk yang cukup besar volumenya, yakni dari 107 unit usaha pada tahun 2000 menjadi 121 unit usaha di tahun 2001, demikian juga dalam penyerapan tenaga kerjanya termasuk yang paling tinggi yaitu dari 1149 tenaga kerja pada tahun 2000 menjadi 1179 tenaga kerja di tahun 2001. Jenis usaha lain yaitu dari unit usaha bahan batu, tanah dan semen dan terakhir adalah dari unit usaha makanan dan minuman. Kedua jenis usaha terakhir ini meskipun di tahun 2000 cukup banyak unit usaha tersebut, namun pada tahun 2001 mengalami penurunan yang berdampak juga terhadap tenaga kerja yang terserap didalamnya, untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambaran tabel (2-16) di atas.

Pengembangan industri kayu dan ukiran pun tampaknya didukung juga oleh ketersediaan sarana dan prasarana yang ada di kabupaten ini, bila dilihat dari luas lahan yang ada di wilayah

kabupaten ini, tampak bahwa terdapat cukup luas lahan hutan yang ada di Kabupaten Badung, lahan hutan banyak menyediakan jenis tanaman kayu jati dan rimca campuran serta tanaman dalam bentuk kayu sirap. Sayangnya produksi hasil hutan ini dari tahun ke tahun terus mengalami penurunan yang cukup drastis sehingga tidak dapat memberikan kontribusi yang berarti bagi pendapatan daerah Kabupaten Badung. Dapat dilihat pada tabel di bawah ini bahwa hasil hutan jati pada tahun 1997 mencapai 1.705,9610 M³, keadaan tersebut terus mengalami penurunan sampai 142,2884 M³ di tahun 2001. Demikian juga dengan jenis kayu rimca campuran, keadaannya menjadi lebih parah karena dari produksi sebesar 58.182,1820 M³ pada tahun 1997, mengalami kemerosotan yang drastis di tahun 2001 menjadi hanya 17.177,6376 M³ saja. Hal itu tentu saja akan sangat mempengaruhi kapasitas industri kayu dan ukiran di kabupaten ini. Walaupun dalam tabel sebelumnya menunjukkan adanya kecenderungan peningkatan usaha kayu, namun sesungguhnya usaha penggergajian kayunya sendiri justru mengalami penurunan demikian juga dengan industri kelengkapan rumah tangga dari kayu yang semula terdapat 13 unit usaha pada tahun 2000 tinggal 3(tiga) unit usaha saja di tahun 2001. Keadaan yang meningkat cukup besar justru pada industri kerajinan ukiran kayu kecuali meubel dari 89 unit usaha pada tahun 2000 menjadi 106 unit usaha di tahun 2001. Demikian juga dengan industri dari jenis logam, kerajinan, permata dan industri aneka, walaupun peningkatannya kecil saja tetapi cukup besar dalam penyerapan tenaga kerja.

C. Potensi Sektor Pariwisata

Kabupaten Badung sebagai salah satu kabupaten yang paling tinggi kontribusi PAD dari sektor pariwisata bagi Propinsi Bali merupakan satu daerah wisata yang sarat dengan berbagai sarana dan prasarana penunjang dalam dunia wisata seperti tersedianya

kebutuhan akan hotel, restoran, dan transportasi yang memadai serta berbagai pelayanan wisata lainnya seperti obyek-objek wisata yang ada dan beragam. Pantai kuta contohnya (walaupun keadaannya sudah tidak seasli dan menyenangkan seperti tahun 70-80'an), tetapi tetap merupakan salah satu obyek wisata yang sampai saat ini masih diminati pengunjung baik wisman (wisatawan mancanegara) maupun wisnu (wisatawan nusantara).

Untuk melengkapi sebutan kota wisata, di Kabupaten Badung saat ini terdapat sejumlah 365 buah hotel baik yang berbintang maupun yang tidak, dan jumlah hotel paling banyak terkonsentrasi di kecamatan Kuta (273 buah) dan Kuta Selatan (84 buah) dan hanya di kecamatan inilah hotel berbintang tersedia bagi pengunjung kota Bali (wisatawan). Sementara itu di kecamatan lainnya seperti kecamatan Abiansemal, Petang dan Mengwi tidak terdapat hotel berbintang demikian juga dengan jenis melati, namun demikian umumnya di kedua kecamatan yang disebut terakhir ini (Abiansemal dan Mengwi) menyediakan Pondok Wisata atau penginapan, dan hanya salah satu kecamatan yaitu Petang yang samasekali tidak ada sarana penginapan (baik hotel, penginapan maupun pondok dan lainnya).

Selain itu juga restoran dan rumah makan sebagai penunjang pariwisata cukup banyak tersedia, yang bertebaran tidak hanya di sepanjang jalan utama di kabupaten ini yang menghubungkan kota kabupaten dengan kota propinsi, tetapi juga di semua poros jalan strategis yang biasanya menghubungkan daerah-daerah obyek wisata, akan ditemukan jenis warung-warung kecil. Jumlah restoran, rumah makan dan warung ini dari tahun 1996 terus mengalami peningkatan terutama terjadi lonjakan yang cukup berarti dari tahun 1999 sampai tahun 2001. Pada tahun 1996 terdapat sebanyak 14 buah restoran dan 162 rumah makan serta 113 bar, meningkat menjadi 36 buah restoran, 335 rumah makan dan 179 bar di tahun 1999, dan terus bertambah menjadi 43 restoran dan 377 rumah makan dan 206 bar pada tahun 2000, dan pada tahun 2001

restoran telah menjadi 61 buah, dan bar meningkat menjadi 246, hanya rumah makan mengalami penurunan menjadi 362. Tampaknya krisis yang melanda Indonesia di tahun 1997 tidak mengurangi daya upaya masyarakat untuk dapat bertahan hidup. Mereka menemukan caranya sendiri untuk dapat tetap *survive* dalam kondisi ketidak pastian ekonomi tersebut. Untuk lebih jelasnya gambaran total tentang semua ini dapat dilihat pada tabel berikut ini

Tabel 2-17:
Banyaknya Sarana yang Menunjang Kepariwisataan
di Kabupaten Badung (keadaan tahun 2001)

Jenis sarana	Jumlah	Lokasi
Hotel Berbintang:	78	
Bintang 5	23	Kuta Selatan (17), Kuta (6)
Bintang 4	16	Kuta Selatan (5), Kuta (9)
Bintang 3	18	Kuta Selatan (3), Kuta (15)
Bintang 2	19	Kuta Selatan (5), Kuta (14)
Bintang 1	2	Kuta (1), Kuta Utara (1)
Melati:	224	
Melati 3	94	KuSel (18), Kuta (73), KuUt (3)
Melati 2	50	KuSel (8), Kuta (42),
Melati 1	80	Kusel (11), Kuta (49)
Lainnya:	63	
Penginapan	3	Kuta (3)
Remaja	47	KuSel (14), Kuta (31), Mengwi (1), Absemal (1)
Pondok Wisata	13	KuSel (3), Kuta (10)
Lainnya		
Restoran	61	Mayoritas terdapat di Kecamatan Kuta, Kuta
Rumah Makan	362	Selatan dan Kuta Utara.
Bar	246	

Sumber: Badung Dalam Angka 2001, Bappeda Kabupaten Badung, BPS Kabupaten Badung, 2002, hal 299 dan 303.

Selain sarana pariwisata yang disediakan di daerah ini, tentu saja prasarana untuk kelancaran dan kenyamanan bagi para wisatawan pun dilengkapi dengan prasarana jalan yang cukup baik serta alat transportasi yang tersedia bagi semua daerah wisata yang ingin

dikunjungi. Prasarana jalan yang mendukung kelancaran kehidupan pariwisata di daerah ini telah mendapat prioritas yang cukup memadai, tampak bahwa semua jalan ke tempat-tempat obyek wisata terawat dengan baik dan kondisi jalannya pun dalam keadaan baik, demikian juga dengan sarana transportasinya.

Untuk memenuhi mobilitas wisatawan berkunjung ke daerah-daerah wisata, selain adanya kondisi jalan yang baik, juga tersedianya alat transportasi yang memadai. Berkaitan dengan kebutuhan alat transportasi ini, maka dapat ditemukan adanya alat transportasi umum dan alat transportasi pribadi dan swasta. Alat transportasi umum terdapat cukup banyak dan tersedia untuk semua jurusan di wilayah Kabupaten Badung. Terdapat kelemahan yang akan ditemui dalam menggunakan alat transportasi umum, adalah dari segi daya jangkauannya yang relatif sempit dan dari segi waktu yang relatif lama dan lambat namun dari segi ekonomi termasuk alat transportasi yang relatif murah biayanya. Penggunaan alat transportasi umum ini memiliki kendala bagi wisatawan karena jalur tempuh yang harus dilalui berputar-putar, selain itu juga harus sabar menunggu sampai penumpang cukup banyak. Dengan demikian dinilai tidak akan efisien bagi seorang wisatawan terutama bila ia hanya memiliki sedikit waktu di tempat tersebut. Selain alat transportasi umum dapat juga menggunakan "taxi" dengan biaya yang lebih mahal dari menggunakan alat transportasi umum tersebut. Alternatif lain adalah dengan cara menggunakan alat transportasi yang dikelola swasta. Terdapat cukup banyak agen-agen perjalanan tempat penyewaan kendaraan ini, dan biasanya juga hotel tempat wisatawan biasa menginap-pun menyediakan hal tersebut, semua ini tentu saja memudahkan bagi para wisatawan. Dibandingkan dengan cara mencarter sebuah taxi, ongkos *carternya* tentu saja akan jauh lebih mahal daripada menyewa kendaraan, hanya saja untuk sewa kendaraan kendala yang dihadapi bagi yang tidak dapat "mengendarai mobil" dan tidak terlalu mengerti tentang situasi jalan yang ada di kabupaten Badung ini, ia akan membutuhkan seorang

sopir untuk dapat mengantarnya berkeliling ke obyek-obyek wisata yang diinginkannya. Dengan demikian *cost* yang diperlukanpun menjadi bertambah untuk keperluan menyewa seorang sopir dibandingkan bila dibawa sendiri. Kendaraan yang dapat disewapun beragam, dari jenis jeep, sedan sampai mobil jenis kombi yang lebih populer dengan merk Daihatsu Kijang. Biaya sewapun bervariasi tergantung jenis mobil yang diinginkan tersebut dan berkisar antara Rp. 100.000,- perhari sampai Rp. 200.000,- perharinya, harga tersebut belum terhitung biaya untuk sopir bila mereka menggunakan sopir dan biaya bensin. Menyimak keterlibatan agen perjalanan ini, sudah seyogyanya mereka-pun memberikan terobosan baru bagi penyediaan tenaga kerja masyarakat sekitarnya, baik itu untuk tenaga administrasi maupun tenaga kasar seperti *cleaning service* atau satpam (Satuan Pengamanan).

Selain sarana transportasi lokal tersebut, tentunya sarana pokok yang menunjang kelancaran arus wisatawan-pun sangat mendukung kelancaran kehidupan pariwisata di daerah ini. Bandara Ngurah Rai yang cukup baik dan dapat dilintasi secara nasional dan internasional telah tersedia. Berdasarkan data yang ada diperoleh keadaan penumpang dan jenis pesawat yang datang dan pergi melalui bandara Ngurah Rai ini. Tampak bahwa jenis penerbangan domestik dan internasional pada tahun 1997 masih memberikan angka yang cukup tinggi, keadaan menurun cukup tajam pada keadaan tahun 1998 sampai 2000, dan bahkan untuk penerbangan internasional keadaan masih kurang stabil sampai tahun 2001. Demikian juga dengan keadaan penumpang yang datang dan pergi dari dan ke Bali juga menunjukkan penurunan yang cukup tajam pada tahun 1998 sampai 2001. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 2-18:
Keadaan Penumpang dan Pesawat yang Datang dan Berangkat
Di Bandara Ngurah Rai Kabupaten Badung, Tahun 2001

Tahun/Jenis	Domestik			Internasional		
	Datang	Berangkat	Transit	Datang	Berangkat	Transit
Pesawat:						
2001	12.241	12.265		9.420	9.457	
2000	11.844	11.770		9.361	9.414	
1999	11.284	11.371		9.417	9.473	
1998	12.605	12.612		10.026	10.137	
1997	17.231	17.073		11.703	11.781	
Penumpang :						
2001	783.200	808.665	50.298	1.453.987	1.481.164	39.363
2000	709.167	669.714	85.885	1.410.475	1.490.022	88.964
1999	585.881	577.925	34.085	1.396.832	1.443.970	48.111
1998	706.311	711.308	50.321	1.289.227	1.289.227	57.948
1997	1.024.161	1.010.740	58.432	1.394.594	1.579.805	170.488

Sumber: Badung Dalam Angka 2001, Bappeda Kabupaten Badung dan BPS Kabupaten Badung, Hal 292-293.

Melihat pada perkembangan wisata yang datang ke Kabupaten Badung melalui Bandara Ngurai Rai ini menunjukkan bahwa penurunan yang cukup besar terjadi pada penumpang domestik, sementara itu dari penumpang internasional memperlihatkan keadaan yang relatif stabil. Demikian juga halnya dengan pesawat yang datang tampaknya pesawat domestikpun berkurang cukup tajam dibandingkan dengan pesawat internasional. Hal ini dapat dipahami mengingat peristiwa krisis moneter dan ekonomi yang terjadi pada penghujung tahun 1997 serta kejadian yang memprihatinkan pada periode tahun 2000 dengan peristiwa boom bali yang cukup menggemparkan dunia. Dua peristiwa itu pula yang telah memberi dampak yang cukup besar terhadap pendapatan daerah dan kehidupan perekonomian di kabupaten Badung khususnya dan propinsi Bali umumnya, dan secara nasional hal ini pun berdampak sehingga untuk mengisi kembali suasana penerbangan berbagai maskapai penerbangan sampai harus

melakukan “perang harga” untuk dapat menarik kembali penumpang.

Situasi krisis inipun tidak hanya melanda dunia penerbangan dan secara langsung atau tidak juga berpengaruh terhadap tenaga kerja yang ada di kabupaten Badung sebagai daerah wisata. Bila propinsi lain atau kabupaten lain yang ada di Indonesia seperti halnya yang terjadi di Jakarta atau Bandung, peristiwa krisis moneter tersebut telah memberikan dampak yang cukup besar terhadap kelangsungan pekerjaan penduduknya dengan adanya kebijaksanaan pemutusan hubungan kerja (PHK) bagi karyawannya, tetapi tidak demikian dengan di Bali. Untuk menghindarkan terjadinya *instabilitas* di wilayahnya, pemerintah menghimbau dan mengeluarkan kebijaksanaan untuk tidak melakukan PHK bagi karyawan terutama karyawan hotel yang langsung terkena dengan situasi tersebut. Untuk itu pula maka menurut beberapa informan yang dihubungi menyatakan bahwa dalam kaitannya dengan situasi ketenaga kerjaan ini adalah dengan melakukan pergantian *shift* kerja, artinya karyawan tidak sampai di PHK, tetapi terjadi pengurangan jam kerja dari masing-masing karyawan yang ada. Kebijaksanaan ini dicetuskan dengan adanya satu kepercayaan yang besar akan pulihnya krisis terutama bagi Kabupaten Badung sebagai daerah wisata.

Sebagaimana tergambar di muka, bahwa arus wisatawan walau terjadi penurunan beberapa tahun yang lalu namun keadaan mulai kembali normal di awal tahun 2001 dan bahkan mulai menunjukkan keadaan yang cukup baik, hal ini tentunya sangat didukung oleh kayanya obyek wisata yang dimiliki propinsi Bali umumnya dan khususnya yang terdapat di kabupaten Badung.

Berkaitan dengan itu, maka obyek wisata yang tersedia cukup mendukung bagi adanya sebutan Bali sebagai daerah pariwisata yang dikenal dunia umumnya, dan khususnya bagi kabupaten Badung sendiri sebagai kontributor terbesar dalam PAD propinsi Bali. Selanjutnya untuk melihat bagaimana sektor pariwisata dapat menjadi

unggulan dan bahkan primadona bagi Kabupaten Badung, hal ini sangat ditunjang oleh sumber daya alam yang terdapat di wilayah ini sendiri. Sumber daya alam (SDA) dan sumber daya sosial dan manusianya mendukung terjadinya kestabilan kembali dalam dunia usaha di Kabupaten Badung.

Sumber daya alam dan sosial yang ada merupakan *asset* tak terhingga dalam mengangkat kabupaten ini bangkit dari keadaan krisis. Berbagai jenis obyek wisata terdapat di kabupaten Badung. Obyek wisata tidak hanya dalam jenis *wisata alam* seperti air terjun, goa, dan tentu saja yang paling besar adalah dari jenis pantai, wisata alam pantai ini terdapat 18 wisata pantai yang tersebar di sepanjang pantai yang ada di Kecamatan Kuta (Utara dan Selatan) seperti pantai Kuta, Legian, Jimbaran, Pantai Batu Pageh, Pantai Labuan Sait, Pantai Nyangnyang, dan sebagainya. Selain itu juga terdapat *wisata budaya* seperti berbagai sendratari dan musik gamelan yang selalu dipertunjukkan dalam berbagai moment yang melingkupi kehidupan budaya masyarakat setempat, seperti misalnya pertunjukan tari kecak yang selalu diadakan di kawasan Uluwatu, Pura Seda Kapal dan Pura Taman Ayun yang terdapat di Kecamatan Mengwi. Disamping itu eksistensi dari wisata alam tampaknya sudah menjadi satu kesatuan dengan keadaan geografis dan budaya daerah ini, hampir di semua wilayah ditemukan wisata alam baik dalam bentuk goa, air terjun, pantai, maupun lingkungannya. Adapun obyek wisata alam berupa air terjun dan goa terutama terdapat di kecamatan Petang dan Abiansemal. Tampaknya dari keenam kecamatan yang ada di Kabupaten Badung, tiga kecamatan paling unggul dalam memiliki kekayaan alamnya adalah kecamatan Kuta, Kuta Utara dan Kuta Selatan, sementara kecamatan lainnya dengan jumlah obyek wisata yang dimilikinya paling sedikit/kecil seperti kecamatan Abiansemal hanya terdapat tiga buah obyek wisata yang dapat diunggulkan wilayahnya tetapi merupakan satu-satunya tempat yang patut dikunjungi yakni wisata remaja berupa Bumi perkemahan di Blakuh, dan wisata alam seperti Alas Pala Sangeh yang sangat unik dan



diminati banyak wisatawan, dan Tanah Wuk. Selain obyek wisata dalam bentuk fisik tersebut, seperti telah dikemukakan di atas bahwa obyek wisata lain yang juga sangat mendukung perkembangan wisata di daerah ini adalah bentuk seni dan budayanya, seperti halnya obyek wisata lainnya, obyek wisata dalam bentuk senipun terdapat di semua wilayah dan berbagai tempat wisata. Dari data yang ada disebutkan bahwa di kabupaten Badung ini terdapat 42 sanggar seni tari dan 417 sanggar seni tabuh dan 78 sanggar seni suara yang selalu dipertunjukkan dan mengiringi seni tari dan digelar bersama dalam berbagai kesempatan dan kunjungan wisata, seperti tari kecak yang selalu dipertunjukkan di pura Uluwatu, atau tari pendet dan Ramayana, semuanya itu selalu dibungkus dalam satu paket wisata yang dapat dinikmati para wisatawan. Demikian juga dengan seni rupa atau pahatnya, terdapat sebanyak 18 sanggar yang selalu dikunjungi para wisatawan untuk melihat keunikan dan keindahan lukisan dan pahatan yang dihasilkan dan bahkan menjadi salah satu komoditi pendapatan daerah. Beberapa data berikut ini dapat menggambarkan hal tersebut.

Tabel 2-19:
Sarana dan Prasarana Wisata di Kabupaten Badung, Tahun 2001

Lokasi/ Kecamatan	Jenis Obyek	Jumlah obyek	Prasarana	Sarana
Kuta	Pantai dan wisata alam	4 obyek	Hotel Bintang, melati, restor	78 sanggar seni suara (sastra)
Kuta Selatan	Pantai, goa, wisata alam	15 obyek	Hotel bintang melati, restor	42 sanggar seni tari
Kuta Utara	Pantai, wisata alam	3 obyek	Hotel bintang, melati, restor	417 sanggar seni tabuh/kerawitan
Abiansemal	Sangeh, wisata remaja	3 obyek	Pondok wisata, RM	18 sanggar seni rupa.
Mengwi	Wisata alam dan budaya, goa	6 obyek	Pondok wisata, RM	
Petang	Air terjun, goa, wisata alam	8 obyek	RM	
		39 obyek		

Sumber: Badung Dalam Angka 2000, hal 297-298

Kehidupan dunia pariwisata di Kabupaten Badung khususnya dan Propinsi Bali umumnya sangat ditunjang oleh keberadaan dan kesadaran kolektif yang dimiliki warga masyarakatnya atas sistem nilai dan budayanya. Adat istiadat dalam masyarakat Bali yang mayoritas beragama Hindu dan Budha adalah melakukan berbagai upacara adat yang melingkupi siklus hidupnya, dan upacara ini selalu dilakukan tidak hanya di tingkat yang lebih kecil seperti keluarga inti, tetapi juga dalam lingkup sosial kemasyarakatan nasional. Sehingga tidak “aneh” bila seseorang yang akan berangkat ke Bali disarankan untuk mempunyai “kalender Bali”. Hal ini maksudnya agar kedatangan kita di Bali dapat berjalan lancar sesuai dengan apa yang ditargetkan. Karena sebagai contoh, apabila tidak memiliki kalender Bali, maka mereka yang kedatangannya ke Bali adalah untuk maksud “dinas” kantor, bisa jadi dia akan terjebak libur lokal sehingga semua aktifitasnya terhenti. Liburan ini umumnya hanya terjadi di Propinsi Bali. Mengapa demikian ? karena masyarakat Bali tidak hanya mengenal libur nasional, tetapi juga memiliki liburnya sendiri. Secara adat setempat ditemukan berbagai macam kegiatan sosial yang berkaitan dengan kehidupan keagamaannya dan diikuti oleh semua warga Bali, dan semua aktifitas yang dilakukan selama melakukan semua ritual keagamaan itu dengan sendirinya semua penduduk terlibat dalam berbagai aktifitas adat tersebut. Keadaan ini pula yang menyebabkan mereka harus meliburkan dirinya dari kegiatan rutin mereka. Hari libur local tersebut selain pada hari raya Nyepi dan Waisak yang secara nasional juga libur, terdapat juga hari raya Galungan dan Kuningan. Hari-hari tersebut bila dikaitkan dengan pemenuhan kebutuhan waktu dari sejak persiapan sampai upacara adat selesai bisa memakan waktu sampai seminggu sehingga menjadi tidak efisien bila kedatangan ke Bali bukan untuk berwisata. Sebaliknya bagi keperluan wisata, berbagai upacara tersebut sangat mendukung pelestarian budaya setempat dan menjadi obyek wisata yang menarik dan merupakan salah satu penarik (*pull factor*) bagi wisatawan. Adanya kehidupan sehari-hari yang begitu menyatu

dengan adat istiadat dan budaya setempat menjadikan banyak aktifitas yang berkisar dalam upacara-upacara adat dan persembahan. Bahkan juga ditemukan kegiatan sosial secara adat yang disebut "odalan". Kegiatan ini biasanya dilakukan oleh kelompok keluarga dan dapat memakan waktu sehari-hari berupa kegiatan upacara dan persembahan. Bali memang sarat dengan aktifitas yang berkaitan dengan adat istiadat setempat yang semuanya itu terbungkus dalam budaya bali dengan system nilai budayanya sendiri, faktor ini pula yang menyebabkan Bali tidak pernah kehilangan citranya sebagai kota wisata.

II.1.2. Perekonomian Daerah

Program pembangunan Kabupaten Badung meliputi pembangunan di berbagai bidang, dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemandirian masyarakat. Beberapa prioritas pembangunan daerah diantaranya yang menyangkut bidang hukum dengan maksud untuk dapat mewujudkan supremasi hukum serta pemerintahan yang baik; sementara dibidang pemulihan ekonomi yang berorientasi pada sistem ekonomi kerakyatan serta dapat mempercepat peningkatan pendapatan perkapita masyarakat kabupaten Badung, membangun kesejahteraan rakyat, meningkatkan kualitas kehidupan beragama dan ketahanan daerah; meningkatkan pembangunan desa yang selama ini cenderung terkonsentrasi di daerah perkotaan. Untuk mengembangkan potensi desa yang ada agar kehidupan masyarakat perdesaan menjadi lebih sejahtera; maka perlu diadakan peningkatan pembangunan di perdesaan melalui penyediaan sarana dan prasarana; dan prioritas lainnya adalah mempercepat pemerataan pembangunan antar wilayah pembangunan (Badung Utara, Badung Tengah dan Badung Selatan) dengan tetap mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) serta falsafah "Trihita Karana". Falsafah tersebut merupakan abstraksi dari konsep keseimbangan antara berbagai unsur dalam kehidupan,

yakni antara sang pencipta, sesama dan dengan lingkungannya. Ketiga unsur itu harus terjalin dan terjadi keseimbangan yang harmonis. (PROPEDA Kabupaten Badung Tahun 2001-2005, Pemerintah Daerah Kabupaten Badung Tahun 2000, hal 9-12). Pemerataan pembangunan antar wilayah itu sangat diperlukan karena akan menyangkut adanya keseimbangan kependudukan di wilayah kabupaten Badung.

Sebagaimana telah dijelaskan dimuka, bahwa di Kabupaten Badung terdapat tiga sektor unggulan yang melandasi pola dasar pembangunan daerahnya. Ketiga sektor tersebut adalah dari pertanian, industri kecil dan kerajinan dan dari sektor pariwisata. Namun demikian tampaknya kontribusi paling besar dalam perekonomian kabupaten ini adalah dari lapangan usaha perdagangan, hotel dan restoran tentu saja hal ini berkaitan sangat erat dengan sektor tersier pariwisata, demikian pula dengan kedua sektor lainnya termasuk juga cukup besar dibandingkan dengan sektor lainnya. Seperti tergambar dalam tabel berikut dimana lapangan usaha perdagangan, hotel dan restoran memberikan kontribusi terbesar terhadap pendapatan daerah kabupaten Badung yaitu pada tahun 2001 terdapat sebesar 42,22%, keadaan ini jelas menurun bila dilihat dari kondisi pada tiga tahun sebelumnya yaitu diantara 46,12% sampai 44,58%, diikuti oleh lapangan usaha angkutan dan komunikasi sebesar 29,60 dan terlihat kecenderungan menaik dalam tiga tahun terakhir tersebut, sementara itu dari lapangan usaha pertanian yang juga menurun bila dibandingkan dengan kondisi tahun 2000, tapi memberikan kontribusi yang cukup berarti juga bagi perekonomian daerah yaitu sebesar 8,29%. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 2-20:
PDRB Kabupaten Badung Atas Dasar Harga Berlaku
Menurut Lapangan Usaha tahun 1998-2001 (jutaan rupiah)

Lapangan Usaha	1998 (%)	1999 (%)	2000 (%)	2001 (%)
1. Pertanian:	225 822,05 (8,01)	245 110,30 (8,08)	296 011,30 (8,62)	327 970,82 (8,29)
2. Pertambangan dan Penggalian	6 162,21 (0,22)	6 872,46 (0,23)	7 987,85 (0,23)	9 142,96 (0,23)
3. Industri Pengolahan :	93 187,73 (3,30)	97 259,84 (3,21)	102 652,34 (2,99)	115 399,13 (2,92)
4. Listrik, gas dan air bersih	31 636,84 (1,12)	38 172,85 (1,26)	45 484,78 (1,35)	56 562,49 (1,43)
5. Bangunan	136 267,16 (4,83)	145 657,72 (4,80)	159 467,34 (4,63)	177 993,66 (4,50)
6. Perdagangan, hotel & restoran	1 300 772,71 (46,12)	1 351 973,77 (44,58)	1 551 722,87 (45,19)	1 670 995,75 (42,22)
7. Angkutan & komunikasi	737 896,75 (26,16)	836 343,38 (27,58)	917 973,50 (26,73)	1 171 537,59 (29,60)
8. Keuangan, persewaan dan jasa	80 518,30 (2,85)	85 680,75 (2,83)	94 286,78 (2,75)	110 160,42 (2,78)
9. Jasa-jasa	208 324,27 (7,39)	225 685,10 (7,44)	257 096,62 (7,49)	317 761,52 (8,03)
PDRB	2 820 588,02 (100,00)	3 032 756,17 (100,00)	3 433 683,38 (100,00)	3 957 524,34 (100,00)

Sumber: Badung Dalam Angka tahun 2001, hal 330-331

Apabila diperinci lebih jauh ternyata dari lapangan usaha Perdagangan, Hotel dan Restoran tersebut yang paling besar kontribusinya adalah berasal dari subsektor perhotelan yaitu mencapai 33,58 %. Adapun dari subsektor pengangkutan dan Komunikasi sebesar (29,60%), perolehan paling besar berasal dari pengangkutan yaitu mencapai 24,20% dan yang tertinggi diperoleh dari angkutan udara (20,88 %). Hal ini cukup beralasan karena lapangan udara internasional yang ada di propinsi Bali, berlokasi di kabupaten Badung, sehingga penghasilan yang diperoleh pun secara otomatis masuk ke kas kabupaten. (di era otonomi daerah). Memang sempat terjadi perdebatan antara pemerintah pusat (propinsi) dengan pemerintah daerah (kabupaten) dalam menyikapi kontribusinya terhadap daerah atas pendapatan dari angkutan udara ini, karena bila bertolak dari PP 60/70 yang menyatakan bahwa daerah tidak

berwenang dalam mengelola dan mengatur pendapatan dari sector ini tetapi pengaturan adanya di pusat. Pada awalnya pusat masih berperan menentukan tetapi terjadi gugatan dari daerah dalam bentuk “Deklarasi Balakipapan” yang diketuai oleh I Gde Bagus Suriatmadja, menyatakan bahwa PP tersebut tidak sesuai, karena bandara tersebut ada di daerah dan semua aktifitasnya berlangsung di daerah, sehingga tidak logis bila daerah hanya mendapat “sampahnya” saja sementara pusat mendapat hasilnya (misal dari parking bandara atau dari tax catering).

Sementara itu dari sektor pertanian, ternyata kontribusi terbesarnya berasal dari tanaman bahan makanan mencapai diatas 50% dari hasil yang diperoleh sektor ini (8,01%), namun demikian dibanding perikanan, ternyata perolehan dari peternakan relatif lebih besar yaitu 2,61% sedangkan dari perikanan hanya 0,79%. Hal ini tentunya berkaitan erat dengan adanya keterbatasan sarana dan prasarana dalam usaha perikanan sebagaimana yang telah dikemukakan di atas. Keadaan komposisi perolehan dari masing-masing sektor tersebut, tidak jauh berbeda dengan perolehan dari sektor industri, tampak bahwa dari sektor ini-pun perolehan itu seratus persen berasal dari industri non migas sebagaimana yang diungkapkan diatas seperti dari industri rumah tangga, industri kecil, industri kayu dan anyaman, dan sebagainya. Sementara dari industri migas samasekali tidak ada pemasukan, karena sebagaimana yang dikemukakan dan berdasarkan data yang ada di kabupaten Badung ini tidak ada dan tidak terdapat industri migas yang dapat dikembangkan atau dikelola.

Bagaimana distribusi penggunaan dari PDRB yang ada tersebut tampaknya selain untuk keperluan ekspor dan import masing-masing sebesar 66,92% dan 35,80 % pada tahun 2001, ternyata juga untuk keperluan pengeluaran konsumsi rumah tangga termasuk yang cukup besar (45,19%), dan yang sedikit mengembirakan ternyata pengeluaran untuk konsumsi pemerintah

termasuk relatif kecil, berkaitan dengan adanya era otonomi daerah ini maka hal tersebut menunjukkan juga adanya keseimbangan ekonomi yang cukup baik. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 2-21:
Distribusi PDRB Menurut Komponen Penggunaan atas dasar harga Berlaku di Kabupaten Badung, Tahun 2001

Komponen Penggunaan	1998	1999	2000	2001
1. Pengeluaran konsumsi Rumah Tangga	45,94	45,68	45,44	45,19
2. Pengeluaran Konsumsi Pemerintah	5,03	0,17	0,15	0,14
3. Pengeluaran Konsumsi Lembaga Swasta Nirlaba	0,17	5,74	6,21	6,76
4. Pembentukan Modal tetap Domestik Bruto	20,06	19,78	18,27	16,48
5. Perubahan Stok	0,43	0,35	0,33	0,31
6. Ekspor	74,74	73,81	70,46	66,92
7. Impor	46,37	45,51	40,86	35,80
PDRB	100,00	100,00	100,00	100,00

Sumber: PDRB Kabupaten Badung 2001, Bappeda Kabupaten Badung, hal 12. Badung Dalam Angka, BPS Kabupaten Badung, h 355.

Secara sektoral PDRB perkapita Kabupaten Badung tahun 2001 kondisinya jauh lebih baik bila dibandingkan dengan keadaan tahun 2000, hal ini dapat dilihat dari laju pertumbuhan ekonomi sebesar 5,30 %, meningkat sekitar 0,39 % bila dibandingkan keadaan tahun 2000 sebesar 4,91%. Terdapat kecenderungan bahwa pertumbuhan ekonomi Kabupaten Badung lebih tinggi (11,37%) dibanding laju pertumbuhan yang dialami propinsi Bali (5,99%), atau kabupaten lain yang ada di Propinsi ini. Tampak pula bahwa Kotamadya Denpasar sebagai ibukota propinsi memiliki PDRB yang juga relatif lebih tinggi (6,78%) dibanding dengan kabupaten lain yang ada di propinsi ini.

Tabel 2-22:
PDRB Per Kabupaten Di Propinsi Bali Atas Harga
Berlaku Tahun 2001

Kabupaten/Kotamadya	PDRB Perkapita (Jutaan Rp)
1. Badung	11,37
2. Denpasar	6,78
3. Gianyar	5,83
4. Klungkung	5,59
5. Jembrana	5,30
6. Tabanan	4,36
7. Bangli	4,20
8. Buleleng	4,11
9. Karangasem	3,48
Propinsi Bali	5,99

Sumber: PDRB Kabupaten Badung 2001, Bappeda Kabupaten Badung, BPS Kab Badung, h 16.

Sebagaimana telah dijelaskan dari tabel sebelumnya bahwa sumbangan tertinggi yang berhasil diberikan oleh kabupaten Badung bagi propinsinya adalah berasal dari sektor tersier yaitu dari sektor perdagangan, hotel & restoran dan sub sektor angkutan dan komunikasi terutama dari angkutan udara memberikan andil yang paling tinggi. Kecenderungan itu pun memberikan konsekuensi terhadap perbandingan atas PDRB dari tingkat Kabupaten Badung dengan Propinsi Bali. Tabel berikut ini menunjukkan bagaimana keadaan distribusi PDRB tersebut dan tampaknya bahwa sektor pertanian masih cukup dominan di tingkat propinsi dibandingkan dengan yang terjadi di kabupaten Badung, dan sebaliknya juga sebagai kota propinsi berbagai usaha dibidang jasa dan perekonomian modern cukup berkembang seperti misalnya bidang jasa, keuangan dan persewaan. Pada umumnya semua sektor yang ada hampir seimbang antara kabupaten dan propinsi, kecuali di bidang atau usaha industri tampaknya di tingkat propinsi cukup besar

PDRB dari usaha industri dibandingkan dengan di tingkat kabupaten. Berapa besar kontribusi dari masing-masing sektor usaha yang diberikan yang ada di kabupaten Badung dibandingkan dengan di tingkat Propinsi Bali dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 2-23:
Perbandingan Distribusi PDRB Kabupaten Badung dan Propinsi Bali Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha Tahun 2000-2001 (%)

Lapangan Usaha	Badung		Bali	
	2000	2001	2000	2001
1. Pertanian	8,62	8,29	22,10	20,95
2. Pertambangan & Penggalian	0,23	0,23	0,70	0,69
3. Industri	2,99	2,92	9,86	9,84
4. Listrik, Gas & air	1,35	1,43	1,28	1,34
5. Bangunan	4,64	4,50	4,16	4,18
6. Perdagangan, hotel & restoran	45,19	42,22	31,26	31,62
7. Angkutan & komunikasi	26,73	29,60	11,42	12,09
8. Keuangan & persewaan	2,75	2,78	5,93	5,93
9. Jasa-jasa	7,49	8,03	13,28	13,36
Jumlah	100	100	100	100

Sumber: PDRB Kabupaten Badung 2001, Bappeda Kabupaten Badung, BPS Kabupaten Badung, hal 13.

Sesungguhnya akan sangat bijaksana bila pemerintah pun dapat menyeimbangkan sektor-sektor yang erat kaitannya dengan usaha pemberdayaan masyarakatnya terutama dalam kaitannya dengan peningkatan perekonomian kerakyatan. Namun demikian tampaknya pemerintah masih terpaku dan terkesima atas hasil yang selama ini diperoleh yang dilihatnya hanya dari salah satu sektor saja yaitu dari “pariwisata”, maka sektor lain menjadi terabaikan.

Hal itu diperjelas oleh tampilan tabel di atas, tampak bahwa bila dilihat dari aspek sosial ekonomi maka kabupaten Badung cenderung lebih urban daripada propinsi, hal ini terlihat dari perbandingan distribusi atas lapangan usaha yang ada, tampak bahwa di tingkat propinsi lapangan usaha pertanian relatif masih cukup dominan, terbukti dari PDRB atas lapangan usaha ini cukup

besar (20,95%), sementara itu di kabupaten Badung kecenderungannya relatif kecil sekali (8,29%), demikian juga dengan lapangan usaha angkutan dan komunikasi, walaupun sebetulnya tidak terlalu signifikan karena sudah jelas tampak bila angkutan udara merupakan faktor yang sangat besar dalam pendapatan daerah dan itu adanya di kabupaten.

Sesungguhnya hasil yang diperoleh Kabupaten Badung ini bila berpatokan pada pola dasar pembangunan Bali, maka kebijaksanaan pemerintah sudah tepat yaitu menetapkan tiga tonggak sebagai pilar utama pembangunan perekonomian Bali, yakni pertanian (primer), Industri kecil dan kerajinan (sekunder), dan pariwisata (tersier). Namun dalam tahap implementasinya ternyata pemerintah lebih bahkan hampir total menitik beratkan pada sektor pariwisata. Akibatnya terjadi konsentrasi yang tidak seimbang di masing-masing wilayah pembangunan tersebut. Tampak sekali bahwa di wilayah Badung Selatan yang meliputi kecamatan Kuta, Kuta Selatan dan Kuta Utara pembangunan yang terjadi lebih mengarah ke pariwisata, sehingga berbagai aktifitas yang menunjang kearah itu terpusat di wilayah ini. Hal itu berpengaruh terhadap pendapatan dari masing-masing wilayah tersebut.

Sebagaimana pendapat Made Ngurah (Kompas, 10 Juli 2003) bahwa ketimpangan yang terjadi di Propinsi Bali umumnya dan khususnya di kabupaten Badung berpengaruh pada PAD, pada tahun 2001 PAD Bali Rp.550 M dan tercatat bahwa dua kabupaten yaitu Badung (300 M) dan Denpasar (105M) yang mengandalkan pariwisata sebagai tonggak perekonomiannya memberikan kontribusi yang terbesar dibanding kabupaten lain yaitu 75 %, dan sisanya 25% dari kabupaten lain. Namun demikian tidak dapat disangkal bila dengan orientasi pada sector pariwisata itu pula Bali pernah menikmati pertumbuhan ekonomi yang mencapai 8,86 % pada tahun 1990 dan itu diatas rata-rata nasional (8,16%) hal ini juga mempengaruhi pertumbuhan pendapatan masyarakatnya.

Pada tahun 1969 pendapatan riil perkapita masyarakat Bali tercatat Rp. 16.000, dan tahun 2001 menjadi 2,4 juta. Namun semua angka itu tidak menjadi ukuran bagi terjadinya peningkatan kualitas hidup manusia Bali, dan terbukti dalam kurun waktu yang sama (1996-2000) terjadi penurunan indeks pembangunan manusia Bali dari 70,1 menjadi 62,2. dan sementara itu jumlah orang miskin bertambah banyak, pada tahun 1998 keluarga miskin di Bali berjumlah 19.600 KK dan meningkat menjadi 36.191 KK pada tahun 2000 dan tahun 2002 meningkat menjadi 300.000 jiwa. Bila keadaan sudah menjadi seperti ini, tentunya potensi lokal menjadi hal yang perlu mendapat perhatian khusus. Baik itu dari potensi Sumber Daya Alamnya (SDA) maupun dan terutama sekali dari Sumber Daya Manusianya (SDM).

Bab II – Profil Daerah Penelitian

BAB III

RESTRUKTURISASI ORGANISASI PERANGKAT DAERAH

III.1. Kasus Kabupaten Badung

III.1.1. Peta Kekuatan Politik dan Proses Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah.

Dalam pembentukan organisasi perangkat daerah, DPRD memegang peranan penting, sebab seluruh rumusan organisasi perangkat daerah pada akhirnya harus ditetapkan dalam bentuk peraturan daerah oleh lembaga politik tersebut. Tingkat pendidikan, pengetahuan dan pemahaman para anggota DPRD tentang keorganisasian birokrasi akan mewarnai bentuk organisasi yang dihasilkan. Dengan alasan ini, maka pembahasan tentang pembentukan organisasi perangkat daerah akan diawali dengan kajian tentang peta kekuatan politik di daerah, khususnya tentang perwakilan partai politik di badan legislatif dan sikap mereka dalam pembentukan organisasi perangkat daerah. Perwakilan masing-masing partai politik di badan legislatif nampak dalam tabel sebagai berikut:

Tabel 3-1:

Jumlah Anggota DPRD Setiap Parpol Di Kabupaten Badung

No	Partai Politik	Jumlah Anggota DPRD (orang)
1	PDI Perjuangan	24
2.	Golongan Karya	4
3.	TNI/POLRI	4
4.	PNI	1
5.	PKB	1
6.	PAN	1
JUMLAH		35

Sumber: Sekretariat DPRD Kabupaten Badung

Dalam tabel di atas nampak bahwa jumlah anggota legislatif terbanyak berasal dari PDI Perjuangan. Keadaan ini merefleksikan perolehan suara dari masing-masing partai politik dalam pemilu yang telah dilaksanakan. Menurut salah seorang tokoh masyarakat setempat yang menjadi responden, wilayah Badung merupakan basis PDI Perjuangan, bahkan Pure Satria merupakan benteng pertahanan PDIP pada tahun 1971. Bila Tidak ada Pure Satria mungkin pada saat itu PDIP di Daerah Badung sudah musnah. Oleh karena itu wajar bila kemudian PDIP menjadi pemenang dalam pemilu dan Bupatipun berasal dari Pure Satria. Partai politik lainnya yang memiliki jumlah anggota legislatif relatif banyak adalah Golongan Karya, jumlah anggota legislatif dari partai tersebut sama dengan jumlah anggota legislatif dari TNI/POLRI yang diangkat melalui penunjukan. Bila jumlah anggota legislatif dari TNI/POLRI dibanding dengan jumlah anggota legislatif dari partai peserta pemilu lainnya seperti PNI, PAN, PKB, nampak sekali jumlah mereka jauh lebih banyak dibanding partai peserta pemilu tersebut. Sekalipun penunjukan anggota TNI/POLRI tersebut merupakan tuntutan juridis yang berlaku secara nasional, namun bila melihat perbandingan jumlah mereka dengan partai peserta pemilu lainnya, tampak sekali ketidak-adilan politis akibat penerapan peraturan perundangan yang kontra dengan nilai-nilai demokratis. Menurut anggota DPRD dari PNI, penunjukan anggota TNI/POLRI dibadan legislatif tidak mencerminkan aspirasi lokal, sebab penunjukan utusan tidak dari daerah setempat melainkan dari daerah lain yang ditempatkan di daerah Badung. Mereka berasal dari daerah Gianjar, Tabanan, sehingga tidak mengerti tentang kondisi daerah setempat, dalam setiap dialog yang menonjol adalah instruksi institusinya ketimbang aspirasi masyarakat setempat, mereka seperti batu apung yang cenderung berkoalisi dengan partai yang kuat. Dalam pembahasan tentang stabilitas, baik dalam lingkup daerah maupun nasional seharusnya mereka banyak berperan, namun kenyataannya hampir tidak memberikan kontribusi apapun, oleh karena itu dimasa datang utusan TNI/POLRI tidak perlu ada di

DPRD. Pendapat anggota DPRD tersebut sangat realistis dan argumentatif, nampaknya dimasa datang tidak ada satu alasanpun yang dapat membenarkan penunjukan anggota legislatif tanpa turut serta dalam pemilu.

Salah satu landasan hukum bagi mekanisme badan legislatif adalah tata tertib yang disepakati bersama. Tata tertib DPRD Kabupaten Badung menentukan setiap partai politik yang memiliki perwakilan minimal 3 (tiga) orang dapat membentuk fraksi. Atas dasar tata tertib tersebut dilingkungan DPRD Kabupaten Badung dibentuk 4 (empat) fraksi yaitu, fraksi PDI Perjuangan, Fraksi Golongan Karya, Fraksi TNI/POLRI dan Fraksi Gabungan yang terdiri dari PNI, PAN dan PKB. Bila kita bandingkan antara partai-partai politik peserta pemilu, terutama yang memiliki perwakilan relatif kecil dengan utusan dari TNI/POLRI yang ditunjuk tampak sekali bukan hanya ketidakadilan secara politis sebagaimana diuraikan di atas, tetapi juga perbedaan jumlah anggota secara kumulatif membawa implikasi luas bagi mekanisme lebih lanjut pada badan tersebut. Hal ini pada akhirnya bermuara pada perimbangan suara dalam proses pengambilan berbagai kebijakan dari lembaga yang bersangkutan.

Di atas telah disinggung bahwa mayoritas anggota DPRD (hampir 70%) berasal dari PDI Perjuangan, bahkan Bupati juga berasal dari partai tersebut. Atas dasar keadaan ini salah seorang anggota DPRD dari PNI menyatakan bahwa keberhasilan ataupun kegagalan Pemerintahan Daerah Badung periode ini merupakan keberhasilan atau kegagalan PDI Perjuangan dalam memegang kekuasaan. Partai tersebut sangat dominan dalam menentukan kebijakan publik di legislatif, pihak eksekutif mendapat dukungan mayoritas anggota DPRD. Seluruh rancangan Peraturan Daerah datang dari pihak eksekutif, anggota DPRD tidak pernah menggunakan hak inisiatifnya. Dalam pembahasan rancangan peraturan daerah, berbagai bentuk pertanyaan yang diajukan para anggota DPRD selalu diawali dengan kalimat mohon penjelasan, hal

ini menunjukkan kurang fahaman mereka tentang materi yang dibahas, sehingga pada akhirnya banyak rancangan eksekutif yang mendapat persetujuan tanpa pembahasan yang mendalam. Hal itu sangat dimungkinkan karena pihak eksekutif mendapat dukungan mayoritas anggota DPRD sebagaimana diuraikan dimuka. Lebih jauh anggota DPRD dari partai PNI tersebut menjelaskan bahwa bila dibandingkan dengan masa lalu, kondisi saat ini merupakan pengulangan pola Golongan Karya babak kedua, hanya saja partai yang memegang kekuasaan berbeda. Dalam kasus-kasus tertentu malahan lebih parah dibanding pada masa lalu, bila pada masa lalu Bupati hanya bertindak sebagai penasihat salah satu partai politik, sekarang ini Bupati sering turun langsung memberikan sumbangan atas nama partai politiknya. Dengan demikian dalam praktek manajemen pemerintahan daerah sulit menciptakan birokrasi yang netral dari suatu partai politik.

Sementara itu salah seorang anggota DPRD dari fraksi PDI perjuangan menyatakan bahwa dalam menentukan kebijakan di badan legislatif, terutama kebijakan-kebijakan yang ditentang oleh fraksi lain, fraksinya sering berkoalisi dengan fraksi TNI/Polri. Pada waktu fraksinya mengusulkan tambahan dana taktis untuk Kepala Daerah dalam Laporan Pertanggung Jawaban tahun lalu misalnya, seluruh fraksi, kecuali fraksi TNI/Polri menentang hal itu, bahkan mereka meninggalkan ruang sidang. Reaksi keras dari fraksi-fraksi tersebut dapat menggagalkan usulan yang diajukan oleh PDI Perjuangan, namun demikian dalam tata tertib dinyatakan bahwa setiap usulan dapat ditetapkan sebagai keputusan DPRD bila mendapat dukungan minimal dua fraksi. Atas dasar ketentuan tersebut kemudian fraksi PDI Perjuangan berkoalisi dengan fraksi TNI/Polri, sehingga usulan penambahan dana taktis dapat ditetapkan sebagai sebuah keputusan DPRD. Lebih jauh anggota DPRD dari fraksi PDI Perjuangan tersebut menyatakan bahwa fraksinya sering berkoalisi dengan fraksi TNI/Polri karena fraksi TNI/Polri dianggap netral dari kepentingan partai politik tertentu, disamping itu memiliki

kesamaan visi dalam menjaga stabilitas politik di daerah. Dengan koalisi seperti ini kemudian partai lain menilai fraksi TNI/Polri seperti batu apung yang cenderung memihak yang kuat sebagaimana telah dibahas di atas.

Menurut penilaian beberapa anggota DPRD dari fraksi PDI Perjuangan, kecuali fraksi TNI/Polri, fraksi-fraksi lain, terutama Golkar cenderung bersikap oposisi. Dalam menanggapi usulan, baik dari fraksi PDI Perjuangan maupun eksekutif, fraksi-fraksi lain sering mengutamakan perbedaan, tanpa melihat substansi yang penting berbeda, perbedaan ini yang sering diekspos untuk menarik simpati masyarakat demi keuntungan politis partainya. Golkar sebagai partai yang pernah berkuasa lama, berpengalaman dan mengetahui semua lini manajemen pemerintahan sering menentang usulan PDI Perjuangan, bahkan sering menyerang keras kebijakan eksekutif. Berbagai biaya pemeliharaan yang diusulkan eksekutif sering dipangkas dengan berbagai argumen. Menurut salah anggota DPRD dari fraksi PDI Perjuangan dengan cara itu Golkar berusaha meraih simpati masyarakat guna mendapat dukungan politis, sehingga dimasa datang diharapkan dapat meraih kekuasaan kembali. Nampaknya rasa saling curiga diantara kedua partai tersebut relatif besar, namun disamping berbagai dampak negatif dari kecurigaan yang relatif besar tersebut, menurut salah seorang anggota DPRD adanya saling curiga mendorong mekanisme kontrol yang ketat dilingkungan legislatif baik secara internal maupun terhadap eksekutif. Berbagai rapat konsultatif selalu berlangsung relatif lama, minimal tiga hari, karena selalu diwarnai dengan perdebatan yang panjang. Hal ini kadang-kadang mengundang kebencian fihak eksekutif, namun tetap harus dilakukan karena tuntutan prosedural dalam mekanisme pemerintahan. Ditengah-tengah kondisi legislatif seperti inilah organisasi perangkat daerah di bentuk, perdebatan yang dilandasi kecurigaan beserta berbagai kepentingan politis mewarnai dinamika perumusan.

Sebelum perumusan organisasi perangkat daerah DPRD membentuk Panitia Khusus yang disebut Pansus Kelembagaan dengan jumlah anggota sebanyak 15 orang, terdiri para ketua fraksi, ketua komisi dan seluruh anggota komisi A sebanyak enam orang, empat orang diantaranya berasal dari fraksi PDI Perjuangan. Sekalipun pansus ini secara organisasional berupa kepanitiaan, namun komisi A tetap bertindak sebagai *leading sector* yang memimpin dengan pendapat dengan semua instansi serta melakukan observasi terhadap lembaga-lembaga daerah yang telah ada. Sekalipun pansus kelembagaan tidak memformulasikan secara utuh besaran organisasi perangkat daerah, namun aspirasi dari lembaga yang telah ada ditampung untuk bahan pembahasan terhadap usulan eksekutif. Jumlah besaran organisasi yang diusulkan eksekutif nampak dalam tabel sebagai berikut :

Tabel 3-2 :
Draft Awal Besaran Organisasi Perangkat Daerah

Dinas Daerah	Badan/Kantor
1. Pemukiman Dan Tata Ruang	1. BAPPEDA
2. Pekerjaan Umum	2. Badan Pengawas Daerah
3. Kebersihan Dan Pertamanan	3. Bapedalda
4. Kebakaran	4. Kantor Kesatuan Bangsa
5. Pertanian Tanaman Pangan	5. Kantor Perlindungan Masyarakat
6. Perikanan Dan Kelautan	6. Kantor Arsip
7. Peternakan	7. Kantor Perpustakaan
8. Perhutanan Dan Perkebunan	8. Kantor Polisi Pamong Praja
9. Perindustrian Dan Perdagangan	
10. Koperasi , Usaha Kecil dan Menengah	
11. Tenaga Kerja	
12. Kesehatan	
13. Sosial	
14. Pendidikan	
15. Kependudukan	
16. Pertambangan dan Energi	
17. Perhubungan	
18. Pendapatan Daerah	
19. Pariwisata	
20. Pemberdayaan Masyarakat	
21. Pertanahan	
22. Kebudayaan	
23. Informasi Dan Komunikasi	

Sumber: Ranperda SOTK Perangkat Daerah, Kabupaten Badung, 2001, Bagian Organisasi, Sekretariat Daerah Kabupaten Badung

Dalam tabel di atas nampak jumlah lembaga berbentuk Dinas yang diusulkan eksekutif sebanyak 23 buah, sedangkan lembaga berbentuk Badan dan Kantor sebanyak 8 buah. Bila dibandingkan dengan lembaga yang ada pada masa percontohan otonomi, jumlah lembaga yang diusulkan eksekutif, terutama lembaga yang berbentuk Dinas nampaknya jauh lebih banyak. Dinas baru yang diusulkan adalah Dinas Kebudayaan, Pertanahan, Informasi Dan Komunikasi. Pengelolaan Data Elektronik yang merupakan program dari pusat nampaknya diusahakan untuk dibakukan dalam dinas, dengan cara ini selain mempertahankan program tersebut juga dapat membakukan bidang penerangan yang lembaganya telah dilikuidasi. Sementara itu kewenangan bidang pertanahan yang masih dalam kondisi tarik menarik antara pusat dan daerah dibakukan juga dalam lembaga setingkat dinas, padahal di daerah masih ada Kantor Pertanahan yang merupakan instansi vertikal. Dengan demikian jumlah Dinas yang diusulkan lebih banyak 4 buah dibanding pada masa percontohan otonomi. Menurut salah seorang anggota DPRD dari fraksi gabungan, eksekutif cenderung mengusulkan lembaga perangkat daerah dalam jumlah yang relatif banyak, lembaga yang telah ada cenderung dipertahankan ditambah dengan lembaga baru yang kadang-kadang tugas dan fungsinya kurang jelas. Hal ini dilakukan agar dapat menampung pegawai yang ada, restrukturisasi tidak menggeser para pejabat yang telah menduduki jabatan, sehingga stabilitas birokrasi dapat dipertahankan.

Dalam menanggapi usulan eksekutif tersebut di atas, fraksi golkar mengusulkan perampingan dinas dengan jumlah 15 (lima belas) buah. Jumlah tersebut dijabarkan dari sebelas kewenangan wajib sebagaimana tercantum dalam UU No. 22/1999 ditambah dengan kewenangan opsional yang dibutuhkan daerah. Perampingan dilakukan dengan cara amalgamasi terhadap dinas-dinas yang telah ada, misalnya bidang pekerjaan umum, seperti cipta karya dan bina marga digabungkan menjadi satu. Hal ini bisa dilakukan juga pada bidang-bidang lain, asalkan kesamaan fungsi

dan jalinan fungsional tetap diperhatikan. Namun demikian usulan fraksi Golkar ini ditanggapi dengan penuh kecurigaan oleh fraksi PDI Perjuangan. Menurut salah seorang anggota DPRD dari fraksi PDI Perjuangan, fraksi Golkar sengaja ingin memangkas jumlah dinas menjadi 15 (lima belas) buah agar banyak pejabat yang tersingkir dari jabatannya, dengan demikian akan terjadi kekecewaan terhadap PDI Perjuangan sebagai pemegang kekuasaan. Kondisi ini sangat diharapkan oleh partai Golkar, sehingga partai tersebut mudah meraih kembali kekuasaan dimasa depan. Kejadian ini mengindikasikan bahwa dalam penyusunan organisasi perangkat daerah, kecurigaan masing-masing fraksi relatif tinggi, kepentingan-kepentingan politik jangka pendek jauh lebih dominan ketimbang perubahan-perubahan manajemen pemerintahan daerah yang sesuai dengan esensi desentralisasi.

Dalam pidato Bupati yang disampaikan pada rapat paripurna DPRD masa persidangan kedua tahun 2001 secara tegas dinyatakan bahwa: "Penataan Perangkat Daerah hendaknya tidak diartikan perampingan struktur atau sebaliknya, akan tetapi lebih menekankan faktor efektifitas dan akuntabilitas sehingga tercermin pemerintahan yang efisien, bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme". Dengan demikian perampingan organisasi perangkat daerah bukan tujuan yang hendak dicapai dalam restrukturisasi, malahan lembaga yang telah ada cenderung dipertahankan demi menjaga stabilitas birokrasi setempat. Hal ini disebabkan sejak tahun 1995 Kabupaten Badung telah ditetapkan sebagai daerah otonomi percontohan sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1995. Menurut Bupati Badung, selama menjadi daerah percontohan otonomi, Kabupaten Badung telah mampu melaksanakan berbagai bidang kewenangan baik yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat maupun yang diserahkan oleh Pemerintah Propinsi Bali. Memasuki era otonomi daerah, Pemerintah Kabupaten Badung sangat siap melaksanakan seluruh bidang pemerintahan kecuali dibidang politik luar negeri, hankam, peradilan, agama, fiskal dan moneter, serta bidang-bidang tertentu mengingat

kewenangan tersebut merupakan bidang pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah.¹ Pada saat menjadi daerah percontohan hampir seluruh instansi vertikal telah dibakukan dalam lembaga daerah, kecuali Dinas P Dan K yang kewenangannya baru diserahkan pada era otonomi sekarang ini. Keberadaan lembaga-lembaga ini nampaknya ingin dipertahankan oleh eksekutif, bahkan ada penambahan beberapa dinas baru sebagaimana nampak dalam tabel di atas, sehingga jumlahnya lebih banyak dibanding pada masa otonomi percontohan. Menurut salah seorang responden dari Bagian Organisasi, sebelum dibahas dalam sidang di legislatif, rancangan awal besaran organisasi perangkat daerah yang dirumuskan pihak eksekutif disosialisasikan dahulu kepada para anggota DPRD dari fraksi PDI Perjuangan. Menurut Anggota DPRD dari fraksi PDI Perjuangan, selama pembahasan organisasi perangkat daerah lebih dari lima kali Bupati dan Sekretaris daerah mengadakan pertemuan di restoran dengan para anggota fraksi PDI Perjuangan. Diluar pertemuan itu sering diadakan pertemuan informal guna menyamakan persepsi tentang kelembagaan pemerintah daerah yang akan dibentuk. Sementara itu PDI Perjuangan, diluar pansus di DPRD membentuk pansus kelembagaan tersendiri dengan para anggota dari lingkungan internal partai, baik pejabat struktural partai, para simpatisan dari lingkungan perguruan tinggi, Lembaga Swadaya Masyarakat, Pengusaha. Tujuan pembentukan pansus kelembagaan ini untuk menyerap aspirasi masyarakat, khususnya dari lingkungan partai tentang organisasi perangkat daerah yang akan dibentuk. Namun demikian berbagai masukan yang dapat dihimpun rata-rata masih bersifat umum, masukan dari LSM baru pada tingkat kritik tapi tidak memberikan solusi. Hampir sebagian besar masyarakat kurang memahami manajemen pemerintahan, kecuali beberapa orang dari

¹ Lihat Pidato Bupati dalam Risalah Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Badung, Membahas Ranperda Tentang Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Dan Sekretariat DPRD Kabupaten Badung, Masa Persidangan Kedua Tahun 2001.

lingkungan perguruan tinggi. Oleh karena itu beberapa orang dari perguruan tinggi dijadikan konsultan, disamping konsultan untuk kelembagaan, mereka juga dijadikan konsultan untuk verifikasi aset daerah. Berbagai aspirasi tersebut dijadikan masukan bagi para anggota DPRD dari fraksi PDI Perjuangan yang menjadi anggota pansus kelembagaan di legislatif.

Sekalipun usulan eksekutif mendapat dukungan fraksi PDI Perjuangan sebagai partai mayoritas, namun tuntutan dari fraksi-fraksi lain untuk melakukan likuidasi atau amalgamasi terhadap beberapa dinas nampaknya cukup kuat. Tuntutan tersebut didasarkan atas pengamatan terhadap bobot dan beban tugas dari masing-masing lembaga yang akan dibentuk dikaitkan dengan potensi daerah yang ada atau yang akan dikembangkan. Atas dasar argumen ini kemudian Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Dinas Pertanahan dilikuidasi dengan alasan, bidang pemberdayaan masyarakat telah dilaksanakan oleh bagian pada salah satu lembaga yang ada, sedangkan bidang pertanahan masih menjadi kewenangan pusat. Sementara itu Dinas Pertambangan Dan Energi serta Dinas Informasi Dan Komunikasi diubah menjadi Kantor. Bidang pertambangan dan energi dibakukan dalam bentuk kantor karena potensi Kabupaten Badung dalam bidang itu relatif kecil, tadinya lembaga yang menangani bidang ini akan dilikuidasi, tugas dan fungsinya digabungkan pada Dinas Cipta Karya. Namun demikian ada bagian dari bidang pertambangan yang dominan di daerah ini yakni, pengeboran air bawah tanah dan air permukaan yang dilakukan oleh hotel-hotel yang ada. Pemerintah Kabupaten sangat perlu melakukan pengawasan dibidang ini, terlebih-lebih berkaitan langsung dengan hotel sebagai sarana pariwisata yang merupakan sektor andalan daerah ini. Akan tetapi kewenangan dibidang itu masih menjadi kewenangan propinsi, kewenangan daerah hanya terbatas pada rehabilitasi lingkungan sebagai dampak dari eksplorasi yang telah dilakukan. Sekalipun hal ini tidak adil, akan tetapi tuntutan yuridis menghendaki demikian, sehingga Kabupaten dituntut untuk tunduk

pada ketentuan yang ada. Dalam menyikapi keadaan ini akhirnya diputuskan untuk membentuk lembaga setingkat kantor.

Setelah dibahas selama empat bulan dengan melalui empat kali rapat pembahasan, akhirnya diputuskan besaran organisasi perangkat daerah Kabupaten Bandung adalah sebagai berikut :

Tabel 3-3 :
Besaran Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Bandung

No.	Besaran Organisasi Pada Masa Percontohan Otonomi Daerah	No.	Besaran Organisasi Setelah Otonomi Daerah
A.	<p>DINAS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pendidikan Dan Kebudayaan 2. Perikanan 3. Binamarga Dan Pengairan 4. Kependudukan Dan Catatan Sipil 5. Kesehatan 6. Perdagangan 7. Pertanian Tanaman Pangan 8. Sosial 9. Perkebunan 10. Pembangunan Masyarakat Desa 11. Pariwisata 12. Peternakan 13. Kebersihan Dan Pertamanan 14. DLLAJR 15. Perhutanan Dan Konservasi Tanah 16. Perindustrian 17. Tenaga Kerja 18. Koperasi Dan Pengusaha Kecil 19. Cipta Karya 20. Pertambangan 21. Pendapatan Daerah/ Pesedahan Agung 	A.	<p>DINAS</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cipta Karya 2. Bina Marga Dan Pengairan 3. Kebersihan Dan Pertamanan 4. Kebakaran 5. Pertanian Tanaman Pangan 6. Perikanan dan Kelautan 7. Peternakan 8. Perhutanan dan Perkebunan 9. Perindustrian Dan Perdagangan 10. Koperasi, Usaha Kecil & Menengah 11. Tenaga Kerja 12. Kesehatan 13. Sosial 14. Pendidikan 15. Kependudukan Dan Catatan Sipil 16. Perhubungan 17. Pendapatan Daerah 18. Pariwisata 19. Kebudayaan
B.	<p>BADAN</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. BAPPEDA 2. Inspektorat Wilayah 3. Bapedalda 	B.	<p>BADAN</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Bappeda 2. Badan Pengawasan Daerah 3. Bapedalda 4. Badan Kesbang Linmas 5. Badan Pengelola Keuangan dan Asset Daerah

Bab III – Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah

<p>C. KANTOR</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kantor Sosial Politik 2. Kantor Mawil Hansip 3. Kantor Perpustakaan 4. Kantor Arsip 5. Kantor Pengolahan Data Elektronik <p>D. SEKRETARIAN DAERAH</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ASISTEN I <ul style="list-style-type: none"> - Bagian Tapem - Bagian Hukum - Bagian Pemdes 2. ASISTEN II <ul style="list-style-type: none"> - Bagian Perek - Bagian P. Program - Bagian Sosial 3. ASISTEN III <ul style="list-style-type: none"> - Bagian Kepeg - Bagian Keuangan - Bagian Organisasi - Bagian Humas - Bagian Perlengkapan - Bagian Umum 	<p>C. KANTOR</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pertambangan Dan Energi 2. Perpustakaan 3. Arsip 4. Informasi Dan telematika 5. Polisi Pamong Praja <p>D. SEKRETARIAN DAERAH</p> <p>Asisten Pemerintahan</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bagian Tata Pemerintahan - Bagian Pemerintahan Desa - Bagian Hukum - Bagian Organisasi - Bagian Kepegawaian <p>Asisten Bidang Perekonomian Dan Pembangunan</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bagian Perekonomian - Bagian Pembangunan - Bagian Umum - Bagian Humas Dan Protokol
--	---

Sumber: Diolah dari data kelembagaan, Bagian Organisasi Sekretariat daerah Kabupaten Badung, 2003

Dalam tabel di atas nampak bahwa jumlah besaran organisasi perangkat daerah yang dibentuk lebih sedikit dibandingkan dengan pada masa percontohan otonomi, usulan awal eksekutif mengalami pengurangan sebanyak empat buah lembaga pada tingkat dinas. Bila dibandingkan dengan masa percontohan otonomi, nampaknya beberapa dinas mengalami penggabungan, bahkan ada dinas yang dilikuidasi sekalipun dalam usulan awal dari eksekutif keberadaannya dipertahankan. Bidang kehutanan digabungkan dengan bidang perkebunan dengan alasan potensi daerah dibidang kehutanan relatif kecil, sehingga tidak efektif bila bidang kehutanan dibakukan dalam sebuah lembaga setingkat dinas. Sementara itu bidang industri digabungkan dengan bidang perdagangan dengan alasan kedua bidang ini memiliki keterkaitan yang erat. Industrialisasi

pada akhirnya memerlukan kondisi yang kondusif untuk pemasaran, baik berupa sarana maupun prasarana (seperangkat aturan). Lebih jauh dari itu secara ideal industrialisasi seharusnya berorientasi pada permintaan pasar (*demand side*), untuk itu diperlukan dukungan analisa kebutuhan pasar yang harus dilakukan oleh Bidang Perdagangan. Demikian juga dalam upaya peningkatan kualitas barang hasil industri, memerlukan standarisasi dan pengawasan standar mutu yang merupakan lingkup tugas Bidang perdagangan. Dilihat dari sisi pelaksanaan kordinasi dengan pemerintah pusat, penggabungan kedua bidang ini akan memudahkan pelaksanaan kordinasi, sebab ditingkat pusat juga kedua bidang ini telah digabungkan dalam satu departemen yakni, Departemen Perindustrian dan Perdagangan.

Bidang pekerjaan umum dibakukan dalam dua buah lembaga setingkat Dinas yakni, Dinas Cipta Karya serta Dinas Bina Marga dan Pengairan. Pemisahan kedua bidang ini, terutama fungsi dan beban tugas cipta karya mendapat perhatian para anggota DPRD. Dalam pandangan umum pada rapat paripurna masa persidangan kedua tahun 2001, fraksi PDI Perjuangan mengusulkan agar Dinas Cipta Karya dikembalikan menjadi Dinas Pemukiman dan Tata Ruang sesuai dengan konsep awal yang diusulkan oleh eksekutif. Namun pihak eksekutif tetap menghendaki nomenklatur Dinas Cipta Karya dengan alasan bahwa nomenklatur cipta karya memiliki skope penanganan bidang yang lebih luas dibanding pemukiman dan tata ruang, bahkan pemukiman dan tata ruang merupakan bagian dari bidang ke-cipta karya. Cipta Karya meliputi bidang: tata ruang; tata kota/daerah; tata bangunan; perumahan dan pemukiman; teknik penyehatan. Bila menggunakan nomenklatur Pemukiman dan Tata ruang akan timbul permasalahan dalam penanganan bidang Tata Bangunan. Untuk mengatasi hal ini mungkin bisa dibentuk Dinas Pekerjaan Umum dengan bidang tugas yang meliputi tata bangunan, pengairan, bina marga dan cipta karya. Namun kemudian timbul masalah baru yaitu, ketidak seimbangan beban tugas antara Dinas

Pemukiman dan Tata Ruang dengan Dinas Pekerjaan Umum. Dalam mekanisme manajemen pemerintahan daerah ketimpangan beban tugas seperti ini akan mengganggu kelancaran pelayanan publik. Sementara itu dilihat kaitannya dengan kondisi yang ada, Kabupaten Badung merupakan daerah yang memiliki tingkat perkembangan pembangunan tertinggi di Propinsi Bali, keadaan ini menuntut penyiapan prasarana dasar wilayah yang prima disamping upaya-upaya penataan, pembinaan, pengawasan dan pengendalian pembangunan oleh masyarakat yang terus menerus perlu ditingkatkan. Pembangunan oleh masyarakat ini tidak semata-mata hanya perumahan/pemukiman saja, tetapi juga jenis bangunan lainnya. Oleh karena itu penggunaan kembali nomenklatur Dinas Cipta Karya serta Dinas Bina Marga Dan Pengairan sebagaimana pada masa percontohan otonomi dinilai lebih tepat.

Dinas Kebudayaan adalah dinas yang baru dibentuk dengan tugas dan fungsi khusus untuk menangani bidang kebudayaan setempat. Hal ini dipandang perlu sebab pariwisata dikembangkan di Bali pada umumnya berupa wisata budaya, untuk menunjang itu nilai-nilai budaya, kesenian, adat termasuk intitusinya perlu dipertahankan dan dipelihara. Dengan demikian nampaknya pembentukan Dinas Kebudayaan ini merupakan respon terhadap kebutuhan setempat guna menunjang potensi andalan yang selama ini memberikan kontribusi terbesar terhadap daerah yang bersangkutan. Pembentukan Dinas baru ini mendapat dukungan semua fraksi di legislatif, dalam pandangan umum pada rapat paripurna masa persidangan kedua tahun 2001, fraksi TNI/Polri secara tegas menyatakan bahwa sangat tepat Kabupaten Badung membentuk Dinas Kebudayaan, dinas ini dibentuk dengan tujuan agar segala macam budaya yang pernah tumbuh dan berkembang di Kabupaten Badung ditata dan dilestarikan kembali, sehingga nilai-nilai luhur nenek moyang kita tetap lestari dan ajeg. Banyak bentuk kesenian yang dapat dilestarikan, seni tari, seni lukis, seni sastra, seni permainan anak-anak, subak, termasuk kesenian wali yang dipakai

dalam upacara Agama Hindu. Kesemuanya itu dapat dipertontonkan untuk menunjang pariwisata, terlebih-lebih Propinsi Bali setiap tahun mengadakan pesta kesenian Bali yang diikuti oleh seluruh Kabupaten dan Kota, maka dalam konteks ini keberadaan dinas Kebudayaan mutlak diperlukan. Lebih jauh dari itu, pembinaan Agama Hindu dahulu menjadi tugas Bagian sosial, namun bagian Sosial tersebut kini telah dihilangkan, sementara itu Departemen Agama masih merupakan instansi vertikal, ditengah-tengah kondisi seperti ini Dinas Kebudayaan wajib mengambil alih tugas pembinaan Agama Hindu sebab Kebudayaan masyarakat Badung bersumberkan Agama Hindu.

Di atas telah disinggung bahwa pembentukan dinas kebudayaan diharapkan dapat menangani berbagai bidang kebudayaan setempat secara khusus, baik nilai-nilai budaya, kesenian, adat, maupun institusi adat yang ada dalam masyarakat setempat. Dalam konteks ini subak sebagai institusi adat yang tadinya berada dibawah Dinas Pendapatan Daerah dialihkan menjadi dibawah Dinas Kebudayaan. Di kabupaten Badung ada 192 subak yang berfungsi mengatur pengairan bagi masyarakat petani, baik mengerahkan gotong royong pemeliharaan sarana pengairan maupun mengatur pembagian air kepada para petani. Setiap subak dipimpin oleh seorang Pekaseh dengan pembagian wilayah yang ditetapkan berdasarkan kesamaan hamparan sawah, tidak terkait dengan wilayah administratif desa, baik desa adat maupun desa administratif. Secara substantif penempatan subak dibawah Dinas Kebudayaan dinilai sangat tepat, namun ketika hal itu dilaksanakan mendapat reaksi keras dari para pekaseh. Beberapa kali para pekaseh melakukan unjuk rasa ke DPRD menuntut agar subak ditempatkan kembali dibawah Dinas Pendapatan Daerah. Menanggapi reaksi seperti ini, akhirnya pada tahun 2002 Bupati mengeluarkan Surat Keputusan yang mengembalikan subak dibawah Dinas Pendapatan Daerah. Menurut beberapa orang anggota DPRD yang menjadi nara sumber, penolakan para pekaseh tersebut didasarkan oleh kepentingan pribadinya yang berkaitan dengan

pendapatan mereka. Pada saat subak berada dibawah Dinas Pendapatan, para pekaseh diberi tugas untuk memungut PBB terhadap para petani, atas jasa tersebut diberikan upah pungut yang besar ditentukan berdasarkan jumlah pajak yang dapat ditarik. Setelah subak dialihkan dibawah Dinas Kebudayaan, tugas pemungutan PBB menjadi hilang, sebab fungsi itu tidak berada pada dinas yang bersangkutan. Hilang tugas pemungutan PBB berarti hilang juga upah pungut yang biasa diterima oleh para pekaseh, oleh karena itu maka mereka menolak keberadaan subak dibawah Dinas Kebudayaan. Keadaan ini mengindikasikan bahwa sekalipun secara substantif penempatan subak dibawah Dinas Kebudayaan sangat tepat, namun karena mengganggu kepentingan elit lokal, dalam hal ini para pemangku adat (pekaseh), akhirnya tidak dapat dilaksanakan.

Dalam pembentukan organisasi perangkat daerah berupa badan atau kantor, secara komulatif terjadi penambahan sebanyak 2 (dua) buah. Instansi vertikal yang telah dilikuidasi seperti Kantor Sosial Politik fungsinya cenderung dipertahankan, walaupun secara institusional digabungkan kedalam lembaga lain yang telah ada, sehingga terbentuk lembaga baru dengan nomenklatur Badan Kesbang Linmas. Demikian juga program pusat untuk pengelolaan data elektronik dibakukan dalam bentuk kantor, bahkan dalam draft awal diusulkan untuk dibakukan dalam lembaga setingkat dinas dengan nomenklatur Dinas Informasi dan Komunikasi. Pembentukan dinas ini nampaknya bertujuan mempertahankan program pusat dalam pengelolaan data elektronik yang selama ini dilaksanakan, sekaligus hendak mengakomodasikan bidang penerangan yang telah dilikuidasi, namun demikian akhirnya hanya dibakukan dalam lembaga setingkat kantor. Hal lain yang menarik didalam pembentukan badan atau kantor ini adalah perubahan Dinas pertambangan menjadi Kantor Pertambangan dan Energi. Dilihat dari segi potensi setempat, potensi bidang pertambangan relatif kecil, kontribusi bidang ini terhadap produk domestik regional bruto hanya

sekitar 0,26%. Oleh karena itu tidak efisien bila bidang ini dibakukan dalam sebuah dinas. Namun demikian ada bagian dari bidang pertambangan yang dominan di daerah ini yakni, pengeboran air bawah tanah dan air permukaan yang dilakukan oleh hotel-hotel yang ada. Pemerintah Kabupaten sangat perlu melakukan pengawasan dibidang ini, terlebih-lebih berkaitan langsung dengan hotel sebagai sarana pariwisata yang merupakan sektor andalan daerah ini. Akan tetapi kewenangan dibidang itu masih menjadi kewenangan propinsi, kewenangan daerah hanya terbatas pada rehabilitasi lingkungan sebagai dampak dari eksplorasi yang telah dilakukan. Sekalipun hal ini tidak adil, akan tetapi tuntutan juridis menghendaki demikian, sehingga Kabupaten dituntut untuk tunduk pada ketentuan yang ada. Ditengah-tengah tarik menarik antara kebutuhan daerah dengan kewenangan pusat tersebut akhirnya diputuskan untuk dibentuk lembaga setingkat kantor, dengan demikian diharapkan daerah masih bisa melakukan pengawasan dibidang itu sekalipun kewenangannya masih berada di propinsi.

Disamping lembaga berbentuk dinas dan badan atau kantor, unit organisasi lain yang berperan dalam manajemen pemerintahan daerah adalah Sekretariat Daerah. Pada restrukturisasi organisasi yang telah dilakukan nampaknya dalam unit organisasi ini terjadi perampingan, pada tingkat bagian terjadi perampingan, dari 11 (sebelas) bagian berubah menjadi 9 (sembilan) bagian. Demikian juga pada tingkat Asisten, dari 3 (tiga) Asisten menjadi 2 (dua) Asisten. Namun sekalipun terjadi perampingan nampaknya tetap tidak melakukan reposisi fungsi sekretariat daerah kedalam fungsi staf, padahal fungsi itulah yang seharusnya diperkuat sesuai dengan posisinya dalam konstelasi manajemen pemerintahan daerah. Adanya bagian perekonomian dan bagian pembangunan dibawah Asisten Ekonomi Dan Pembangunan memberikan peluang yang lebar kepada sekretariat daerah untuk melakukan intervensi kedalam fungsi lini sebagaimana dilakukan pada masa lalu.

Setelah satu setengah tahun struktur organisasi yang baru dibentuk tersebut dilaksanakan, kemudian diadakan evaluasi terhadap kinerja masing-masing organisasi perangkat daerah. Evaluasi ini dilakukan oleh masing-masing instansi, hasilnya diserahkan kepada bagian organisasi untuk dikaji lebih lanjut. Namun demikian sebelum evaluasi itu dilaksanakan secara tuntas keluar PP 08/2003 yang menuntut dilaksanakannya restrukturisasi kembali sesuai dengan kriteria dan pembatasan jumlah lembaga yang ada dalam peraturan tersebut. Dengan demikian sekalipun hasil evaluasi yang telah dilakukan belum sempurna, akhirnya dijadikan bahan masukan guna mempersiapkan perumusan organisasi baru sesuai yang dikehendaki peraturan pemerintah tersebut. Mengingat penerapan peraturan tersebut memiliki tenggang waktu selama dua tahun, maka organisasi perangkat daerah yang telah ditetapkan untuk sementara tetap diterapkan sambil mempersiapkan perumusan organisasi yang baru.

II.1.2. Daya Dukung Sumber Daya Aparatur dan Keuangan

Dalam tahapan mekanisme organisasional, struktur organisasi perangkat daerah yang telah dibentuk pada akhirnya memerlukan daya dukung sumberdaya aparatur. Pembagian tugas yang didistribusikan secara berjenjang dalam sebuah struktur organisasi harus diisi oleh aparatur yang ada, dalam konteks ini tentu saja sejumlah persyaratan, baik yang bersifat administratif maupun teknis harus dipenuhi. Hasil pendataan yang dilakukan pada bulan Juni 2003 tercatat sebanyak 2857 orang PNS yang ada di Kabupaten Badung, jumlah keseluruhan pegawai dilihat berdasarkan golongan adalah sebagai berikut:

Tabel 3-4:
Jumlah Pegawai Berdasarkan Golongan

Golongan	Jumlah (Orang)
I	91
II	867
III	1700
IV	199
Jumlah	2857

Sumber: Daftar Rekapitulasi Jumlah PNS, Juni 2003, Bagian Kepegawaian Sekretaris Daerah Kabupaten Badung

Dalam tabel di atas nampak bahwa jumlah pegawai terbanyak berada pada golongan III, mayoritas dari mereka telah menempati jabatan sejak masa otonomi percontohan. Sementara itu dilihat dari tingkat pendidikan pegawai adalah sebagai berikut:

Tabel 3-5 :
Jumlah Pegawai
Berdasarkan Tingkat Pendidikan

No.	Tingkat Pendidikan	Jumlah (Orang)
1.	SD	42
2.	SLTP	47
3.	SLTA	105
4.	Sarjana Muda	293
5.	Sarjana	1340
	Jumlah	1827

Sumber: Daftar Rekapitulasi Jumlah PNS, Juni 2003, Bagian Kepegawaian Sekretaris Daerah Kabupaten Badung

Bila jumlah pegawai berdasarkan tingkat pendidikan dibandingkan dengan jumlah pegawai berdasarkan golongan terlihat perbedaan jumlah yang relatif besar, hal ini disebabkan ketika penelitian ini dilakukan pendataan ulang pegawai berdasarkan tingkat pendidikan belum selesai dilaksanakan oleh Kantor Informasi dan Telematika, data yang diambil hanya yang tercatat dalam rekapitulasi jumlah PNS. Sekalipun demikian tabel di atas memberikan gambaran bahwa mayoritas pegawai yang ada Sarjana dan Sarjana Muda. Mereka telah menduduki jabatan, sehingga formasi yang ada dalam struktur yang baru dibentuk seluruhnya telah terisi. Dengan daya dukung sumber daya aparatur seperti ini maka Bupati dalam pidatonya yang disampaikan pada rapat paripurna DPRD masa persidangan kedua tahun 2001 secara tegas menyatakan bahwa: selama menjadi daerah percontohan otonomi, Kabupaten Badung telah mampu melaksanakan berbagai bidang kewenangan baik yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat maupun yang diserahkan oleh Pemerintah Propinsi Bali. Memasuki era otonomi daerah, Pemerintah Kabupaten Badung sangat siap melaksanakan seluruh bidang pemerintahan kecuali dibidang politik luar negeri, hankam, peradilan, agama, fiskal dan moneter, serta bidang-bidang tertentu mengingat kewenangan tersebut merupakan bidang pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah. Penempatan pegawai telah dilaksanakan secara stabil, oleh karena itu organisasi perangkat daerah yang telah ada cenderung dipertahankan. Secara tegas Bupati menyatakan bahwa: " Penataan Perangkat Daerah hendaknya tidak diartikan perampingan struktur atau sebaliknya, akan tetapi lebih menekankan faktor efektifitas dan akuntabilitas sehingga tercermin pemerintahan yang efisien, bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme". Dengan demikian perampingan organisasi perangkat daerah bukan tujuan yang hendak dicapai dalam restrukturisasi, malahan lembaga yang telah ada cenderung dipertahankan demi menjaga stabilitas birokrasi setempat.

Selain pegawai yang memiliki status PNS, di Kabupaten Badung terdapat sebanyak 300 orang pegawai dengan status honor daerah, mereka diangkat pada tahun 1999 oleh Bupati pada periode yang lalu. Pegawai dengan status honor daerah ini menjadi beban berat bagi anggaran daerah, sementara itu untuk mengangkat mereka menjadi PNS terhalang oleh Peraturan Pemerintah No.105/2000. Dalam pasal 29 peraturan tersebut disebutkan bahwa pembiayaan PNS daerah yang diangkat oleh daerah menjadi tanggung jawab daerah. Dengan demikian bila diadakan pengangkatan malah akan menjadi beban yang berkepanjangan bagi daerah. Menyikapi keadaan ini fraksi Golkar mengusulkan untuk melakukan pemutusan hubungan kerja dengan seluruh pegawai honor daerah, namun usulan tersebut ditentang oleh fraksi PDI Perjuangan. Menurut salah seorang anggota DPRD dari fraksi PDI Perjuangan, usulan fraksi Golkar tersebut ditentang sebab bila dilakukan pemutusan hubungan kerja dengan pegawai honor daerah akan menimbulkan anti pati terhadap PDI Perjuangan, kondisi ini yang diharapkan partai Golkar untuk menjatuhkan PDI Perjuangan dihadapan masyarakat, padahal Bupati yang mengangkat pegawai dengan status honor daerah tersebut dari TNI yang dahulu didukung oleh partai Golkar. Dengan adanya tentangan dari PDI Perjuangan, akhirnya pegawai dengan status honor daerah tetap dipertahankan walaupun memberatkan keuangan daerah. Keadaan ini mengindikasikan bahwa dalam menyikapi problem daerah selalu dilandasi kecurigaan diantara partai politik dan lebih mengutamakan kepentingan politik sesaat dari pada kepentingan manajemen pemerintahan secara luas.

Menurut salah seorang responden dari bagian Organisasi, pertimbangan-pertimbangan yang didasarkan pada kepentingan politis tidak hanya nampak dilingkungan legislatif, tetapi juga terlihat dalam pengisian formasi jabatan dilingkungan eksekutif. Ikatan kepartaian lebih menonjol dari pada pertimbangan-pertimbangan profesionalisme. Menurut salah seorang anggota DPRD dari fraksi PDI

Perjuangan, untuk mengisi jabatan-jabatan strategis dilingkungan organisasi perangkat daerah serta lembaga pemerintah yang berhubungan langsung dengan masyarakat luas, Bupati berkonsultasi dengan Dewan Pimpinan Cabang PDI Perjuangan. Organisasi perangkat daerah yang dipandang strategis tersebut antara lain: Bappeda; Dinas Pendapatan daerah; Dinas Pendidikan; Sekretaris Daerah. Sedangkan lembaga yang berhubungan langsung dengan masyarakat luas antara lain, Dinas Pertanian, Dinas Peternakan. Didalam pengisian formasi jabatan untuk lembaga-lembaga tersebut diupayakan agar selalu dapat menguntungkan Partai PDI Perjuangan, oleh karena itu para pejabat yang dipilih dilihat loyalitas serta dedikasinya terhadap partai. Keadaan ini mengindikasikan bahwa sekalipun dalam setiap pidato Bupati menyatakan beritikad untuk menciptakan pemerintahan yang efisien, bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, namun dalam realitasnya tetap terjebak dalam lingkaran kolusi dan nepotisme. Pernyataan anggota DPRD dari fraksi PDI perjuangan mengindikasikan hal itu, terutama dalam pengisian jabatan. Ditengah-tengah situasi seperti ini nampaknya sulit menerapkan merit sistem dalam manajemen kepegawaian daerah, pertimbangan-pertimbangan profesionalisme yang merupakan prasyarat dalam penempatan pegawai cenderung dikalahkan oleh ikatan kepartaian serta bentuk-bentuk nepotisme lainnya.

Selain daya dukung sumber daya aparatur sebagaimana telah diuraikan di atas, faktor lain yang sangat menentukan mekanisme organisasional birokrasi adalah daya dukung keuangan, sebab bangun struktur organisasi yang telah dirumuskan pada akhirnya memerlukan dukungan dana. Secara rinci sumber pendapatan dan pengeluaran keuangan daerah sejak tahun 1999 hingga tahun 2003 digambarkan dalam tabel sebagai berikut:

Bab III – Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah

Tabel 3-6 :
Pendapatan dan Pengeluaran Daerah Tahun 1999-2003

Tahun	No	Pendapatan	Jumlah	No	Pengeluaran	Jumlah
1999	1	Bagian sisa lebih perhitungan anggaran tahun yang lalu	114.799.382.214,96	1	Rutin	134.899.248.144,00
	2	Bagian pendapatan asli daerah	253.900.325.446,10	2	Pembangunan	217.776.918.840,68
		- Pajak Daerah	235.746.138.229,00			
		- Retribusi Daerah	2.796.935.021,00			
		- Bag laba Usaha daerah	345.121.000,00			
		- Lain-laim pendapatan	15.012.131.196,10			
	3	Pendapatan yang berasal dari pemberian pemerintah dan atau instansi yang lebih tinggi	61.246.818.154,85			
	- Bagi hasil pajak	18.121.599.106,88				
	- Bagi hasil bukan pajak	240.342.840,91				
	- Dana rutin daerah	32.737.372.08,00				
	- Dana pembangunan daerah	8.732.730.25,00				
	- Penerimaan Lainnya	1.432.773.574,06				
	4	Bagian pinjaman pemerintah daerah	1.604.336.479,00			
2000	1.	Bagian sisa lebih perhitungan anggaran tahun yang lalu	86.399.596.060,23	1	Rutin	122.633.292.156,00
	2.	Bagian pendapatan asli daerah	203.629.799.169,77	2.	Pembngunan	144.491.782.896,45
		- Pajak Daerah	189.621.150.866,00			
		- Retribusi Daerah	2.217.015.349,00			
	- Bagian laba Usaha drh	1.162.627.714,77				
	- Lain-laim pendapatan	10.628.985.240,00				

Bab III – Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah

	3.	Pendapatan yang berasal dari pemberian pemerintah dan atau instansi yang lebih tinggi	65. 669. 811. 302,49						
		- Bagi hasil pajak	21. 176. 590. 509,81						
		- Bagi hasil bukan pajak	98. 721. 824,76						
		- Dana rutin daerah	34. 677. 299. 503,00						
		- Dana pemb daerah	8. 682. 169. 004,92						
		- Lain-laim pendapatan	935. 030. 460,00						
	4.	Bagian pinjaman pemerintah daerah	3. 685. 909. 012,00						
2001	1.	Bagian Sisa Lebih perhitungan anggaran tahun yang lalu	95. 437. 742. 661, 04	1	Rutin	267. 270. 380. 236,63			
	2.	Bagian pendapatan asli Daerah Sendiri	355. 374. 579. 489,10	2.	Pembangunan	243. 410. 755. 742,23			
			- Pajak Daerah				332. 088. 076. 429,00		
			- Retribusi Daerah				6 491. 838. 669,00		
			- Bagian laba Usaha drh				2. 655. 533. 123,68		
			- Lain-laim pendapatan				14. 139. 131. 267,42		
	3.	Dana Perimbangan	161. 323. 452. 021,83						
			- Bagi Hasil	40. 487. 060. 021,83					
			- Dana Alokasi Umum (DAU)	120. 836. 392. 000,00					
		- Dana Alokasi Khusus	--- --- ----						
4.	Bagian Lain-lain Penerimaan yang sah	2. 438. 698. 500,00							
	1.	Bagian pendapatan asli Daerah Sendiri	310. 665. 520. 583, 83	1.	Belanja Adm Umum	152. 027. 350. 078,52			
			- Pajak Daerah			265.372.855. 189,00	2.	Belanja Operasi & Pemeliharaan Sarana dan Prasarang Publik	105. 477. 877. 760,00
			- Retribusi Daerah			6.378.205. 914,00			
			- Bagian laba Usaha Daerah			8.454.723.652,12			
			- Lain-laim pendapatan			30. 459. 735. 828,71			

Bab III – Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah

2002	2.	Dana Perimbangan	200. 040. 531. 811,42	3	Belanja Transfer	118. 226. 017. 091,00
		- Bagi Hasil Pajak	36. 266. 110. 822,00	4	Belanja Tidak tersangka	2. 018. 868. 435,00
		- Bagi Hasil Bukan Pajak	287.345.843,50	5	Belanja Modal	84. 230. 694. 051,50
		- Dana Alokasi Umum	150. 908. 725. 000,00			
		- Dana Perimbangan Propinsi	12. 578. 350. 145,92			
	3	Bagian Lain-lain Penerimaan yang sah	5. 250. 25. 300,00			

Sumber: Diolah dari Nota Keuangan Perhitungan Anggaran Pendapatan Dan belanja Daerah, Kabupaten Badung, 1999-2002

Tabel di atas menunjukkan bahwa sejak tahun 1999 hingga tahun 2001 pendapatan asli daerah Kabupaten Badung jauh lebih besar dibanding dana perimbangan dari pemerintah pusat, sekalipun pada tahun 2002 mengalami penurunan, namun pendapatan asli daerah tetap relatif lebih besar dibanding dana perimbangan. Sumber pendapatan asli daerah tersebut berasal dari Pajak Hotel dan Restoran, jenis pajak ini merupakan bagian integral dari sektor pariwisata secara keseluruhan, sektor pariwisata memberikan kontribusi sekitar 80% terhadap total APBD, oleh karena itu gangguan terhadap sektor ini memberikan pengaruh yang besar terhadap penurunan APBD.

Dalam struktur perpajakan kita, pajak hotel dan restoran sejak dahulu merupakan kewenangan daerah, namun ada pembagian hasil dengan propinsi untuk alokasi subsidi bagi daerah lain. Pada masa lalu pembagian tersebut 30% untuk propinsi dan 70% untuk daerah, sekarang berubah menjadi 22,5% untuk propinsi dan sisanya untuk daerah. Pada masa percontohan otonomi, bahkan jauh sebelum masa itu, daerah ini dapat menyumbang daerah lain sekitar 300 milyar yang didistribusikan ke delapan kabupaten oleh Propinsi Bali. Dalam struktur perpajakan kita, jenis pajak hotel dan restoran

merupakan kewenangan daerah, oleh karena itu sumber pendapatan dari jenis pajak ini memberikan dukungan yang kuat terhadap kemandirian keuangan daerah yang bersangkutan. Dengan tingkat pendapatan daerah sebagaimana digambarkan di atas dapat dikatakan bahwa Kabupaten Badung pada dasarnya memiliki kemandirian keuangan, pendapatan asli daerah yang bersangkutan relatif cukup untuk membiayai mekanisme organisasional lembaga perangkat daerah yang telah dibentuk. Sementara itu dilihat dari segi pengeluaran keuangan daerah sampai dengan tahun 2000 pengeluaran untuk pembangunan relatif lebih besar dibanding pengeluaran rutin, namun sejak tahun 2001 hingga 2002 pengeluaran rutin relatif lebih tinggi dibanding pengeluaran untuk pembangunan. Bila keadaan ini dihubungkan dengan restrukturisasi yang dilaksanakan, nampaknya pembentukan organisasi perangkat daerah memberikan pengaruh terhadap peningkatan biaya rutin, minimal untuk alokasi gaji guru yang baru dilimpahkan kepada daerah. Sekalipun gaji guru serta gaji PNS lainnya ditanggung oleh pemerintah pusat, namun biaya mekanisme operasional lembaga yang baru, terlebih-lebih bila terjadi penambahan dari jumlah lembaga yang telah ada, tetap akan membebani pengeluaran rutin.

Bila dibanding dengan tahun-tahun sebelumnya, pendapatan asli daerah pada tahun 2003 nampaknya mengalami penurunan yang drastis, secara rinci target pendapatan asli daerah pada tahun 2003 adalah sebagai berikut:

Tabel 3-7 :
Target Pendapatan Daerah Tahun 2003

No	Pendapatan Asli Daerah	Jumlah	No	Dana Perimbangan	Jumlah
1	Pajak Daerah	96.160.000.000,00	1	Bagi Hasil	
2	Retribusi Daerah	3.977.600.000,00		- Bagi Hasil Pajak	24.626.336.000,00
3	Bagian Laba Perusahaan Daerah	8.488.122.000,00		- Bagi Hasil bukan Pajak	696.390.109,00
4	Lain-lain Penerimaan Asli Daerah	5.430.780.993,00	2	Dana Alokasi Umum	162.460.000.000,00
			3	Dana Alokasi Khusus	1.000.000.000,00
			4	Dana Perimbangan Dari Propinsi	11.873.391.00,00
			5	Lain-lain Pendapatan Yang Sah	1.43.920.000,00
Jumlah		114.056.502.993,00	Jumlah		200.656.117.109,00

Sumber: Diolah dari Nota Keuangan Perhitungan Anggaran Pendapatan Dan belanja Daerah, Kabupaten Badung, 2003

Dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya (1999-2002) pendapatan asli daerah pada tahun 2003 jauh lebih kecil, bila pada tahun-tahun sebelumnya pendapatan asli daerah lebih besar dibandingkan dana perimbangan, pada tahun 2003 pendapatan asli daerah relatif lebih kecil dibandingkan dana perimbangan. Keadaan ini disebabkan sektor pariwisata di wilayah Bali pada umumnya mendapat gangguan yang bertubi-tubi. Setelah kasus bom, kemudian terjadi perang Irak dan wabah penyakit SAR, seluruh rangkaian kejadian tersebut mengakibatkan kunjungan wisatawan menurun tajam, tingkat hunian hotel menurun secara drastis, sehingga pajak hotel dan restoran menurun hingga lebih dari 50%. Dalam upaya meningkatkan pendapatan daerah, selain melaksanakan berbagai program dalam sektor pariwisata, dalam bidang perpajakan Pemerintah Kabupaten Badung hendak menerapkan Pajak Lingkungan kepada wisatawan sebesar 2,5%. Namun demikian penerapan pajak ini mendapat tanggapan luas, terutama dari kalangan anggota DPRD. Salah seorang anggota DPRD dari fraksi gabungan menyatakan bahwa kutipan terhadap pajak lingkungan belum sepatutnya dikenakan pada wisatawan mengingat kutipan

pajak hotel dan restoran juga sudah relatif besar yakni, mencapai angka 21%. Sementara itu pajak lingkungan dimaksudkan untuk biaya kebersihan, hal itu sama sekali belum dinikmati oleh mereka yang menginginkan pelayanan yang sempurna, termasuk jaminan keamanan di objek-objek wisata. Semestinya pajak lingkungan dipungut setelah Pemerintah Kabupaten Badung membuktikan kemampuannya dalam menjaga kebersihan objek wisata, menanggulangi kemacetan, menciptakan keamanan, kenyamanan dan ketenangan bagi wisatawan. Dengan alasan ini, anggota DPRD tersebut menyarankan kepada eksekutif bahwa pemungutan pajak lingkungan yang ditawarkan pihak SOCEI (*Study on Cumulative Environment Impact*) belum waktunya dilaksanakan. Bila hal itu dilaksanakan, para wisatawan yang masih sering mendapat peringatan dari negaranya tentang keamanan di negara ini akan dikagetkan lagi oleh pungutan pajak lingkungan yang belum sepatutnya dikenakan. Nampaknya argumen yang dikemukakan oleh anggota DPRD tersebut sangat logis, upaya peningkatan pendapatan daerah dengan menerapkan jenis pajak baru ditengah-tengah kondisi global kepariwisataan yang tidak kondusif akan kontra produktif, bukan peningkatan pendapatan yang didapat malah justru mendorong terjadinya penurunan, terlebih-lebih jenis pajak tersebut ditujukan untuk sesuatu yang secara optimal belum dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.

Penurunan pendapatan daerah berpengaruh langsung terhadap keuangan daerah, menurut salah seorang responden dari bagian kepegawaian, berbagai jenis insentif yang biasanya diterima para pegawai terpaksa dihilangkan, demikian juga anggaran untuk berbagai jenis pemeliharaan kantor terpaksa dikurangi. Lebih jauh dari itu pengeluaran untuk belanja pelayanan publik -terpaksa diperkecil, sehingga relatif jauh lebih kecil dibanding belanja aparatur. Keseluruhan belanja aparatur pada tahun 2003 mencapai Rp.85.986.047.587,00 sedangkan belanja untuk pelayanan publik hanya sekitar Rp.293.473.556.265,00.

Penurunan biaya pelayanan publik ini secara langsung ataupun tidak akan berpengaruh terhadap berbagai jenis pelayanan yang diberikan oleh pemerintah daerah kepada masyarakat, baik kuantitas maupun kualitasnya.

III.1.3. Analisa Struktur Organisasi Perangkat Daerah

Dalam menyusun organisasi perangkat daerah ada kecenderungan bahwa kewenangan wajib sebagaimana tercantum dalam UU 22/1999 harus diturunkan dalam bentuk lembaga perangkat daerah, fraksi Golkar pun yang mengusulkan perampangan bertolak dari kewenangan wajib tersebut, disamping kemudian dirumuskan kewenangan-kewenangan yang bersifat opsional. Persoalan kewenangan ini merupakan persoalan yang krusial dalam implementasi otonomi daerah, bukan saja menyangkut dominasi antar berbagai tingkat pemerintahan, terutama tarik menarik antara pusat dan daerah, tetapi juga menyangkut konsep kewenangan itu sendiri dalam konstelasinya dengan manajemen pemerintahan daerah. Perbedaan persepsi tentang kewenangan tidak hanya menyangkut terminologi tetapi juga menyangkut substansi kewenangan itu sendiri. Perbedaan persepsi itu semakin meluas manakala istilah kewenangan disandingkan dengan istilah urusan 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.² 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 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 Propinsi 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

² 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.

memerlukan penanganan khusus.³ Bertolak dari batasan-batasan ini, ada beberapa hal yang perlu mendapat perhatian dalam menentukan kewenangan Daerah, pertama bahwa rincian kewenangan berdasarkan pada pembidangan kewenangan dengan nomenklatur berdasarkan rumpun pekerjaan. Kedua, ruang lingkup kewenangan dibatasi oleh kewenangan Pemerintah Pusat dan Propinsi sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000. Bila rincian kewenangan ditetapkan berdasarkan pada pembidangan kewenangan dengan nomenklatur berdasarkan rumpun pekerjaan, ego sektoral dapat ditekan, sebab penetapan nomenklatur lembaga perangkat daerah tidak lagi berdasarkan pendekatan sektoral. Namun realitasnya ternyata daerah masih menggunakan pendekatan sektoral didalam menetapkan nomenklatur lembaga perangkatnya, sehingga hampir setiap daerah mengalami kesulitan didalam melaksanakan perampingan organisasi yang dibentuk.

Terlepas dari *miss-perseption* tentang kewenangan, 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. Dalam pidato Bupati yang disampaikan pada rapat paripurna DPRD masa persidangan kedua tahun 2001 secara tegas dinyatakan bahwa: “ Penataan Perangkat Daerah hendaknya tidak diartikan perampingan struktur atau sebaliknya, akan tetapi lebih menekankan faktor efektifitas dan akuntabilitas sehingga tercermin pemerintahan yang efisien, bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme” (Laporan Pertanggung Jawaban Bupati Badung Tahun Anggaran 1999/2000)

³ 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.

Hal ini disebabkan sejak tahun 1995 Kabupaten Badung telah ditetapkan sebagai daerah otonomi percontohan sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1995. Pengalaman empiris selama ini menunjukkan bahwa selama menjadi daerah percontohan otonomi, Kabupaten Badung telah mampu melaksanakan berbagai bidang kewenangan baik yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat maupun yang diserahkan oleh Pemerintah Propinsi Bali. Atas dasar pengalaman tersebut memasuki era otonomi daerah, Pemerintah Kabupaten Badung merasa sangat siap melaksanakan seluruh bidang pemerintahan kecuali bidang-bidang yang secara yuridis menjadi kewenangan pusat.

Di samping alasan-alasan sebagaimana diuraikan di atas, kecenderungan untuk mempertahankan lembaga perangkat daerah yang telah ada, untuk bidang-bidang tertentu nampaknya didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan akan pengembangan potensi setempat. Sebagaimana telah dibahas dimuka bahwa Kabupaten Badung memiliki tiga potensi unggulan yaitu, potensi pada sektor pariwisata, sektor industri kecil dan kerajinan serta sektor pertanian. Sektor pariwisata, terutama jasa hotel dan restoran memberikan kontribusi terhadap APBD sekitar 80%, sementara itu kontribusi perdagangan, hotel dan restoran terhadap perdagangan terhadap PDRB menurut lapangan usaha mencapai 44,63 %. Mengingat demikian besarnya kontribusi sektor pariwisata ini, maka keberadaan Dinas Pariwisata yang dinilai telah mapan sejak masa otonomi percontohan tetap dipertahankan keberadaannya. Demikian juga bidang pertanian, sekalipun kontribusi bidang ini terhadap PDRB menurut lapangan usaha hanya 6,97 % namun keberadaan Dinas Pertanian Tanaman Pangan tetap dipertahankan. Hal ini tidak semata-mata karena tanaman pangan, khususnya padi merupakan tanaman yang berdimensi politis secara nasional, melainkan karena sektor pertanian merupakan salah sektor yang akan dikembangkan sesuai dengan pengembangan wilayah Kabupaten Badung.

Dalam rencana pengembangan wilayah Kabupaten Badung nampak adanya pembagian tiga wilayah, dimasing-masing wilayah akan dikembangkan masing-masing potensi daerah sesuai dengan daya dukung yang dimilikinya. Diwilayah Badung Utara akan dikembangkan bidang pertanian dan perkebunan, wilayah Badung selatan akan dijadikan pusat pariwisata, perdagangan dan jasa. Sedang diwilayah Badung Tengah akan dikembangkan industri kecil, disamping itu wilayah ini juga akan dijadikan pusat pengembangan budaya setempat. Dengan rencana pengembangan yang lebih spesifik pada setiap daerah tersebut diharapkan dapat berkembang bidang-bidang lain diluar pariwisata, namun satu sama lain tetap dapat mendukung sektor pariwisata sebagai sektor andalan daerah Badung. Dalam konteks ini keberadaan Dinas Pertanian tanaman pangan tetap dipertahankan, sementara itu Dinas Koperasi diberi tambahan fungsi untuk mengembangkan industri kecil, sehingga nomenklaturnya diubah menjadi Dinas Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah.

Sekalipun dalam pembahasan rancangan organisasi perangkat daerah diwarnai dengan kecurigaan antar fraksi, terutama fraksi Golkar dan PDI Perjuangan, serta menonjolnya berbagai kepentingan politik sesaat, namun dalam penggabungan dinas-dinas yang ada serta pembentukan dinas baru nampaknya tetap mempertimbangkan kebutuhan dan potensi setempat. Pembentukan Dinas Kebudayaan pada dasarnya merupakan respon terhadap kebutuhan lokal, walaupun fungsinya hanya diarahkan pada jenis-jenis kebudayaan material yang dijadikan komoditas pariwisata. 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. Luas keseluruhan areal hutan di Kabupaten Badung hanya sekitar 2. 660,85 ha terdiri dari 1. 126,90 ha merupakan hutan lindung, sisanya merupakan areal hutan yang dipelihara untuk tujuan pariwisata berupa taman hutan seluas 627 ha dan hutan wisata seluas 13,97 ha. Dengan kondisi hutan seperti ini,

selain untuk tujuan wisata hasil hutan yang dapat dimanfaatkan relatif kecil, oleh karena itu tidak efisien bila bidang kehutanan ini ditangani oleh sebuah lembaga setingkat Dinas.

Secara kumulatif terjadi pengurangan jumlah dinas sebanyak tiga buah dibandingkan dengan masa percontohan otonomi, namun pengurangan jumlah dinas tersebut diikuti dengan penambahan lembaga berbentuk badan atau kantor sebanyak dua buah. Badan atau Kantor yang telah ada cenderung dipertahankan hanya diubah nomenklaturnya, demikian juga program pemerintah pusat (PDE) dibakukan dalam lembaga berbentuk Kantor. Dinas Pertambangan dan Energi diubah menjadi Kantor Pertambangan dan Energi dengan alasan potensi setempat di bidang itu relatif kecil. Memang dilihat dari segi potensi yang ada, potensi bidang pertambangan relatif kecil, kontribusi bidang ini terhadap produk domestik regional bruto hanya sekitar 0,26%. Oleh karena itu tidak efisien bila bidang ini dibakukan dalam sebuah dinas. Namun demikian ada bagian dari bidang pertambangan yang dominan di daerah ini yakni, pengeboran air bawah tanah dan air permukaan yang dilakukan oleh hotel-hotel yang ada. Pemerintah Kabupaten sangat perlu melakukan pengawasan dibidang ini, terlebih-lebih berkaitan langsung dengan hotel sebagai sarana pariwisata yang merupakan sektor andalan daerah ini. Akan tetapi kewenangan dibidang itu masih menjadi kewenangan propinsi, kewenangan daerah hanya terbatas pada rehabilitasi lingkungan sebagai dampak dari eksplorasi yang telah dilakukan. Ditengah-tengah tarik menarik antara kebutuhan daerah dengan kewenangan pusat tersebut akhirnya diputuskan untuk dibentuk lembaga setingkat kantor, dengan demikian diharapkan daerah masih bisa melakukan pengawasan dibidang itu sekalipun kewenangannya masih berada di propinsi. Secara pragmatis solusi itu mungkin dinilai tepat, namun dilihat dari segi kosepsi manajemen pemerintahan menunjukkan kerancuan organisasional. Dalam perspektif lebih luas keadaan ini mengindikasikan ketidak pahaman daerah tentang perbedaan fungsional antara Dinas dengan

Badan/Kantor. Secara konseptual, Badan atau Kantor merupakan lembaga yang melaksanakan fungsi staff (staff teknis) untuk mendukung pelaksanaan fungsi lini yang dilakukan oleh lembaga lain. Sedangkan Dinas adalah lembaga teknis yang melaksanakan fungsi lini. Dalam mekanisme manajemen pemerintahan daerah, lembaga berbentuk Badan/Kantor tidak memiliki kewenangan untuk melaksanakan program teknis, dia hanya menjadi pendukung pelaksanaan teknis yang dilakukan oleh Dinas. Akibat kurang pahaman daerah tentang perbedaan fungsional diantara kedua lembaga tersebut, kemudian terjadi *overlapping* dan duplikatif diantara lembaga-lembaga yang baru dibentuk. Pembentukan lembaga berupa Badan atau Kantor semata-mata ditujukan untuk menampung bidang-bidang yang tidak tertampung dalam Dinas, terutama bidang-bidang yang berada diluar kewenangan wajib yang bersifat opsional.

Di samping lembaga teknis daerah sebagaimana telah dibahas di atas, unit organisasi lain yang sangat berperan dalam mekanisme manajemen pemerintahan daerah adalah Sekretariat daerah. Secara konseptual Sekretariat Daerah memegang fungsi staf guna mendukung Kepala Daerah didalam melaksanakan tugasnya. Dalam restrukturisasi yang telah dilakukan terjadi perampingan pada unit-unit organisasi dilingkungan Sekretariat Daerah ini, dari tiga Assiten diubah menjadi dua Assisten. Demikian juga pada tingkat bagian, dari 11 (sebelas) bagian dirampingkan menjadi 9 (sembilan) bagian. Sekalipun terjadi pengurangan pada tingkat bagian, bahkan terjadi pengurangan pada tingkat Asisten, namun secara keseluruhan tetap tidak menunjukkan upaya reposisi Sekretariat Daerah kedalam fungsi staf yang seharusnya menjadi fungsi utama lembaga yang bersangkutan. Adanya bagian ekonomi, bagian pembangunan dibawah asisten ekonomi dan pembangunan menunjukkan intervensi Sekretariat Daerah kedalam fungsi-fungsi lini yang seharusnya sepenuhnya dilakukan oleh lembaga teknis. Adanya peluang struktural dari Sekretariat Daerah untuk melakukan fungsi lini ini memperkokoh sentralisasi kekuasaan ditingkat kabupaten.

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 hirarkhi yang ketat dan tinggi, setiap level organisasi memiliki batasan kewenangan yang berjenjang sesuai distribusi yang diterimanya. Oleh karena itu ciri-ciri birokrasi yang kaku, hirarkhis 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. Kesemuanya itu secara empirik dialami pada masa birokrasi lama dan cenderung muncul kembali dalam mekanisme organisasional perangkat daerah yang baru dibentuk.

Dilihat dari sisi pembagian kewenangan, sebagaimana birokrasi pada umumnya kewenangan ditempatkan di atas landasan hirarkhi struktural dengan otoritas dari atas ke bawah. Pembagian kewenangan dalam manajemen pemerintahan pada umumnya berlandaskan pada dua asas pokok. *Pertama* asas teritorial, pada tataran daerah otonom penerapan asas ini diimplementasikan dalam pendelegasian tugas dan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan dari Kepala Daerah kepada organ pemerintah terendah sebagai pelaksana kewenangan tersebut dalam lingkup teritorial tertentu, dalam hal ini kecamatan. *Kedua* asas keahlian. Dalam lingkup daerah otonom, penerapan asas ini diimplementasikan dengan pendelegasian tugas dan kewenangan dari Kepala daerah sebagai pimpinan eksekutif kepada Dinas-Dinas atau lembaga-lembaga teknis yang dibentuk. Dalam konteks penerapan- asas keahlian ini tampaknya keberadaan Asisten, terutama Asisten Ekonomi Pembangunan dilingkungan Sekretariat Daerah diseluruh daerah penelitian 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. Dominasi dan sentralisasi kekuasaan berada pada hirarkhi puncak, termasuk Sekretaris Daerah didalamnya. Dalam level yang lebih rendah, nampaknya hampir semua Dinas dan lembaga teknis yang dibentuk cenderung melakukan dominasi dan sentralisasi kekuasaan pada hirarkhi puncak organisasinya. Ada beberapa Dinas yang mendelegasikan sebagian kewenangannya kepada perangkat terdepan (kecamatan), namun itupun dalam lingkup yang sangat terbatas.

Deskripsi di atas menunjukkan bahwa pada dasarnya restrukturisasi organisasi perangkat daerah telah menciptakan sentralisme baru di tingkat Kabupaten. Keadaan ini tentu tidak sesuai dengan esensi otonomi dan desentralisasi. 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 publik dengan desentralisasi ini secara gamblang digambarkan oleh Norton bahwa bentuk desentralisasi yang paling nyata dalam pemerintahan daerah (*local government*) adalah desentralisasi di tingkat daerah/kota (*decentralization in cities*) kepada unit-unit yang lebih kecil sehingga kebutuhan, tanggung jawab dan pengambilan keputusan lebih dekat lagi kepada masyarakat.⁴ 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.

⁴ Lihat Norton, A, "International Handbook of Local and Regional Government: A Comparative Analysis of Advanced Democracies, Cheltenham: Edwar Elgar, 1994.

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 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.⁵ Di dalam meningkatkan fungsi dan peran perangkat daerah 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

⁵ Keberadaan dua kelembagaan ini merupakan konsekuensi 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.

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 konstelasinya dengan pengembangan potensi daerah setempat dalam arti bahwa keberadaan perangkat lembaga teknis di suatu wilayah kecamatan disesuaikan dengan potensi yang ada atau yang akan dikembangkan oleh wilayah tersebut. Untuk mendukung itu struktur organisasi kecamatan harus 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 hirarkhi 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 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 hierarkhi atas, melainkan terdesentralisasi (*decentralized*) sebagaimana konsep yang digagas oleh Norton.

Bab III – Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah

BAB IV

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

4.1. Kesimpulan

Kabupaten Badung memiliki potensi unggulan yakni di sektor tersier yang terdiri dari: usaha perdagangan; hotel; restoran; angkutan; komunikasi; bank dan jasa-jasa lainnya. Berdasarkan potensi yang ada tersebut, pemerintah Kabupaten Badung mempunyai sikap yang cukup hati-hati dalam rencana kerja pembentukan organisasi perangkat daerah yang ditawarkan oleh UU No. 22/2000.

Sebagaimana yang telah dijelaskan di bab uraian, bahwa Kabupaten Badung merupakan daerah percontohan otonomi sejak tahun 1995. Selama menjadi daerah percontohan otonomi, Kabupaten Badung telah mampu melaksanakan berbagai bidang kewenangan baik yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat maupun yang diserahkan oleh Pemerintah Propinsi Bali. Atas dasar pengalaman tersebut memasuki era otonomi daerah, Pemerintah Kabupaten Badung merasa sangat siap melaksanakan seluruh bidang pemerintahan kecuali bidang-bidang yang secara yuridis menjadi kewenangan pusat. Dengan alasan itu sejak usulan awal tentang organisasi perangkat daerah, nampaknya perampangan organisasi perangkat daerah bukan tujuan yang hendak dicapai dalam restrukturisasi, lembaga yang telah ada cenderung dipertahankan demi menjaga stabilitas birokrasi setempat. Namun demikian, sekalipun dalam pembahasan rancangan organisasi perangkat daerah diwarnai dengan kecurigaan antar fraksi, terutama fraksi Golkar dan PDI Perjuangan, serta menonjolnya berbagai kepentingan politik sesaat, namun dalam penggabungan dinas-dinas yang ada serta pembentukan dinas baru nampaknya 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. 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.

Dalam pembentukan organisasi perangkat daerah berupa badan atau kantor menunjukkan kecenderungan itu, seperti pada saat akan melakukan Pembentukan Kantor Pertambangan Dan Energi di Kabupaten Badung menunjukan bahwa pertimbangan-pertimbangan pragmatis lebih menonjol dari pada pertimbangan konseptual dalam manajemen pemerintahan daerah, sehingga kerancuan organisasional tidak dapat dihindarkan. Dalam perspektif lebih luas keadaan ini mengindikasikan ketidak pahaman daerah tentang perbedaan fungsional antara Dinas dengan Badan/Kantor. Secara konseptual, Badan atau Kantor merupakan lembaga yang melaksanakan fungsi staf (staf teknis) untuk mendukung pelaksanaan fungsi lini yang dilakukan oleh lembaga lain. Sedangkan Dinas adalah lembaga teknis yang melaksanakan fungsi lini. Dalam mekanisme manajemen pemerintahan daerah, lembaga berbentuk Badan/Kantor tidak memiliki kewenangan untuk melaksanakan program teknis, dia hanya menjadi pendukung pelaksanaan teknis yang dilakukan oleh Dinas. Akibat kurang pahaman daerah tentang perbedaan fungsional diantara kedua lembaga tersebut, kemudian terjadi *overlapping* dan *duplikatif* diantara lembaga-lembaga yang baru dibentuk. 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.

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 hirarkhi yang ketat dan tinggi, setiap level organisasi memiliki batasan kewenangan yang berjenjang sesuai distribusi yang diterimanya. Oleh karena itu ciri-ciri birokrasi yang kaku, hirarkhis 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. Kesemuanya itu secara empirik dialami pada masa birokrasi lama dan cenderung muncul kembali dalam mekanisme organisasional perangkat daerah yang baru dibentuk. Dilihat dari sisi pendelagisian kewenangan, keberadaan Asisten, terutama Asisten Ekonomi Pembangunan dilingkungan Sekretariat Daerah menjadi sekatan bagi pendelagisian kewenangan secara langsung kepada Dinas-dinas atau lembaga teknis yang ada. Pendelegasian kewenangan yang seharusnya langsung diterima oleh Dinas dikategorisasi dan didistribusikan dahulu ditingkat Asisten, sehingga secara langsung ataupun tidak telah mendorong terciptanya struktur yang tinggi. Dominasi dan sentralisasi kekuasaan berada pada hirarkhi puncak, termasuk Sekretaris Daerah didalamnya. Dalam level yang lebih rendah, nampaknya hampir semua Dinas dan lembaga teknis yang dibentuk cenderung melakukan dominasi dan sentralisasi kekuasaan pada hirarkhi puncak organisasinya. 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 kewenangannya 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 ketidaksiapan 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.

4.2. Rekomendasi

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. Disamping 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.

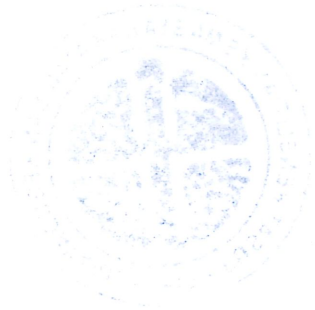
Pemilihan jenis struktur ini bukan hanya dipandang tepat secara manajerial/organisasional tetapi juga mendapatkan justifikasi

bila dilihat dari sisi hirarkhi pendelegasian tugas dan kewenangan pemerintah. Dilihat dari segi hirarkhi 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 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 yuridiksinya, 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 hirarkhi atas melainkan terdesentralisasi (*decentralized*) sebagaimana konsep yang digagas oleh Norton .





DAFTAR PUSTAKA

- Alfred, Chandler, (1962), *Strategy and Structure*, Cambridge MIT Press.
- Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2002 Januari s/d Desember 2002.
- Antoff.k. & Novac J. (1998), "Grassroots Democracy: Local Government In The Maritimes", Nova Scotia: Henson College, Dalhousie University.
- Badung Dalam Angka 2001, (2001), Bappeda Kabupaten Badung dan BPS Kabupaten Badung.
- Bagian Pengembangan Otonomi Daerah Pemerintah Kabupaten Bandung, (2002), Pola Pelimpahan Kewenangan dan Hubungan Kelembagaan Organisasi Pemerintah Kecamatan, Makalah, isampaikan 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*, 2nd 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.
- Hoesein,Bhenyamin.(2002) "Evaluasi Yuridis Materi UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah", *Forum Inovasi*, Vol 2. Maret-Mei, 2002.
- , (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.
- Cohen, John M., Stephen B. Peterson, (1999) , *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*, USA:Kumarian Press.
- Coleman, James (1988). "Social Capital in the Creation of Human Capital", *American Journal of Sociology*, Vol 94, 1988.
- Crozier, Michel (1964), *The Bureaucratic Phenomenon*, University of Chicago, Chicago.

- Dahl, Robert A., (1985), *Dilemma Demokrasi Pluralis Antara Otonomi dan Kontrol*, Jakarta, Rajawali Pers.
- Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Badung, Pemerintah Kabupaten Badung (2000), Laporan tahunan.
- Eaton, Joseph W (ed),(1986), *Pembangunan Lembaga dan Pembangunan Nasional: Dari Konsep ke Aplikasi*, Diterjemahkan oleh Pandam Guritno dan Aldi Jeni, UI Press, Jakarta.
- Fisip Universitas Nasional, (2001), *Otonomi Daerah: Masalah dan Prospek*, Jurnal Ilmu Sosial dan Politik; No. 3/th 11/Januari 2001.
- Emmerson, Donald K., (editor), (2001), *Indonesia Beyond Soeharto*, Jakarta:Gramedia Pustaka Utama.
- 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.
- Inventarisasi Permasalahan Oleh Panitia Khusus mengenai Ranperda Tentang Lembaga Teknis Daerah; Ranperda Tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Balai Informasi dan Penyuluhan Pertanian serta Ranperda Tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas-Dinas Daerah.
- 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.
- Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP), Dinas Pariwisata Kabupaten Badung, Tahun Anggaran 2002.

- Laporan Pertanggung Jawaban Bupati Badung Tahun Anggaran 1999/2000.
- Laporan Statistik Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura tahun 2002, kabupaten Badung, Dinas Pertanian Tanaman Pangan.
- Laporan Tahunan 2002, Pemerintah Kabupaten Badung, Dinas Perhutanan dan Perkebunan.
- Laporan Tahunan 2002, Pemerintah Daerah Kabupaten Badung, Dinas Perikanan dan Kelautan.
- 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.
- Mawhood P. (ed), (1987) "Local Government in The Third Word: The Experience of Tropical Africa", John Wiley & Sons, Chicheser,
- Meyer, Marshall W, (1972), Bureaucratic Structure and Authority, Harper and Row, New York.
- Muluk, M.R. Khairul. (2002). "Mewujudkan Partisipasi Publik Dalam Pemerintahan Daerah", Majalah Forum Inovasi, Vol 3, Juni/Agustus 2002.
- Nadj, Shobirin. (2002). "Pemberdayaan Masyarakat Dalam Konteks Otonomi Daerah", Makalah, Dibawakan dalam Workshop "Otonomi Daerah dan Akuntabilitas Publik dalam Perspektif Lokal", Kedeputian Ilmu Pengetahuan Sosial Kemanusiaan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (IPSK-LIPI), Jakarta, 20 Agustus 2002.
- 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.

- Pertanggung Jawaban Bupati Badung Tahun Anggaran 2002, Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Badung.
- Peraturan Pemerintahan Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.
- Peraturan Pemerintahan Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2003 Tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, Dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.
- Perikanan Dalam Angka 2002, Pemerintah Kabupaten Badung, Dinas Perikanan dan Kelautan.
- Pola Dasar Pembangunan Daerah Kabupaten Badung Tahun 2001 – 2005, Pemerintah Kabupaten Badung, 2000.
- Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Kabupaten Badung 2001, Bappeda Kabupaten Badung dan BPS Kabupaten Badung,
- Program Pembangunan Daerah (PROPEDA), Kabupaten Badung, tahun 2001-2005, Pemerintah Kabupaten Badung, 2000.
- 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.
- Smith, B, (1985) "Decentralization: The Territorial Dimension of The State", Asia Publishing House, London.
- Stinchcombe, Arthur L. (1959), "Bureaucratic and Craft Administration of Production", *Administrative Science Quarterly*, 4(1959).
- 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.

- , (2002) "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.
- 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.
- 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.
- Syamsuddin Haris, dkk, (2002) "Paradigma Baru Otonomi Daerah", Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPI), 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", Kedeputusan Ilmu Pengetahuan Sosial Kemanusiaan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (IPSK-LIPI), Jakarta, 20 Agustus 2002.
- The, Liang Gie, (1995) *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid II, Edisi kedua, Liberty, Yogyakarta.
- Tim Peneliti Lembaga Penelitian Universitas Trisakti, (2000). *Tabulasi Data Industri : Hasil GIS Lembaga Penelitian Universitas Trisakti*.

- Tjiptoherijanto, Prijono (ed), (1987), *Perspektif Daerah Dalam Pembangunan Nasional*, LPFE-UI, Jakarta.
- 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.
- 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.
- Jha S. N. and P.C. Mathur, (1999), *Decentralization and Local Politics*, New Delhi:Sage Publications.

