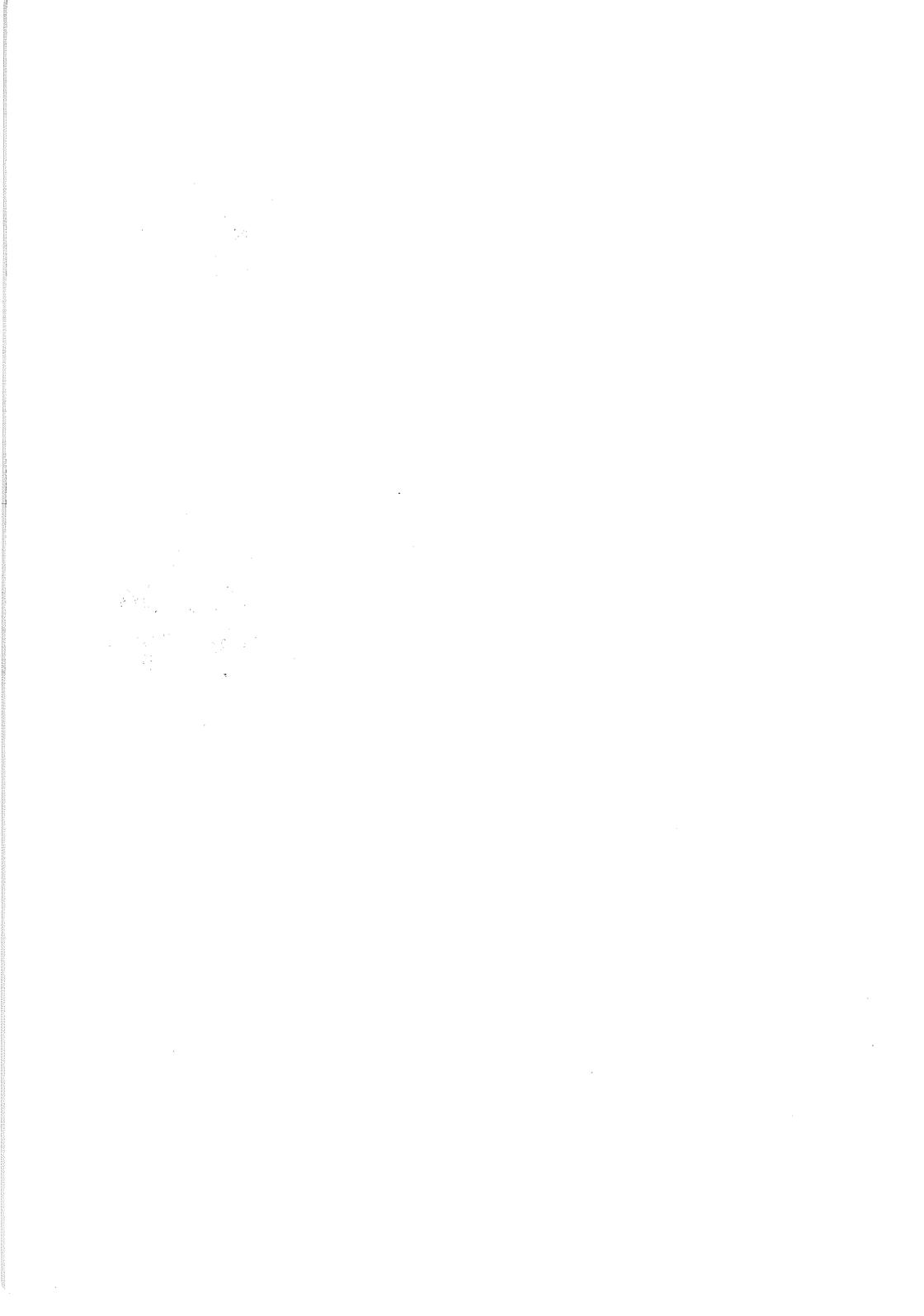


320.8
Ker
R



Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah *dalam* Implementasi Otonomi di Kabupaten Ternate



PMB - LIPI

Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah *dalam* Implementasi Otonomi di Kabupaten Ternate

Oleh :
Ujud Tahajuddin
D.T.P. Kusumawardhani



Editor :
D.T.P. Kusumawardhani



Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
Pusat Penelitian KEMASYARAKATAN DAN KEBUDAYAAN
(PMB-LIPI)
Jakarta, 2003

Tahajuddin, Ujud

Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah Dalam Implementasi Otonomi di Kabupaten Ternate/Ujud Tahajuddin, D.T.P. Kusumawardhani. Jakarta: Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan (PMB)-LIPI, 2003.

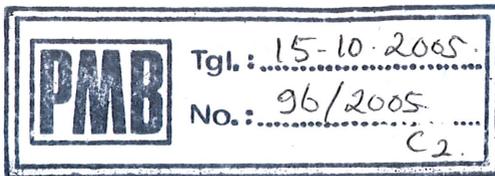
x, 145 hlm, 21 cm

ISBN: 979-3584-41-6

1. Reorganisasi – Perangkat Daerah
2. Otonomi Daerah – Ternate

320.8

**RESTRUKTURISASI ORGANISASI PERANGKAT DAERAH
DALAM IMPLEMENTASI OTONOMI DI KABUPATEN TERNATE**



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 Daerah ini merupakan salah satu topik penelitian yang dilaksanakan oleh Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan – Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (PMB – LIPI) pada tahun 2003. Namun demikian perlu diketahui bahwa penelitian ini merupakan kelanjutan dari penelitian yang telah dilakukan selama 2 (dua) tahun (2001 – 2002).

PP Nomor 84 tahun 2000 memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk membuat Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) perangkat daerah sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan daerah masing-masing, agar nilai-nilai efisiensi dan efektivitas sebagai landasan organisasional dapat diterapkan. Realitanya, secara umum organisasi pemerintah daerah yang terbentuk cenderung resisten terhadap nilai-nilai birokrasi lama. Baik secara langsung ataupun tidak kondisi ini akan berpengaruh terhadap efektivitas penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, bahkan cenderung mendistorsi tujuan dari desentralisasi dan otonomi. Agak lebih spesifik, pengalaman empiris selama pelaksanaan paket kebijakan otonomi daerah menunjukkan bahwa beberapa daerah yang memiliki pendapatan asli daerah (PAD) relatif tinggi cenderung mempertahankan struktur organisasi yang gemuk. Akibatnya daerah-daerah tersebut menanggung *over-head cost* tinggi dalam membiayai birokrasi Pemerintah Daerah. Sementara itu daerah-daerah yang memiliki pendapatan asli daerah (PAD) relatif rendah cenderung hati-hati dalam membentuk SOTK dan ada upaya perampingan struktur organisasinya.

Melihat kondisi di atas maka penelitian yang diarahkan untuk pencarian model ideal dari organisasi pemerintah daerah sebagaimana yang dilakukan dalam penelitian ini menjadi penting

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL	v
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Masalah	1
1.2. Rumusan Masalah.....	14
1.3. Tujuan.....	16
1.4. Kerangka Konseptual.....	16
1.5. Ruang Lingkup	26
1.6. Daerah Penelitian.....	27
1.7. Pendekatan dan Teknik Pengumpulan Data.....	28
BAB II PROFIL KOTA TERNATE	31
2.1. Sejarah Pembentukan Kota Ternate.....	31
2.2. Keadaan Geografis	38
2.3. Sumberdaya Manusia	39
2.4. Pendidikan	44
2.5. Sumberdaya Ekonomi	47
2.5.1. Sektor Industri.....	47
2.5.2. Sektor Pertanian	49
2.5.2.1. Sub Sektor Pangan	49
2.5.2.2. Sub Sektor Tanaman Perkebunan ..	54
2.5.2.3. Sub Sektor Peternakan	56
2.5.2.4. Sub Sektor Perikanan.....	59
2.6. Struktur dan Pertumbuhan Ekonomi.....	72

BAB III	RESTRUKTURISASI ORGANISASI PERANGKAT DAERAH.....	81
3.1.	Proses Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah	85
3.2.	Beberapa Permasalahan Dalam Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah Kota Ternate	110
3.3.	Kaitan Aspek Keuangan Daerah Dengan Struktur Organisasi.....	126
BAB IV	KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	133
4.1.	Kesimpulan.....	133
4.2.	Rekomendasi	136
	DAFTAR PUSTAKA	139

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 2-1 : Banyaknya Desa Pantai dan Bukan Pantai Menurut Kecamatan di Wilayah Kota Ternate tahun 2001	35
Tabel 2-2 : Banyaknya Penduduk, Luas Wilayah, dan Kepadatan Penduduk Menurut Kecamatan di Wilayah Kota Ternate Tahun 2002.....	39
Tabel 2-3 : Jumlah Penduduk, Rasio Jenis Kelamin, dan Rumah Tangga Di Kota Ternate Menurut Kecamatan Tahun 2002	40
Tabel 2-4 : Jumlah Penduduk berdasarkan Kelompok Umur Menurut Jenis Kelamin Tahun 2000 Hasil Sensus Penduduk 2000	41
Tabel 2-5 : Persentase Penduduk Usia 10 Tahun Ke atas Menurut Jenis Kegiatan Tahun 2001	43
Tabel 2-6 : Jumlah Perusahaan Wajib Laporkan Ketenagakerjaan Menurut Sektor Di Kota Ternate Tahun 2001	44
Tabel 2-7 : Banyaknya Sekolah, Murid, Guru, dan ruang kelas dirinci menurut tingkat pendidikan di Kota Ternate Tahun 2001/2002	45

Tabel 2-8	: Banyaknya Mahasiswa dan Dosen Dirinci Menurut Tiga Perguruan Tinggi di Ternate Tahun 2002	46
Tabel 2-9	: Data Industri Berdasarkan Kelompok Kota Ternate Tahun 2002.....	48
Tabel 2-10	: Luas Panen, Produksi dan Rata-rata Produksi Tanaman Bahan Pangan Menurut Jenis di Kota Ternate, Tahun 2001	50
Tabel 2-11	: Luas Areal Holtikultura atau Sayuran di Kota Ternate Tahun 2002	52
Tabel 2-12	: Luas Areal Perkebunan Menurut Jenis Komoditi di Kota Ternate Tahun 2001	54
Tabel 2-13	: Produksi Tanaman Perkebunan Menurut Jenis Komoditi di Kota Ternate Tahun 2001	55
Tabel 2-14	: Banyaknya Rumah Tangga Pemilik Tanaman Perkebunan Menurut Jenis Komoditi di Kota Ternate Tahun 2001	56
Tabel 2-15	: Produksi Hasil Ternak Di Kota Ternate Tahun 2001 dan 2002.....	57
Tabel 2-16	: Perkembangan Populasi Ternak di Kota Ternate Tahun 2002	58
Tabel 2-17	: Konsumsi Hasil Ternak Selama Tahun 2001 Di Kota Ternate	59

Tabel 2-18	: Perkembangan Produksi Perikanan Dirinci Menurut Jenis Ikan Yang Dominan Tahun 2001	66
Tabel 2-19	: Jumlah Nelayan, Kelompok Nelayan, Armada, dan Jumlah Alat Tangkap Ikan Di Wilayah Kota Ternate Tahun 2002	67
Tabel 2-20	: Pengembangan Sarana Penangkapan Ikan Di Wilayah Kota Ternate Tahun 2001 Melalui Dinas Pertanian dan Kelautan	69
Tabel 2-21	: Pengembangan Sarana Penangkapan Ikan Di Wilayah Kota Ternate Tahun 2002 Melalui Dinas Pertanian dan Kelautan..	71
Tabel 2-22	: Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Berlaku di Kota Ternate Menurut Lapangan Usaha Tahun 1999-2001 (Jutaan Rupiah)	74
Tabel 2-23	: Produk Domestik Regional Bruto Kota Ternate Atas Dasar Harga Konstan 1993 Menurut Lapangan Usaha Tahun 1999-2001 (Jutaan Rupiah).....	74
Tabel 2-24	: Beberapa Agregat PDRB dan Pendapatan Perkapita Kota Ternate Tahun 1999-2001 (Harga Berlaku)	76

Tabel 2-25	: Beberapa Agregat PDRB dan Pendapatan Perkapita Kota Ternate Tahun 1999-2001 (Harga Konstan).....	78
Tabel 2-26	: Perkembangan RAPBD Kota Ternate (Dalam Rupiah).....	78
Tabel: 3-1	: Struktur Organisasi Pemerintah Kota Ternate Berdasarkan Surat Keputusan Walikota Madya Tk II Ternate.....	83
Tabel 3-2	: Draft SOTK Yang Diajukan Pihak Eksekutif Kota Ternate	93
Tabel 3-3	: Perubahan Struktur Organisasi Sekretariat Daerah Dan Skreteriat DPRD.....	102
Tabel 3-4	: Dinas Daerah	105
Tabel 3-5	: Lembaga Teknis Daerah	106
Tabel 3-6	: Draft Alternatif SOTK Yang Diusulkan Bagian Organisasi Pemerintah Daerah Kota Ternate....	125
Tabel 3-7	: Perkembangan Persentase Kontribusi PAD Terhadap APBD Kota Ternate	128
Tabel 3-8	: Anggaran Pendapatan Kota Ternate Tahun 2001	129

Gambar 1	: Peta Kota Ternate	34
Grafik 1	: Piramida Penduduk Kota Ternate	42
Bagan 1	: Bagan Perumusan dan Penyusunan SOTK Kota Ternate	91



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 Keja (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 selajutnya 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

-
- 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

di masa datang. Bila model yang dianggap lebih ideal ditemukan, maka porsi subsidi setiap daerah akan berubah, pada akhirnya biaya untuk kelangsungan penyelenggaraan pemerintahan daerah akan menjadi beban daerah yang tidak ringan.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

mengatakan bahwa pendapatan daerah yang diambil oleh Pusat juga lebih besar dari jumlah DAU yang diterima daerah.

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.

dinas, beberapa dinas yang ada cenderung duplikatif, seperti Dinas Pendaftaran Penduduk dengan Dinas Transmigrasi dan Penataan Penduduk. Tampaknya bobot tugas pendaftaran penduduk terlalu 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 (*proliferasi*) 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 perampangan, 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 perampingan yang agak dipaksakan sehingga secara fungsional kurang tepat. Misalnya penggabungan Dinas Pertanian, Perkebunan dan Kehutanan. Argumen yang menyatakan bobot fungsi-fungsi yang digabungkan itu kurang cukup untuk terpisah masing-masing menjadi satu Dinas, kurang memperhatikan bahwa bagian terbesar mata pencarian penduduk berada di sektor tersebut dan sumbangan PDRB dari sektor itu berada di peringkat atas PDRB Kabupaten Kupang. Penggabungan itu juga kurang mempertimbangkan potensi yang dapat dikembangkan seperti masih banyak tersedianya lahan untuk mengembangkan pertanian dan perkebunan. Ditambah lagi dengan adanya arah program pembangunan yang sangat menitikberatkan bidang pertanian dan perkebunan dan industri pengolahan yang berbasis pertanian. Walaupun dapat dimaklumi karena program pembangunan daerah (Propeda) disusun setelah peraturan daerah tentang SOTK selesai dirumuskan. Namun demikian, kesadaran terhadap kekeliruan ini juga telah muncul di lingkungan pemerintah Kabupaten Kupang baik di kalangan eksekutif maupun legislatifnya, sehingga wacana untuk merubah struktur Dinas Pertanian dan Kehutanan dengan memecahnya menjadi 3 (tiga) dinas, sudah bergulir sejalan dengan adanya rencana Bupati untuk mengundang para investor yang berminat di bidang perkebunan terutama tanaman kelapa sawit.

Di lain pihak, Dinas Pendaftaran Penduduk terasa agak janggal untuk berdiri sebagai suatu dinas sendiri karena fungsi pendaftaran memberi kesan adanya ruang lingkup yang sangat sempit dan terbatas, sehingga tidak layak menjadi 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 pengurangan 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 jangankan sampai PAD dan DAU mereka habis untuk

membayai *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. Jalinan 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

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.

dan otonomi itu sendiri. Berbagai upaya perbaikan baik dalam tataran konseptual maupun implementasi otonomi daerah harus menyertakan penyempurnaan organisasi pemerintah daerah di dalamnya agar rekonstruksi penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan esensi desentralisasi dan otonomi.

1.2. Rumusan Masalah

Sebagaimana telah diuraikan di atas 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. Jaringan 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. T u j u a n

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

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.

diarahkan pada aspek efisiensi penyelenggaraan manajemen pemerintahan daerah dan pembangunan ekonomi di daerah.

Atas dasar pendekatan dari kedua disiplin ilmu tersebut secara singkat dapat dirumuskan bahwa pada dasarnya desentralisasi memiliki tujuan utama yang bersifat administratif dan yang bersifat politis. Dalam tatanan implementasi kedua tujuan tersebut memiliki bobot yang sama pentingnya. Tujuan yang bersifat administratif lebih mengarah pada: *pertama*, aspek efisiensi dan 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

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.

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 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

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.

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 pembenaran ketika melihat kinerja organisasi pemerintahan daerah di masa lalu yang cenderung mengikuti logika hukum Parkinson. Menurut logika ini semakin besar suatu organisasi, maka semakin besar pula personalia yang harus menangani dan mengurusnya, serta semakin kecil proporsi pegawai yang melaksanakan fungsi dasar organisasi sehingga inefisiensi terjadi. Nampaknya tipe ideal Weber tentang birokrasi yang imajiner, dalam tataran operasionalnya banyak tidak sejalan. Studi-studi perbandingan tentang organisasi telah menemukan tidak semua organisasi rasional mencakup ciri-ciri birokrasi yang oleh Weber

dianggap penting bagi terciptanya efisiensi dalam pelaksanaan pekerjaan. Stinchcombe memperbandingkan pengorganisasian pekerjaan di dalam industri-industri konstruksi dan produksi massa di Amerika Serikat. Stanley Udy menganalisis organisasi-organisasi kerja yang sederhana 150 masyarakat non industri. Kedua studi perbandingan dari beberapa organisasi yang sangat berbeda tersebut ternyata menghasilkan kesimpulan yang relatif sama yaitu bahwa dalam kenyataannya pekerjaan sekelompok orang di organisasikan secara rasional tidaklah menentukan apakah suatu organisasi akan menerapkan bentuk yang birokratis atau 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 : hirarkhi 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.

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).

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 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 hirarki 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 ustruktur 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 mcurahkan 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. Sebagai pembanding dipilih salah satu kabupaten di wilayah Propinsi Maluku Utara, Kota Ternate yang diharapkan dapat mewakili wilayah Indonesia bagian timur yang memiliki sejarah ketatanegaraan dimasa lalu.

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 dinalisis 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 KOTA TERNATE

2.1. Sejarah Pembentukan Kota Ternate

Pada awal masa kemerdekaan, Kota Ternate adalah merupakan Ibukota Karesidenan Maluku Utara yang dipimpin oleh seorang Residen. Kemudian pada tahun 1950, berdasarkan Undang-Undang Nomor 49 tahun 1950 tentang Pembentukan Negara Indonesia Timur (NIT), Maluku dibagi menjadi dua daerah yaitu : Maluku Utara dan Maluku Selatan. Selanjutnya berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1957 tentang Pokok Pemerintahan Daerah mulai dilakukan Otonomi riil. Untuk itu atas dasar Undang-Undang tersebut dikeluarkan Undang Undang Nomor 23 Tahun 1957 yang menjadi dasar Pembentukan Daerah Otonomi Maluku Utara. Sedangkan penetapan Kota Ternate sebagai Pusat Pemerintahan Daerah tingkat II Maluku Utara diwujudkan melalui Undang-undang Nomor 60 tahun 1958. Oleh karena itu Kota Ternate kemudian menjadi Kota Otonomi dengan dipimpin oleh seorang Walikota yang didampingi oleh Dewan Kota.

Ketika Kecamatan Kotapraja Ternate mulai menunjukkan ciri-ciri perkotaan dan memenuhi ukuran baku untuk menjadi Kota Administratif, maka pada tahun 1979 Pemerintah Pusat melalui Departemen Dalam Negeri membentuk Tim yang bertugas melakukan survai dalam rangka pengumpulan data Rencana Kota Seluruh Indonesia. Dari hasil survai tersebut Menteri Dalam Negeri kemudian mengeluarkan Surat Keputusan Nomor 135/1953/PUOD tanggal 20 Mei 1980 tentang Peningkatan Status Kotapraja Ternate menjadi Kota Administratif Ternate. Berdasarkan keputusan tersebut Bupati Kepala Daerah Tingkat II Maluku Utara dengan diperkuat oleh DPRD Tingkat II Maluku Utara mengusulkan kepada Menteri Dalam Negeri untuk

membentuk Kota Administratif Ternate. Pemerintah menyetujui usulan tersebut dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1981 tanggal 3 Desember 1981 tentang Pembentukan Kota Administratif Ternate (Lembaran Negara Nomor 64 tahun 1981). Akhirnya pada tanggal 11 Maret 1982 Kota Administratif Ternate diresmikan oleh Menteri Dalam Negeri saat itu.

Seiring dengan kemajuan yang dialami Kota Administratif Ternate dan bergabungnya Wilayah Kecamatan Pulau Ternate serta Pulau Moti yang semula merupakan bagian Wilayah Kecamatan Makian, pada tanggal 7 Desember 1996, Wali Kota Ternate mengajukan proposal tentang Peningkatan Status Kota Administratif Ternate menjadi Kotamadya Daerah Tingkat II Ternate. Proposal ini mendapat tanggapan positif dan melahirkan berbagai dukungan termasuk legitimasi politik dari DPRD Tingkat I Maluku dan DPRD Tingkat II Maluku Utara. Akhirnya apa yang diinginkan proposal tersebut benar-benar terwujud dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 11 tahun 1999 tentang pembentukan Kotamadya Daerah Tingkat II Ternate yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3824 tahun 1999. Akhirnya setelah 17 tahun berstatus sebagai kota administratif, Kota Ternate pada tanggal 27 April 1999 oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden Republik Indonesia diresmikan menjadi Kotamadya Daerah Tingkat II Ternate dengan ditandai oleh pelantikan Drs. Syamsir Andili sebagai Pejabat Walikota. Namun tidak lama kemudian diberlakukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah. Oleh karena itu Kotamadya ini berubah lagi menjadi Kota Ternate.

Untuk memberikan arah pada pembangunan Kota Ternate, telah ditetapkan visi pembangunan Kota Ternate yaitu "Menjadikan Ternate Sebagai Kota Budaya Menuju Masyarakat Madani". Visi ini dirumuskan berdasarkan pengamatan pada perkembangan global, karakter Kota Ternate, kultur masyarakatnya, lingkungan, dan sejumlah permasalahan pokok yang dihadapi. Selanjutnya

berdasarkan visi ini maka disusun misi untuk membangun Ternate yaitu: “Membangun Ternate Menuju: Kota Budaya, Kota Perdagangan dan Wisata, Dan Kota Pantai”. Melihat visi serta misi yang ditetapkan, terlihat jelas bahwa pembangunan ekonomi Kota Ternate diarahkan untuk menjadi kota pariwisata yang sekaligus juga pusat perdagangan serta perikanan laut. Untuk mewujudkan visi dan misi ini harus tercipta suatu prasyarat yang mendukung dengan melakukan upaya-upaya sebagai berikut:¹

- Membangun nilai-nilai keagamaan dan budaya sebagai acuan dan sumber kearifan dalam pembinaan dan pengembangan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- Mempertahankan dan mengembangkan perekonomian kawasan dan nasional untuk mewujudkan posisi sebagai pusat pelayanan perdagangan dan pariwisata Indonesia Bagian Timur;
- Membangun dan mengembangkan kelestarian lingkungan untuk mempertahankan posisi pantai sebagai pusat bisnis kawasan;
- Mempertahankan dan mengembangkan solidaritas kebangsaan dalam kebhinnekaan yang berbasis pada persatuan bangsa dan kesatuan wilayah Indonesia.
- Ikut melaksanakan ketertiban umum yang merupakan prasyarat bagi terciptanya kondisi yang kondusif bagi pengembangan aktivitas perekonomian dan sosial lainnya yang mendukung pendekatan kualitas kesejahteraan segenap lapisan masyarakat.

Penetapan arah pembangunan Kota Ternate seperti di atas tampaknya bukanlah suatu yang berlebihan, karena wilayah Kota Ternate adalah merupakan wilayah kepulauan yang terdiri dari lima pulau berukuran sedang yang berpenghuni dan tiga pulau kecil yang tidak berpenghuni, yaitu: *Pulau Ternate* (110,7 km²); *Pulau Hiri* (12,4

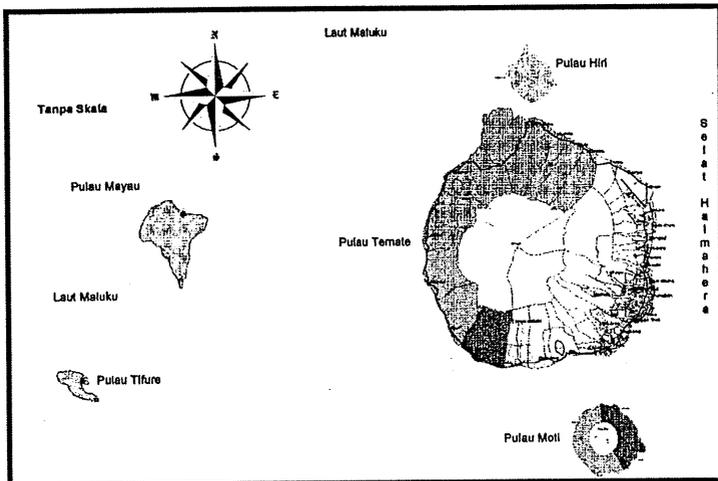
¹ Monografi Kota Ternate 2002, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kota Ternate, hal 3-9.

km²); Pulau Moti (24,6 km²); Pulau Mayau (78,4 km²); Pulau Tifure (22,1 km²); Pulau Maka (0,50 km²/tidak dihuni); Pulau Mano (0,50 km²/tidak dihuni); dan Pulau Gurida (0,55 km²/tidak dihuni).

Beberapa wilayah perairan di Kota Ternate memiliki terumbu karang yang masih alami sehingga dianggap cukup menarik untuk atraksi wisata. Terumbu karang yang masih alami ini juga membuat produksi perikanan di Ternate memiliki peluang besar untuk dikembangkan. Selain itu Kota Ternate memiliki sejumlah fasilitas dan infrastruktur perkotaan yang relatif memadai dibandingkan dengan kota-kota yang berada di kawasan Maluku (selain Ambon) dan dengan posisi geografisnya yang menguntungkan, menjadikan Kota Ternate merupakan salah satu pintu gerbang, baik lokal, regional, maupun internasional, bagi keluar-masuknya barang, jasa, dan manusia.

Gambar 1

Peta Kota Ternate



Sumber : Monografi Kota Ternate 2002.

Kota Ternate yang merupakan kota kepulauan, penduduknya rata-rata mendiami daerah pesisir pantai (*coastal communities*), sehingga sangat tepat jika sistem pembangunan Kota Ternate mengarah pada peningkatan infrastruktur perkotaan, pemanfaatan sumberdaya alam (terutama sumberdaya di perairan), serta sumberdaya manusia dalam suatu kerangka pengembangan ekonomi rakyat.

Kota Ternate yang merupakan kota kepulauan terbagi atas empat kecamatan yaitu: *Kecamatan Pulau Ternate; Kecamatan Ternate Selatan; Kecamatan Ternate Utara; dan Kecamatan Moti*. Karena berupa wilayah kepulauan, maka tidak mengherankan bila 42 desa/kelurahan (70%) yang ada di Kota Ternate adalah desa/kelurahan pantai sedangkan 30% sisanya (18 desa/kelurahan) adalah desa/kelurahan bukan pantai. Selanjutnya untuk persebaran desa/kelurahan ini dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 2-1
 Banyaknya Desa Pantai dan Bukan Pantai
 Menurut Kecamatan di Wilayah Kota Ternate tahun 2001

Kecamatan	Desa Pantai	Bukan Desa Pantai
Pulau Ternate	17	1
Ternate Selatan	9	10
Ternate Utara	10	7
Moti	6	-
Jumlah	42	18

Sumber : Kota Ternate Dalam Angka 2001 (BPS Kota Ternate).

Alasan yang lain mengapa Ternate diarahkan untuk menjadi kota perdagangan adalah karena sebelum dilakukan pemekaran di kota ini terdapat tiga pusat pemerintahan yakni, Kotamadya Ternate, Propinsi Maluku Utara, dan Kabupaten Ternate. Oleh karena itu tidak mengherankan bila Kota Ternate ini menjadi pusat perdagangan

untuk daerah sekitarnya. Dalam upaya untuk mengembangkan Ternate sebagai pusat perdagangan dari pulau-pulau yang ada di sekitarnya secara lebih sistematis, Bappeda mencoba mengembangkan rencana pengembangan pasar melalui sebuah penelitian. Bappeda melihat bahwa di Kota Ternate ini terdapat 3 pasar besar yaitu pasar Gamalama, pasar Baru dan pasar Gastiong. Pasar Gamalama berada dalam satu kawasan dengan terminal. Namun kondisi dan lokasi pasar yang ada sekarang tampak tidak tertata dengan baik padahal dapat dikatakan semua orang bermuara ke sana, semua orang menuju ke pasar dan terminal tersebut. Atas dasar itu Bappeda melalui studi yang dilakukannya mencoba melihat apakah mungkin kalau kondisi pasar yang ada saat ini bisa dikerahkan ke luar sehingga dinamisasi ekonomi tidak terpusat di satu titik. Dari penelitiannya Bappeda ingin mencoba merekomendasikan kemungkinan akan dilakukan restrukturisasi dari pasar yang ada agar kemudian terbentuk simpul ekonomi baru atau titik ekonomi baru yang ada baik di utara maupun selatan dan pulau, karena kondisi sekarang masih terpusat di Kota ternate.

Hasil sementara yang terlihat bahwa memang perlu direstrukturisasi. Dikatakan demikian karena di satu sisi orang punya tuntutan melihat bahwa pasar sebagai sistem yang ada unsur modernnya, sementara yang dilakukan sekarang masih bersifat tradisional. Oleh karena itu tampaknya perlu melakukan restrukturisasi manajemen pasar sehingga betul-betul dapat memenuhi apa yang menjadi harapan masyarakat untuk datang belanja. Kondisi sekarang menunjukkan bahwa memang nuansa gedungnya sudah agak semi permanen, tapi sistem yang ada di dalam pasar itu masih sangat tradisional. Bahkan lebih jauh diperlukan distribusi pasar yang lebih luas karena adanya keinginan masyarakat, yang terwakili oleh responden yang terjaring, yang menginginkan supaya ada pasar di tempat lain selain di sini.

Bila diperhatikan, walaupun Pemerintah Daerah memiliki keinginan untuk mengembangkan Kota Ternate sebagai sebuah kota perdagangan, terutama perikanan, namun dari penelitian Bappeda ini tampaknya tidak mengarah untuk mem-back up keinginan besar tersebut. Simpul ekonomi yang dilihat dalam penelitian Bappeda tampak relatif mikro, yakni perdagangan masyarakat lokal. Sementara apa yang ingin dikembangkan pemerintah daerah sebagai kota perdagangan seharusnya berada pada tataran yang lebih luas seperti hubungan antar regional dengan kabupaten lain dalam satu provinsi maupun di luar provinsi.

Tampaknya opsi untuk menjadikan Ternate sebagai kota jasa, perdagangan lebih dikarenakan romantisme kesuksesan historis. Di masa lalu Ternate pernah menjadi penghasil cengkeh dan pala nomor satu. Sejarah masa lalu bahwa Ternate pada abad 14 dan 16 pernah tercatat sebagai jalur sutra. Sultan Zainal Abidin pada masa kesultannya pernah berhasil seperti itu sehingga Ternate sempat berjaya pada abad ke 16.

Terkesan bahwa kesuksesan sejarah Ternate, di era otonomi ini seakan-akan mendapat revitalisasi sehingga memunculkan obsesi ke depan untuk mengembangkan pula sektor kelautan. Ternate mau mencoba berusaha mengembangkan pelabuhan, dengan harapan bahwa apa yang menjadi potensi daerah itu bisa diakses lewat pelabuhan, yang saat ini masih didominasi oleh pelayaran yang sifatnya domestik. Melalui pengembangan pelabuhan ini diharapkan bahwa ke depan bisa menjadi pelabuhan ekspor yang bisa mengakses ke luar. Selain faktor historis obsesi tersebut dilandasi pertimbangan bahwa sekalipun Ternate luasnya ini hanya sekitar lima ribu kilometer persegi dan 97 % laut, tetapi juga merupakan titik sentral untuk mengakses semua pengiriman ataupun alur masuk keluarnya barang di Propinsi Maluku Utara. Berdasarkan pertimbangan tersebut untuk sektor perdagangan diperkirakan masih tetap bisa dikembangkan.

2.2. Kondisi Geografis

Kota Ternate, adalah salah satu Kota di Propinsi Maluku Utara dengan luas wilayah 5797,3 km² yang terdiri dari wilayah daratan 249,75 km² dan luas lautan 5.547,55 km², Kota Ternate berada pada posisi antara 0⁰ – 2⁰ Lintang Utara dan antara 126⁰ – 128⁰ Bujur Timur. Kota Ternate ini memiliki batas geografis berupa laut, sebelah utara, selatan, dan barat Kota Ternate dibatasi oleh *Laut Maluku*, sedangkan di sebelah selatan dibatasi oleh *Selat Halmahera*. Dengan letak geografis semacam ini maka secara umum Kota Ternate beriklim tropis yang sangat dipengaruhi oleh iklim laut. Pulau utama Kota Ternate adalah Pulau Ternate, jarak dari pulau-pulau lain ke Pulau Ternate adalah sebagai berikut : Pulau Ternate – Pulau Hiri 1,5 mil laut; Pulau Ternate – Pulau Moti 11 mil laut; Pulau Ternate – Pulau Mayau 90 mil laut; Pulau Ternate – Pulau Tifure 106 mil laut; Pulau Ternate – Pulau Maka 1,6 mil laut; Pulau Ternate – Pulau Mano 1,6 mil laut; Pulau Ternate – Pulau Gurida 106,1 mil laut.

Secara topografis sebagian besar daerah di wilayah Kota Ternate adalah daerah bergunung dan berbukit, sedangkan pulau-pulainya adalah pulau vulkanis dan pulau karang. Di pulau Ternate, pulau Hiri, dan Pulau Moti jenis tanahnya adalah regosol, sedangkan di pulau Mayau, pulau Tifure, pulau Maka, pulau Mano, dan pulau Gurida jenis tanahnya adalah rensika.

Secara hidrologis tiap Kecamatan di wilayah Kota Ternate memiliki ciri yang sama. Di wilayah Kota Ternate terdapat beberapa sungai namun tidak potensial untuk irigasi karena mata air sungai-sungai ini tidak menunjang, meskipun terdapat pula beberapa danau. Umumnya tiga danau di wilayah Ternate (Danau Tolire Besar, Danau Tolire Kecil, dan Danau Ngade) dimanfaatkan sebagai sarana wisata dan budidaya.

2.3. Sumberdaya Manusia

Berdasarkan data statistik, Kota Ternate berpenduduk 120.865 jiwa yang tersebar pada empat kecamatan. Mayoritas penduduk, yakni sebesar 43,89% atau 53.050 jiwa penduduk kota Ternate menetap di Kecamatan Ternate Selatan. Namun demikian karena luas area kecamatan ini merupakan yang paling besar, maka konsentrasi penduduk tersebut tidak menjadikan kecamatan ini memiliki kepadatan penduduk tertinggi. Kecamatan yang memiliki kepadatan penduduk tertinggi justru Ternate Utara yaitu mencapai 2.111 jiwa/km², karena walaupun jumlah penduduknya relatif lebih sedikit di dibandingkan dengan kecamatan Ternate Selatan, akan tetapi luas areanya pun lebih kecil. Sementara itu kecamatan yang memiliki jumlah penduduk paling sedikit adalah kecamatan Moti, yang populasinya hanya 5.196 jiwa atau 4,29% dari seluruh penduduk Kota Ternate. Sedangkan kecamatan yang memiliki kepadatan penduduk terendah adalah kecamatan Pulau Ternate, karena kecamatan ini hanya dihuni oleh 93 orang saja setiap km²-nya. Untuk lebih mudahnya, data kependudukan tersebut bisa dilihat pada tabel berikut :

Tabel 2-2
Banyaknya Penduduk, Luas Wilayah, dan Kepadatan Penduduk
Menurut Kecamatan di Wilayah Kota Ternate Tahun 2002

Kecamatan	Penduduk		Luas Wilayah (km ²)	Kepadatan (Jiwa/km ²)
	Laki-laki	Perempuan		
Pulau Ternate	7.879	8.161	174,13	93
Ternate Selatan	25.987	27.163	28,96	1.832
Ternate Utara	23.365	23.196	22,06	2.111
Moti	2.554	2.642	24,60	212
Jumlah	59.803	61.062	249,75	484

Sumber : Kota Ternate Dalam Angka 2001 (BPS Kota Ternate).

Dari tabel di atas terlihat bahwa jumlah penduduk laki-laki di Kota Ternate lebih sedikit dibandingkan penduduk perempuan. Untuk lebih jelasnya, berikut ini akan ditampilkan tabel 2-3 yang merinci rasio jenis kelamin penduduk per kecamatan dan juga jumlah rumah tangga di tiap kecamatan.

Tabel 2-3
Jumlah Penduduk, Rasio Jenis Kelamin, Dan Rumah Tangga
Di Kota Ternate Menurut Kecamatan Tahun 2002

Kecamatan	Penduduk		Rasio Jenis Kelamin	Rumah Tangga
	Laki-laki	Perempuan		
Pulau Ternate	7.879	8.161	0,97	3.940
Ternate Selatan	25.987	27.163	0,96	8.924
Ternate Utara	23.365	23.196	1,01	9.048
Moti	2.554	2.642	0,97	961
Jumlah	59.803	61.062	0,98	22.873

Sumber : Kota Ternate Dalam Angka 2001 (BPS Kota Ternate).

Seperti telah disebutkan di atas, jika dilihat secara keseluruhan jumlah penduduk kota Ternate lebih banyak berjenis kelamin perempuan daripada laki-laki (rasio 0,98). Tetapi jika dilihat per kecamatan ternyata kecamatan Ternate Utara memiliki rasio jenis kelamin 1,01 yang artinya jumlah penduduk laki-laki lebih banyak daripada penduduk perempuan. Di kecamatan ini pula tercatat jumlah Rumah Tangga yang paling banyak, yaitu 9.048 Rumah Tangga meskipun jumlah penduduknya tidak lebih tinggi dibanding kecamatan Ternate Selatan. Dari data statistik di atas bisa dikatakan bahwa Rumah Tangga di kota Ternate rata-rata beranggotakan lima orang. Selain komposisi penduduk menurut jenis kelamin yang menarik untuk dilihat adalah komposisi penduduk berdasarkan kelompok usia, seperti pada tabel 2-4.

Tabel 2-4
 Jumlah Penduduk berdasarkan Kelompok Umur
 Menurut Jenis Kelamin Tahun 2000 Hasil Sensus Penduduk 2000

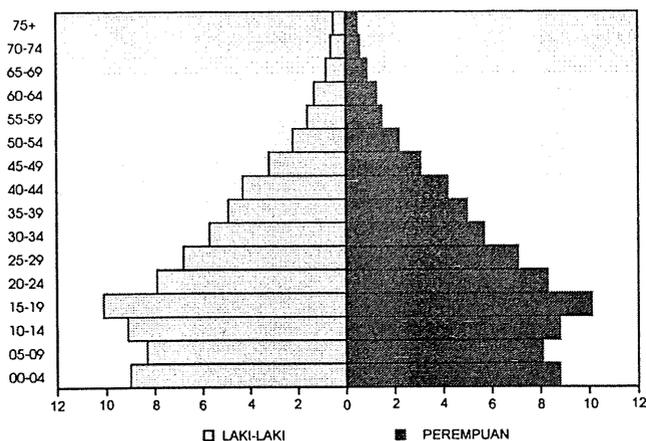
Kelompok Umur	Laki-laki	Perempuan	Jumlah
0 – 4	9.033	8.759	17.792
5 – 9	8.292	8.100	16.392
10 – 14	9.070	8.810	17.880
15 – 19	10.030	9.985	20.015
20 – 24	7.971	8.307	16.278
25 – 29	6.828	7.117	13.945
30 – 34	5.713	5.799	11.512
35 – 39	4.946	5.013	9.959
40 – 44	4.304	4.186	8.490
45 – 49	3.182	3.121	6.303
50 – 54	2.219	2.199	4.418
55 – 59	1.564	1.533	3.097
60 – 64	1.258	1.372	2.585
65 – 69	800	856	1.656
70 – 74	631	667	1.298
75 +	506	588	1.094
Jumlah	76.347	76.367	152.114

Sumber : Kota Ternate Dalam Angka 2001.

Dari tabel di atas terlihat bahwa penduduk berusia 15 sampai dengan 19 tahun jumlahnya paling banyak di kota Ternate dan penduduk usia 75 tahun lebih adalah yang paling sedikit jumlahnya. Jika tabel tersebut disajikan dalam bentuk grafik Piramida penduduk, maka akan terbentuk grafik seperti berikut ini :

Grafik 1

Piramida Penduduk Kota Ternate Tahun 2002



Sumber : Kota Ternate Dalam Angka 2001.

Grafik di atas menunjukkan bahwa sebagian besar penduduk Kota Ternate adalah pada kelompok usia yang produktif. Dalam statistik umur yang dianggap produktif adalah umur 10 tahun keatas. Pada tabel berikut ini akan ditampilkan data statistik mengenai jenis kegiatan penduduk usia 10 tahun ke atas pada tahun 2001.

Dari keseluruhan Tenaga Kerja di Kota Ternate (lihat tabel (2-5)), ternyata kurang dari separuhnya adalah Angkatan Kerja. Data mengenai angkatan kerja ini adalah merupakan data orang-orang yang bekerja dan orang-orang yang mencari kerja, tentunya data ini adalah data yang tercatat resmi. Tingkat partisipasi angkatan kerja merupakan ukuran yang menggambarkan jumlah angkatan kerja untuk setiap 100 orang penduduk usia kerja (tenaga kerja). Berdasarkan tabel 2-5 terlihat bahwa dari setiap 100 orang penduduk usia 10 tahun keatas, 46 orang di antaranya termasuk angkatan kerja. Dari keseluruhan angkatan kerja ternyata laki-laki

persentasenya hampir tiga kali lipat angkatan kerja perempuan. Dari keseluruhan angkatan kerja ini sebagian besar telah bekerja dan yang sedang mencari kerja persentasenya sangat kecil, kira-kira seperempat dari yang telah bekerja. Sementara itu dari keseluruhan bukan angkatan kerja, perempuan yang bukan angkatan kerja persentasenya hampir dua kali lipat persentase laki-laki yang bukan angkatan kerja.

Tabel 2-5
 Persentase Penduduk Usia 10 Tahun Keatas
 Menurut Jenis Kegiatan Tahun 2001

Jenis Kegiatan	Laki-laki	Perempuan	Lk + Pr
1. Angkatan Kerja	65,51	28,98	46,18
- Bekerja	56,59	19,46	37,96
- Mencari Kerja	6,92	9,52	8,22
2. Bukan Angkatan Kerja	36,49	71,02	53,82
3. Tenaga Kerja	100	100	100

Sumber : Kota Ternate Dalam Angka 2001.

Sedangkan tenaga kerja di Kota Ternate pada tahun 2001 yang tercatat resmi di Dinas Tenaga Kerja dan Sosial Kota Ternate, dari 50 perusahaan yang dikenai wajib lapor ketenagakerjaan, diketahui dari 853 tenaga kerja 68,93%-nya berjenis kelamin laki-laki dan 31,07%-nya perempuan. Kota Ternate tampaknya mengandalkan sektor Perdagangan, Hotel, dan Restoran karena dari total tenaga kerja yang tercatat, sebagian besar (49,82%) terserap di sektor ini. Sementara itu dari sektor Pertambangan dan Penggalian, Sektor Listrik, Gas, Air Bersih, dan Sektor Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan tidak ada angka yang tercatat. Data selengkapnya dapat dilihat pada tabel 2-6 berikut :

Tabel 2-6
Jumlah Perusahaan Wajib Laport Ketenagakerjaan Menurut Sektor
Di Kota Ternate Tahun 2001

Sektor	Jumlah Perusahaan	Tenaga Kerja		
		Laki-laki	Perempuan	Jumlah
Pertanian	5	162	72	234
Industri Pengolahan	2	6	6	12
Bangunan	1	4	-	4
Perdagangan, Hotel, dan Restoran	34	255	170	425
Pengangkutan & Komunikasi	3	108	1	109
Jasa-jasa	5	53	16	69
Jumlah	50	588	265	853

Sumber : Kota Ternate Dalam Angka 2001.

2. 4. Pendidikan

Dari tabel 2-4 di atas juga terlihat bahwa penduduk Kota Ternate kebanyakan adalah mereka yang berada pada usia sekolah, yaitu antara 7 tahun sampai 20 tahun. Kelompok usia 15 sampai 19 tahun adalah kelompok yang jumlahnya paling besar atau mencapai 13,16% dari keseluruhan populasi. Melihat bahwa kebanyakan populasi di kota Ternate adalah mereka yang berusia sekolah, maka ketersediaan sarana pendidikan di kota Ternate juga menarik untuk dilihat.

Tabel 2-7

Banyaknya Sekolah, Murid, Guru, dan ruang kelas dirinci menurut tingkat pendidikan di Kota Ternate Tahun 2001/2002

Tingkat Pendidikan	Sekolah	Gedung	Murid	Guru	Ruang Kelas
S D Negeri	78	68	13.362	664	384
S D Swasta	26	16	4.394	199	135
SLTP Negeri	9	9	8.264	334	82
S L T P Swasta	12	10	1.914	105	45
S MU Negeri	5	5	5.531	282	65
S MU Swasta	8	6	1.571	96	31
S M K Negeri	3	3	4.051	117	37
S M K Swasta	2	0	629	39	0
Jumlah	143	117	39.716	1.836	779

Sumber: Diolah Dari Buku "Kota Ternate Dalam Angka 2001".

Dengan melihat jumlah murid di Kota Ternate, terlihat jelas bahwa sebagian besar murid sekolah adalah berada pada jenjang pendidikan Sekolah Dasar Negeri. Sebagaimana yang terjadi di daerah lain, Ternate pun mengalami bahwa semakin tinggi tingkat pendidikannya, maka jumlah orang yang bersekolah pun semakin sedikit. Begitu pula dengan jumlah sekolah, gedung, serta ruang kelas yang tersedia. Dari jumlah murid dan jumlah guru yang tersedia terlihat bahwa rasio guru dan murid untuk jenjang pendidikan dasar (SD dan SLTP) di Kota Ternate adalah 20 murid per 1 guru di SD negeri dan 22 murid per 1 guru di SD swasta. Untuk SLTP negeri tercatat 25 murid per 1 guru dan 18 murid 1 guru di SLTP swasta. Sedangkan pada jenjang pendidikan menengah adalah 20 murid per seorang guru untuk SMU negeri dan 16 murid per seorang guru SMU swasta.

Sementara itu untuk daya tampung kelas, di Sekolah Dasar negeri rata-rata tiap kelas menampung 35 murid sedangkan pada

Sekolah Dasar Swasta tiap kelas rata-rata menampung 33 murid. Berbeda dengan pada pendidikan dasar, pada tingkat pendidikan lanjutan dan menengah tampaknya sekolah negeri di Kota Ternate lebih diminati oleh para murid. Data menunjukkan bahwa pada SLTP negeri tiap kelas rata-rata berisi 101 murid merupakan jumlah yang melebihi kapasitas ideal, sementara itu pada SLTP swasta tiap kelas hanya menampung 43 murid. Begitu pula dengan SMU negeri yang tiap kelasnya rata-rata menampung 85 murid, sementara di SMU swasta tiap kelasnya menampung murid lebih sedikit jumlahnya yakni 51 murid.

Tabel 2-8
 Banyaknya Mahasiswa dan Dosen Dirinci Menurut
 Tiga Perguruan Tinggi di Ternate Tahun 2002

Perguruan Tinggi	Mahasiswa	Dosen
Universitas Khairun Ternate	8.394	245
Universitas Muhammadiyah Maluku Utara	1.140	252
STAIN Ternate	1.816	182
Jumlah	11.350	679

Sumber : Diolah dari "Monografi Kota Ternate 2002".

Selain pendidikan dasar dan menengah di Kota Ternate juga terdapat sarana untuk mereka yang berminat melanjutkan ke pendidikan tinggi. Di kota ini terdapat tiga perguruan tinggi, yaitu : Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri Ternate , Universitas Khairun, dan Universitas Muhammadiyah Maluku Utara. Pada tabel berikut akan disajikan jumlah mahasiswa dan jumlah dosen di tiap perguruan tinggi tersebut.

Sebagian besar Mahasiswa pada Perguruan-perguruan Tinggi di Kota Ternate adalah mahasiswa program Strata 1 (S-1). Selain program S-1, Perguruan-perguruan tinggi ini ada yang membuka program Diploma 2 (D-2) dan program Penyetaraan Diploma 3

(D-3). Bahkan di STAIN Ternate telah ada program setingkat Strata 2 (S-2) yaitu program Magister Manajemen (MM).

2.5. Sumberdaya Ekonomi

Secara garis besar sumberdaya di Kota Ternate terbagi menjadi tiga sektor yaitu sektor Pertanian, Industri, dan Perdagangan. Sektor pertanian di Kota Ternate terbagi menjadi empat sub sektor yaitu sub sektor Tanaman Pangan, Tanaman Perkebunan, Peternakan, dan Perikanan. Pada sektor industri, di Kota Ternate tercatat 125 perusahaan industri yang dikelompokkan dalam industri kimia, bahan bangunan, sandang, kulit, kerajinan, dan umum. Sektor terakhir yang ternyata memiliki sumbangan terbesar terhadap pertumbuhan ekonomi di Kota Ternate adalah sektor perdagangan, hotel, dan restoran.

2.5.1. Sektor Industri

Secara umum industri bisa dibagi menjadi dua kelompok besar yaitu industri hasil pertanian dan kehutanan; dan industri logam, mesin, dan kimia. Di Kota Ternate tercatat ada 160 unit usaha industri hasil pertanian dan kehutanan yang menyerap tenaga kerja antara 4 sampai 5 orang, sedangkan industri logam, mesin, dan kimia tercatat sebanyak 211 unit usaha dengan tenaga kerja rata-rata 3 sampai 4 orang tiap unit usaha. Dalam kelompok industri hasil pertanian dan kehutanan, industri pati ubi kayu adalah industri yang paling banyak tumbuh di Kota Ternate. Industri pati ubi kayu ini ditekuni oleh masyarakat di Kecamatan Pulau Ternate (15 unit usaha) dan Kecamatan Moti (26 unit usaha). Di Kecamatan Moti tiap unit usaha industri pati ubi kayu rata-rata mampu menyerap 13 sampai 14 orang, sedangkan di Kecamatan Pulau Ternate hanya ada 30 orang yang bekerja di industri pati ubi kayu.

Tabel 2-9
Data Industri Berdasarkan Berdasarkan Kelompok
Kota Ternate Tahun 2002

No.	Kelompok Industri Hasil Petanian & Kehutanan	UU	TK	Kelompok Industri Logam, Mesin, dan Kimia	UU	TK
1.	Ternak Ayam Potong	1	2	Pakaian Jadi dari Tekstil	33	117
2.	Pengolahan dan Pengawetan Daging	1	1	Moulding & Komponen Bahan Bangunan	60	207
3.	Pengasapan Ikan dan Biota Lainnya	13	31	Percetakan	14	62
4.	Pembekuan Ikan dan Biota Lainnya	12	31	Batu Bata dari Tanah Liat	3	12
5.	Pengolahan dan Pengawetan Ikan	2	9	Genteng dari Tanah Liat	1	15
6.	Pengasinan/Pemanisan Buah-buahan	1	20	Barang-barang dari Semen	2	8
7.	Minyak Goreng dari Minyak Kelapa	19	58	Brg dr Semen & Kapur utk Konstruksi	7	41
8.	Susu	2	7	Alat Pertanian dari Logam	1	4
9.	Pati Ubi Kayu	41	385	Alat-alat dapur	5	9
10.	Berbagai Macam Pati Palma	1	4	Karoseri Kendaraan Roda Empat	2	6
11.	Roti dan sejenisnya	14	43	Furniture dari Rotan dan atau Bambu	4	25
12.	Es	5	15	Perhiasan Brg Berharga dr Logam Mulia	6	10
13.	Tempe	2	9	Reparasi / Bengkel Mobil	4	22
14.	Kue-kue Basah	33	58	Reparasi / Bengkel Sepeda Motor	30	104
15.	Makanan yg blm termasuk kel. Manapun	2	16	Reparasi / Bengkel Dinamo	1	2
16.	Anyaman dr Rotan dan atau Bambu	4	13	Reparasi / Bengkel Jam	3	3
17.	Anyaman dr Tanaman selain Rotan, Bambu	7	19	Reparasi / Bengkel Radio / TV	2	6
18.				Reparasi / Bengkel Kaca Mata	1	2
19.				Reparasi / Bengkel Las	8	44
20.				Salon	8	19
21.				Foto	3	13
22.				Reparasi / Bengkel AC / Kulkas	1	3
23.				Jasa Lainnya	12	12
	Jumlah	160	721	Jumlah	211	746

UU = Unit Usaha; TK = Jumlah Tenaga Kerja

Sumber : Dinas Perindustrian dan Perdagangan Kota Kota Ternate 2002.

Sementara itu pada kelompok industri logam, mesin dan kimia, industri moulding dan komponen bahan bangunan adalah yang paling banyak dijumpai di Kota Ternate. Industri jenis ini dapat ditemui di semua wilayah kecamatan di wilayah Kota Ternate. Berdasarkan data dari Dinas Perindustrian dan Perdagangan kota Ternate, Kecamatan Kota Ternate Selatan memiliki unit usaha industri ini paling banyak yaitu 22 unit usaha dengan 99 tenaga kerja, berikutnya di Kecamatan Moti terdapat 16 unit usaha dengan 45 tenaga kerja. Sementara itu Di Kecamatan Kota Ternate Utara ditemui ada 12 unit usaha dengan tenaga kerja 35 orang, dan di Kecamatan Pulau Ternate ada 10 unit usaha yang mampu menyerap 28 tenaga kerja. Di Kecamatan Moti, untuk kelompok industri logam, mesin, dan kimia, hanya ada unit usaha industri moulding dan komponen bahan bangunan. Sedangkan di Kecamatan Pulau Ternate, selain 10 unit usaha industri jenis ini, juga ada satu unit usaha industri barang-barang dari semen dan kapur untuk konstruksi serta satu unit usaha salon.

2.5.2. Sektor Pertanian

Sektor pertanian di Kota Ternate pada tahun 2001 memberikan sumbangan sebesar 13,52% bagi Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Sedangkan tenaga kerja yang terserap pada sektor ini, menurut hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) 2001, sebesar 19,30% dari seluruh penduduk kota Ternate.

2.5.2.1. Sub Sektor Tanaman Pangan

Di wilayah Kota Ternate terdapat empat komoditi tanaman bahan pangan yang cukup dominan yaitu : ubi kayu, ubi jalar, jagung, dan kacang tanah. Pada tabel berikut akan disajikan data mengenai komoditi tanaman pangan di Kota Ternate ini.

Tabel 2-10

Luas Panen, Produksi dan Rata-rata Produksi Tanaman Bahan Pangan Menurut Jenis di Kota Ternate, Tahun 2001

Jenis Tanaman	Luas Panen (Ha)	Produksi (Ton)	Rata-rata Produksi (Ton/Ha)
Jagung	100,5	677,95	6,75
Ubi Kayu	282,8	5.989,30	21,18
Ubi Jalar	89,0	2.474,40	27,80
Kacang Tanah	25,6	155,92	6,09

Sumber : Dinas Pertanian dan Kelautan Kota Kota Ternate.

Pada tahun 2001, dari keempat tanaman bahan pangan ini yang paling banyak dibudidayakan adalah ubi kayu yang angka produksinya mencapai 5.959,30 ton dengan luas panen 282,8 Ha. Sebagai tanaman pangan yang paling banyak dibudidayakan, ubi kayu berpotensi untuk dikembangkan sebagai bahan makanan seperti sagu dan kerupuk. Ubi kayu dapat diolah menjadi tepung tapioka yang merupakan bahan dasar untuk berbagai panganan. Industri pengolahan ubi kayu ini, seperti terlihat pada tabel 10 di atas, adalah industri hasil pertanian yang paling banyak terdapat di wilayah Kota Ternate. Melihat banyaknya hasil panen serta banyaknya industri yang mengolah pati ubi kayu, tampaknya tanaman ubi kayu yang dibudidayakan oleh masyarakat Kota Ternate cenderung dimanfaatkan sebagai bahan makanan olahan. Produk tanaman pangan lainnya adalah ubi jalar yang selain dikonsumsi langsung juga dapat diolah menjadi tepung serta makanan bayi (*baby food*) dalam bentuk bubuk.

Sedangkan tanaman jagung selain dimanfaatkan buahnya, batang serta daunnya juga dapat dimanfaatkan. Jagung di Kota Ternate biasanya diolah menjadi tepung maizena yang merupakan bahan dasar untuk makanan bayi dan produksi makanan kecil (*snack*). Sedangkan batang dan daun jagung dimanfaatkan sebagai

bahan makanan ternak. Kacang tanah sebagai tanaman pangan yang paling sedikit dibudidayakan juga dapat diolah menjadi jeli kacang, selain itu juga dapat diolah menjadi minyak kacang. Semua produk tanaman pangan ini potensial untuk dikembangkan di Pulau Ternate, Kota Ternate Utara, dan Kota Ternate Selatan.

Menurut catatan Dinas Pertanian dan Kelautan Kota Ternate, komoditi tanaman bahan pangan ini, masih banyak didatangkan dari daerah lain. Selain itu juga petani di Kota Ternate baru memanfaatkan sekitar 25% saja dari lahan tidur, lahan kritis, dan lahan kebun yang tersedia di Kota Ternate. Dari kenyataan ini maka bisa dikatakan potensi tanaman bahan pangan di Kota Ternate belum dimanfaatkan secara maksimal terutama untuk jenis tanaman sayuran, hortikultura, dan palawija. Sayuran yang paling banyak dibudidayakan oleh penduduk Kota Ternate adalah kangkung yang produksi rata-ratanya mencapai 60 kwintal perhektar, dengan luas lahan panen 53,3 hektar. Hasil perhektar terbesar berikutnya adalah tanaman ketimun yang produksi rata-ratanya mencapai 50 kwintal dengan luas lahan panen 18,5 hektar. Tanaman ketimun ini dapat dimanfaatkan sebagai bahan makanan bayi juga sebagai bahan kosmetik dan bahan obat-obatan. Produksi-produksi sayuran ini umumnya dikembangkan di Pulau Ternate, Kota Ternate Utara, dan Kota Ternate Selatan. Untuk mengetahui tentang produksi hortikultura dan sayuran bisa dilihat pada tabel 2-11.

Tanaman hortikultura selain sayuran, beberapa jenis buah-buahan juga dibudidayakan di wilayah Kota Ternate terutama di Pulau Ternate, Kota Ternate Utara, dan Kota Ternate Selatan. Tanaman buah yang produksinya tertinggi pada tahun 2001 adalah buah mangga yang mencapai 89,7 ton. Buah jeruk adalah merupakan buah yang juga banyak dibudidayakan di wilayah Kota Ternate dengan produksi mencapai 34,4 ton pada tahun 2001. Di wilayah Kota Ternate juga menghasilkan buah rambutan dan durian yang pada tahun 2001 masing-masing mencapai produksi 22,3 ton

dan 22,0 ton. Sedangkan buah alpukat meskipun produksinya hanya 4,7 ton pada tahun 2001 juga dibudidayakan oleh masyarakat Kota Ternate. Selain dikonsumsi begitu saja, produk buah-buahan ini juga dapat diolah menjadi jus buah, jeli, sirup, serta makanan bayi, serta sebagai perasa makanan (*food flavouring*).

Tabel 2-11
Luas Areal Holtikultura atau Sayuran di Kota Ternate Tahun 2002

Jenis Sayuran	Luas Tanaman (ha)	Luas Panen (ha)	Rusak Hasilkan (ha)	Produksi (ton)	Rata-rata Produksi (qt/ha)
Bawang Merah	14,93	3,8	11,13	9,5	25
Bawang Daun	6,3	2,4	3,9	4,8	20
Tomat	28	18,7	9,4	56,1	35
Cabe	23,5	6,2	17,3	5,58	9
Ketimun	28,1	18,5	9,6	93	50
Kacang Panjang	32,7	21,3	11,4	20,23	9,5
Petsai / Sawi	15,8	9,5	6,3	6,65	7
Terong	37	34,56	2,45	138,24	40
Labu	4,29	1,29	3	3,23	25
Labu Siam	8	3,5	4,5	15,75	45
Kangkung	58,4	53,3	5,1	319,8	60
Bayam	39,9	25,5	14,4	175,9	40
Seledri	1,09	0,83	1	2,58	3,4
Jumlah	298,01	199,38	99,48	850,86	368,9

Sumber : Monografi Kota Ternate 2002, BAPPEDA Kota Ternate.

Beberapa masalah dalam pengembangan pertanian tanaman pangan yang telah berhasil diidentifikasi oleh Dinas Pertanian dan

Kelautan Kota Ternate antara lain dilihat dari aspek sumberdaya alam, teknis, sumberdaya di atas manusia, sosial ekonomi, dan kelembagaan. Dilihat dari aspek sumberdaya di atas alam, ada dua masalah besar yang harus dihadapi dalam pengembangan pertanian bahan pangan yaitu terbatasnya kemampuan petani mengolah lahan yang masih luas dan belum memasyarakatnya sistem konservasi lahan. Sedangkan aspek teknis terkait dengan aspek sumberdaya di atas alam yaitu penguasaan dan penerapan teknologi yang belum optimal serta terbatasnya penyediaan sarana pengairan. Dilihat dari aspek sumberdaya di atas manusia, tampaknya rendahnya tingkat pendidikan petani serta rendahnya minat generasi muda terhadap sektor pertanian yang menghambat pengembangan pertanian tanaman pangan. Selain itu belum adanya kerja sama antar kelompok tani maupun dengan pihak lain juga dituding sebagai penghambat pengembangan pertanian tanaman pangan.

Sedangkan dari aspek sosial ekonomi yang ditengarai sebagai penyebab belum berkembangnya pertanian tanaman pangan adalah masalah mutu dan kuantitas komoditi yang belum mampu memenuhi permintaan pasar. Selain itu belum berjalannya pemasaran secara berkelompok dan adanya anggapan bahwa pertanian tanaman pangan ini adalah usaha yang tidak ekonomis juga turut menghambat pengembangan pertanian tanaman pangan. Kemudian tidak tersalurkannya bantuan atau dana kepada petani yang seharusnya mendapatkan bantuan tersebut juga mendukung terhambatnya pengembangan pertanian tanaman pangan. Terakhir dari aspek kelembagaan yang disorot adalah belum memadainya kelembagaan perekonomian di tingkat desa.²

² Dinas Pertanian dan Kelautan Kota Ternate, *Sektor Pertanian Tanaman Pangan*, naskah tidak dipublikasikan.

2.5.2.2. Sub Sektor Tanaman Perkebunan

Kondisi tanah di wilayah Kota Ternate tampaknya sesuai untuk tanaman perkebunan cengkeh. Karena itu tidaklah mengherankan jika wilayah ini di masa lalu dikenal sebagai salah satu penghasil cengkeh yang mengundang kedatangan bangsa penjajah. Di wilayah ini luas areal perkebunan cengkeh yang menghasilkan adalah yang paling luas, meskipun areal perkebunan kelapa adalah yang paling luas. Dari keseluruhan luas areal perkebunan, 42,88% nya adalah perkebunan cengkeh dan 46,06% nya adalah perkebunan kelapa. Untuk mendapatkan gambaran mengenai perkebunan di Kota Ternate, lihat tabel berikut :

Tabel 2-12
Luas Areal Perkebunan
Menurut Jenis Komoditi di Kota Ternate Tahun 2001

Jenis Komoditi	Luas Lahan Perkebunan (Ha)			Total Luas Lahan
	Belum Menghasilkan	Menghasilkan	Tidak Menghasilkan	
Kelapa	56	1.250	69	1.375
Coklat	-	86	14	100
Cengkih	17	1.068	195	1.280
Pala	20	49	77	146
Lada	-	5	2	7
Kayu Manis	19	58	-	77
Total	112	2.516	357	2.985

Sumber : Diolah dari buku "Kota Ternate Dalam Angka 2001".

Tabel 2-13
Produksi Tanaman Perkebunan
Menurut Jenis Komoditi di Kota Ternate Tahun 2001

Jenis Komoditi	Produksi (ton)			Jumlah (ton)
	Pulau Ternate	Ternate Selatan	Ternate Utara	
Kelapa	447,600	415,600	502,032	1.365,232
Coklat	58,700	14,813	12,238	85,751
Cengkeh	162,320	95,440	91,143	348,903
Pala	125,300	86,075	34,175	245,55
Lada	-	0,77	0,112	0,882
Kayu Manis	4,500	5	6,250	15,75

Sumber : Kota Ternate Dalam Angka 2001.

Meskipun cengkeh adalah merupakan tanaman perkebunan yang banyak ditanam di Kota Ternate, tetapi tanaman cengkeh bukan lagi tanaman primadona, dan kebesaran Kota Ternate sebagai penghasil cengkeh tinggal cerita masa lalu. Jika dirata-rata dari setiap hektar lahan cengkeh yang menghasilkan, petani cengkeh pada tahun 2001 bisa menghasilkan sekitar 0,33 ton. Namun demikian, tanaman cengkeh di Kota Ternate sudah bukan lagi andalan pendapatan daerah. Sedangkan tanaman kelapa dari setiap hektarnya yang menghasilkan bisa dipanen sebanyak 1,09 ton dari total 3.970 rumah tangga pemilik tanaman perkebunan 51,16% nya adalah rumah tangga yang memiliki tanaman perkebunan cengkeh. Dihampir semua wilayah Kota Ternate baik di Pulau Ternate, Ternate Selatan, maupun Ternate Utara, sebagian besar rumah tangganya memiliki tanaman perkebunan cengkeh ini. Pulau Ternate memiliki jumlah rumah tangga pemilik tanaman cengkeh yang paling banyak yaitu 52,72% dari seluruh rumah tangga pemilik tanaman perkebunan di Pulau Ternate.

Menurut beberapa informan, penjualan hasil perkebunan cengkeh umumnya ada pembeli dari luar yang datang, umumnya

pedagang-pedagang Cina yang membeli cengkeh tersebut untuk kemudian dikirim ke pabrik rokok di Surabaya.

Tabel 2-14
Banyaknya Rumah Tangga Pemilik Tanaman Perkebunan
Menurut Jenis Komoditi di Kota Ternate Tahun 2001

Jenis Komoditi	Rumah Tangga			Jumlah
	Pulau Ternate	Ternate Selatan	Ternate Utara	
Kelapa	382	163	141	686
Coklat	141	42	38	221
Cengkih	1.016	507	508	2.031
Pala	301	137	85	523
Lada	-	16	15	31
Kayu Manis	87	197	194	478
Total	1.927	1.062	981	3.970

Sumber : Kota Ternate Dalam Angka 2001.

Tanaman Kelapa meskipun memiliki areal paling luas ternyata keluarga yang mengelolanya tidak sebanyak keluarga yang mengelola tanaman cengkeh. Di pulau Ternate tidak ada satu keluarga pun yang mengelola tanaman lada, berbeda dengan di Ternate Utara dan Ternate Selatan meskipun hanya belasan rumah tangga saja yang mengelolanya.

2.5.2.3. Sub Sektor Peternakan

Sub sektor peternakan di wilayah Kota Ternate, dikembangkan melalui pendekatan Kawasan. Kawasan pengembangan peternakan adalah satuan hamparan yang secara ekologis potensial dikembangkan, secara ekonomis menguntungkan, dan secara sosial dapat diterima masyarakat setempat untuk membudidayakan

peternakan yang berorientasi agrobisnis.³ Program pengembangan peternakan di Kota Ternate, terutama di lokasi kawasan ternak yang menjadi unggulan sesuai dengan kondisi sosial, sumberdaya di atas, dan agroklimat dengan mempertimbangkan ketersediaan pasar bagi produksi peternak tersebut.

Di kawasan Pulau Ternate komoditas peternakan yang bisa dikembangkan antara lain adalah aneka ternak unggas (ayam ras petelur, ayam ras broiler, ayam buras, puyuh, dan itik), kambing (Pulau Ternate, Ternate Selatan, Ternate Utara), dan sapi (Pulau Ternate, Ternate Selatan, Ternate Utara). Di pulau Hiri dan pulau Moti, komoditas peternakan yang dapat dikembangkan adalah kambing dan ayam buras. Sementara itu di pulau Batang Dua komoditas peternakan yang dapat dikembangkan adalah sapi, kambing, dan ayam buras. Berikut ini akan ditampilkan berturut-turut tabel produksi hasil ternak dan tabel perkembangan populasi ternak di Kota Ternate.

Tabel 2-15
Produksi Hasil Ternak Di Kota Ternate
Tahun 2001 dan 2002

Jenis Produksi	Jumlah (Ton)		Produksi
	2001	2002 ¹⁾	
Daging Sapi	516	552	Lokal
Daging Kambing	65,7	72	Lokal
Daging Ayam Buras	73	91,25	Lokal
Daging Ayam Broiler	273,75	295,50	Lokal
Telur Ayam Ras	189,75	207,37	Luar Daerah

¹⁾ Angka Perkiraan Sementara

Sumber : Dinas Pertanian dan Kelautan Kota Ternate.

³ Dinas Pertanian dan Kelautan Kota Ternate, *Profil Potensi Pertanian dan Kelautan Kota Ternate Tahun 2002*, hal. 13.

Tabel 2-16
Perkembangan Populasi Ternak di Kota Ternate Tahun 2002

Jenis Ternak	Populasi Ternak (ekor)	Petani Pemilik (orang)
Sapi	1.415	260
Kuda	78	60
Kerbau	-	-
Kambing	10.388	1.625
Babi	916	258
Ayam Buras	99.214	8.100
Ayam Petelur	-	-
Ayam Pedaging	36.000	10
Itik	5.033	55
Burung Puyuh	550	2
Jumlah	153.594	10.370

Sumber : Monografi Kota Ternate 2002, BAPPEDA Kota Ternate.

Dari empat kecamatan di Kota Ternate, di Kecamatan Moti hanya kambing, ayam buras, dan itik saja yang dternak. Populasi ternak ayam buras adalah yang paling tinggi dan paling banyak dipelihara meskipun tidak dternakkan secara khusus, mengingat pemeliharaan ayam buras yang cukup mudah. Rata-rata setiap pemelihara ayam buras memiliki 12 sampai 13 ekor. Ayam buras atau ayam kampung tidak memerlukan tempat dan perhatian khusus, tetapi dapat menjadi sumber gizi karena daging dan telurnya dapat dimanfaatkan. Selain ayam, kambing adalah ternak kaki empat yang banyak dipelihara oleh penduduk di Kota Ternate, rata-rata tiap pemelihara kambing memiliki enam sampai tujuh ekor kambing. Burung puyuh adalah unggas yang baru pada tahun 2001 dternakkan oleh dua orang penduduk di Kecamatan Ternate Selatan. Sementara itu kerbau dan ayam petelur adalah binatang ternak yang tidak dipelihara oleh penduduk kota Ternate, mungkin kerbau adalah binatang yang tidak menarik minat penduduk Kota Ternate untuk

dipelihara. Tampaknya untuk pemenuhan kebutuhan telur ayam di Kota Ternate masih harus mendatangkan dari luar daerah.

Sementara itu tingkat konsumsi hasil ternak di wilayah Kota Ternate dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 2-17
Konsumsi Hasil Ternak Selama Tahun 2001 Di Kota Ternate

No.	Jenis Produksi	Konsumsi
1.	Daging (Kg/Kapita/Tahun)	
	a. Sapi	4,06
	b. Kambing	0,51
	c. Ayam Buras	0,57
	d. Ayam Broiler	2,16
	Jumlah	7,3
2.	Telur (Kg/Kapita/Tahun)	4,45

Sumber : Dinas Pertanian dan Kelautan Kota Ternate.

2.5.2.4. Sub Sektor Perikanan

Dengan luas wilayah laut mencapai 5.547,55 km² (tidak termasuk ZEE), bisa diduga bahwa sumberdaya di atas alam yang potensial di wilayah ini adalah kelautan. Namun demikian apakah potensi ini bisa dimanfaatkan secara optimal sehingga dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat di daerah ini? Tampaknya belum, karena terbatasnya sumberdaya di atas manusia dan modal. Seperti dalam data yang diungkapkan oleh Dinas Pertanian dan Kelautan Pemerintah Kota Ternate, disebutkan bahwa kendala yang dihadapi oleh masyarakat pesisir (nelayan) adalah sarana dan prasarana. Masyarakat pesisir di Pulau Ternate umumnya menggunakan perahu "jukung" dan alat tangkap "hand line", padahal menurut pengamatan Dinas Pertanian dan Kelautan daerah

ini memungkinkan untuk alat tangkap “*pull and line*” dan “*mini purse seine*”. Jika menggunakan alat tangkap ini maka akan dapat meningkatkan produksi hasil tangkapan, juga merekrut tenaga kerja sehingga menekan angka pengangguran nelayan.

Menurut data Dinas Pertanian dan Kelautan Kota Ternate, potensi lestari perikanan di wilayah ini sebesar 23.919,25 ton/tahun dari *standing stock* yang dimiliki sebesar 47.838,25 ton/tahun. Pada tahun 2000 produksi perikanan baru mencapai 7.130,16 ton, dengan demikian maka tingkat pemanfaatan baru mencapai 29,80% dari potensi lestari⁴ yang artinya tingkat pemanfaatannya masih *under exploitation*, sehingga peluang investasi perikanan dan kelautan di kota Ternate masih sangat terbuka. Komoditas unggulan perikanan di kota Ternate adalah Tuna, Cakalang, dan ikan pelagis besar (Tongkol, Tenggiri, Cucut). Tingkat pemanfaatan ikan pelagis besar baru mencapai 12,5%, sedangkan khusus Tuna dan Cakalang pemanfaatannya baru 42,01%. Selain itu yang menjadi komoditas unggulan perikanan Kota Ternate adalah ikan pelagis kecil (Layang, Julung-julung, dan Tembang) yang hasilnya sangat melimpah bahkan kadang-kadang *over product*, namun belum ada investor yang memanfaatkannya.⁵ Musim penangkapan ikan di kota Ternate berlangsung sepanjang tahun, untuk ikan-ikan pelagis besar serta Tuna dan Cakalang (perairan pulau Hiri, pulau Moti, dan pulau Batang Dua laut Maluku) musim puncaknya yaitu pada bulan Januari – April serta September – Oktober.⁶ Sedangkan daerah penangkapan

⁴ Drs. H, Syamsir Andili (Walikota Ternate), *Strategi Kebijakan Pembangunan Kota Ternate Berbasis Kelautan*, Makalah disampaikan pada panel diskusi oleh BEM Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan dan HIMAPIKANI UNKHAIR Ternate, hal. 11.

⁵ *Idem*

⁶ Dinas Pertanian dan Kelautan Kota Ternate, *Profil Potensi Pertanian dan Kelautan Kota Ternate Tahun 2002*, hal. 3.

ikan-ikan pelagis kecil dan demersal adalah pesisir pulau Ternate, Hiri, Moti, dan Tifure Batang Dua.

Penyebaran pulau-pulau di wilayah Kota Ternate secara geografis sangat strategis, karena wilayah ini merupakan daerah migrasi dari ikan pelagis besar dan berbagai jenis pelagis kecil serta ikan-ikan demersal yang cukup potensial. Kota Ternate dilihat dari aspek pemasaran atau perdagangan juga cukup strategis karena merupakan pusat pasar dan ekspor dari Propinsi Maluku Utara. Sarana dan prasarana yang mendukung aspek perdagangan dan pemasaran di wilayah ini adalah adanya pelabuhan A. Yani, Pelabuhan Perikanan Nusantara Bastiong dan pusat pendaratan ikan Dufa-dufa. Selain pintu dari laut, dari udara juga ada Bandara Babbulah Ternate yang juga menjadi penunjang aksesibilitas komoditas perikanan maupun produk lain dari sentra produksi ke pasaran antar pulau maupun ekspor.

Potensi perikanan dan kelautan di Kota Ternate bisa dilihat dari potensi pada masing-masing pulau di wilayah ini yang dihuni oleh penduduk. Dari delapan pulau di wilayah ini hanya lima pulau yang dihuni yaitu Pulau Ternate, Moti, Hiri, Tifure, dan Mayau. Profil masing-masing pulau adalah sebagai berikut:

Pulau Ternate, merupakan pulau terbesar di wilayah Kota Ternate dengan luas daratan 992,12 km², di pulau ini terletak kota Ternate yang merupakan pusat pemerintahan Kota Ternate. Jumlah penduduk pulau Ternate adalah 105.967 jiwa yang tersebar pada keliling pulau Ternate. Dari total 48 kelurahan yang ada di pulau ini 32 diantaranya adalah kelurahan yang terletak di daerah pesisir. Sumberdaya di atas alam pesisir yang dominan di pulau Ternate antara lain:

1. Ikan Pelagis Kecil: ikan Layang (*Decapterus SPP*), ikan Selar (*Selaroides leptolepis*), ikan Tongkol (*Auxis thozard*), ikan Julung-julung (*Hermirhampus SPP*).

2. Ikan Demersal: ikan Kakap Merah (*Lutjanus altifrontalis*), ikan Tambangan (*Lutjanus Johni*), dan ikan Kerapu Bebek.
3. Kolam Air Tawar: danau Toliere dan danau laguna Fitu.
4. Non Ikan: teripang dengan jenis Teripang Pasir, Teripang Gama, dan Teripang Susu, kerang Tiram dan Kima, udang lobster jenis Bambu, Hitam, dan mutiara.

Di beberapa kelurahan di pulau Ternate juga terdapat hutan bakau (Mangrove), yaitu di pesisir Kelurahan Mangga Dua sampai ke Bastiong serta pesisir pantai Kelurahan Fitu, Gambesi, dan Kastela. Kondisi hutan bakau ini sudah sangat memprihatinkan dan saat ini Pemerintah Kota Ternate sedang melakukan penanaman kembali pada beberapa wilayah pesisir.

Pulau Moti, adalah pulau yang terletak di 11 Mil laut arah selatan pulau Ternate. Untuk mencapai pulau dengan luas daratan 83.833 km² ini, harus menggunakan transportasi motor laut selama kurang lebih 3 jam. Pulau Moti terbagi atas 6 wilayah kelurahan dengan jumlah penduduk 5.140 jiwa. Sebagian besar mata pencaharian penduduk di pulau ini adalah nelayan dan pekebun. Potensi bidang perikanan di pulau Moti secara umum dapat dibagi dua yaitu perikanan laut dan perikanan darat /air payau. Potensi perikanan laut di Pulau Moti terdiri dari budidaya air laut seperti budidaya rumput laut, teripang dan budidaya ikan kerapu. Budidaya air laut memungkinkan untuk dilakukan di Pulau Moti karena pulau ini memiliki perairan yang terlindung dari ombak sehingga bibit ikan seperti ikan kerapu tumbuh alamiah di wilayah perairan ini. Sedangkan untuk penangkapan ikan laut, ikan yang banyak di temui di wilayah ini adalah ikan layang, ikan komo / tongkol, kawe, cakalang, kerapu, ikan dasar dan lain-lain. Alat penangkapan ikan yang banyak digunakan oleh nelayan di pulau ini antara lain adalah pajeko/purse sein, hand line, gill net, keramba apung, bubu, pancing

tanda, dan nener. Sedangkan potensi pengembangan budidaya perikanan darat di pulau ini ditunjang dengan adanya hutan bakau (*mangrove*) yang tumbuh subur di sebagian pesisir pulau ini. potensi perikanan darat yang ada di pulau ini antara lain adalah tambak udang dan ikan bandeng.

Pulau Hiri, pulau yang luasnya 7,31 km² dan terletak di utara Pulau Ternate ini, memiliki tanah berbatu dan air tanahnya payau, sehingga untuk pengembangan pertanian sangat tidak cocok. Karena air tanahnya payau maka pemenuhan kebutuhan air minum bagi masyarakat pulau ini harus didatangkan dari kota Ternate dengan menggunakan alat transportasi 2 unit kapal motor tangki air selain memanfaatkan air hujan. Sebagian besar penduduk pulau ini hidup sebagai nelayan. Pulau yang merupakan bagian dari Kecamatan Pulau Ternate ini memiliki 4 kelurahan. Usaha perikanan yang bisa dikembangkan di pulau Hiri hanyalah usaha penangkapan ikan, usaha budidaya ikan dan perikanan darat di pulau ini sulit untuk dikembangkan karena kondisi bio-fisik pulau ini hanya sesuai untuk mengembangkan perikanan tangkap saja. Sarana penangkapan ikan yang digunakan oleh nelayan di pulau ini adalah *kalase / moroami / giob, gill net, pull and line, hand line, pancing, tonda, dan bubu*. Ikan yang dominan di pulau Hiri antara lain adalah ikan layang, komo / tongkol, cakalang, dan beberapa jenis ikan dasar. Sedangkan produksi yang dianggap dominan adalah jenis ikan layang, komo / tongkol, cakalang, dan beberapa jenis ikan dasar.

Pulau Tifure, pulau ini juga merupakan bagian dari Kecamatan Pulau Ternate. Pulau dengan luas 7 km² dan berpenduduk 712 jiwa ini kondisi tanahnya adalah tanah liat berbatu karang dengan air tanah mendekati payau sehingga tidak layak untuk dikonsumsi. Pulau yang berada pada jarak 106 mil laut arah barat Pulau Ternate, berdekatan dengan Bitung di Sulawesi Utara, ini sangat terisolasi karena jaraknya yang jauh dan tidak adanya kapal laut yang melayari secara terjadual. Mata pencaharian utama

penduduk pulau ini adalah nelayan dan petani pekebun. Di Pulau Tifure ini terdapat empat kelompok nelayan dengan jumlah nelayan sebanyak 86 KK. Budidaya perikanan air laut yang potensial di pulau ini adalah budidaya teripang karena banyaknya binatang laut jenis ini di perairan pulau Tifure. Sementara untuk usaha penangkapan ikan, sumberdaya hayati yang paling dominan di pulau ini adalah jenis ikan pelagis seperti ikan layang, selar, tongkol, dan julung-julung. Sedangkan jenis ikan dasarnya adalah ikan kakap merah, ikan gutila, ikan bubara, dan jenis ikan hias. Produksi yang dianggap paling dominan adalah jenis ikan layang, tuna, dan cakalang, sedangkan komoditi yang mempunyai potensi untuk dikembangkan adalah ikan cakalang dan ikan layang. Potensi perikanan laut di pulau ini masih bisa dikembangkan lebih jauh lagi karena dari keseluruhan luas *fishing ground* baru 25%-nya saja yang dimanfaatkan. Armada penangkapan ikan di pulau ini sebagian besar menggunakan perahu tanpa motor (52 unit), sedangkan yang menggunakan motor tempel sebanyak 13 unit. Sarana penangkapan ikan yang digunakan antara lain: 1 unit *mini long line*, 2 unit *purse seine* / pajeko, 6 unit *gill net*, 14 unit bubu, 3 unit jaring, 48 unit pancing tonda, 37 unit hand line, dan 9 unit belabar nener. Meskipun perikanan darat tidak memiliki potensi di pulau ini tetapi komoditas terumbu karang sangat baik potensinya karena banyaknya ikan karang dan ikan hias dikepulauan ini.

Pulau Mayau, luas daratan pulau ini kurang lebih 8,5 km² dengan jumlah penduduk kurang lebih 1.510 jiwa. Dengan kondisi alam yang mirip pulau Tifure maka mata pencaharian penduduk di pulau ini hampir sama dengan penduduk di pulau Tifure yaitu sebagian besar nelayan dan pekebun. Di pulau ini nelayannya membentuk 8 kelompok nelayan dengan total jumlah nelayan 106 KK. Pulau Mayau adalah merupakan satu wilayah kelurahan dengan tiga anak desa yaitu dusun Lelewi, Bidu, dan Mayau. Pulau yang jaraknya 90 mil laut arah barat pulau Ternate ini sangat terisolasi dari Ternate dan Bitung (Sulawesi Utara). Karena letaknya yang

berdekatan, pulau Tifure dan pulau Mayau disebut juga Pulau Batang Dua. Untuk membuka isolasi, sejak tahun 2002 Pemerintah Kota Ternate membangun dermaga feri sehingga nantinya kapal feri yang melayani rute Ternate-Bitung dua minggu sekali akan dapat singgah di pulau ini. Diharapkan nantinya jika dermaga ini selesai dibangun, pulau Mayau secara reguler akan disinggahi feri sebanyak dua kali seminggu. Dengan terbukanya isolasi ini, nantinya pulau Mayau akan sangat strategis untuk memasarkan hasil perikanan dari nelayan. Kondisi alam pulau ini membuat usaha budidaya perairan laut dan perikanan darat tidak dapat dilakukan, namun demikian usaha penangkapan ikan memiliki prospek yang cukup cerah. Dengan populasi terumbu karang di pulau Mayau yang masih luas dan alami maka banyak dijumpai ikan-ikan jenis layang, komo / tongkol, cakalang, tuna, cucut, hiu, ikan-ikan hias, dan beberapa jenis ikan dasar. Tetapi yang menyedihkan adalah potensi sumberdaya alam pesisir dan laut pulau ini masih kurang dimanfaatkan (*under fishing*). Hal ini dikarenakan armada dan sarana penangkapan ikan yang digunakan para nelayan dari pulau ini masih tergolong tradisional sehingga tidak mencapai hasil produksi yang tinggi. Armada penangkapan ikan yang tercatat di pulau ini antara lain adalah 27 unit perahu tanpa motor dan 12 unit motor tempel. Sedangkan alat penangkap ikannya antara lain adalah 2 unit *mini long line*, 2 unit *purse seine* / pajeko, 1 unit *pull and line*, 6 unit *gill net*, 21 unit bubu, 61 unit pancing tonda, dan 39 unit *hand line*.

Secara umum produksi perikanan di Kota Ternate, dapat dilihat pada tabel 2-18. Dari tabel ini terlihat bahwa selain ikan pelagis baik besar maupun kecil ikan demersal seperti kakap dan tembang juga merupakan jenis yang dominan namun, menurut data Dinas Petanian dan Kelautan Kota Ternate, penangkapannya masih menggunakan cara-cara tradisional. Padahal jenis ikan *demersal* (kakap, tembang, kerong-kerong, kerapu), memiliki potensi pasar nasional dan ekspor. Sedangkan jenis ikan hias seperti ikan bendera, lepu, dan kape-kape yang potensinya cukup besar dan tersebar

merata di seluruh perairan Kota Ternate, pemasarannya masih terbatas. Apalagi potensi kelautan lainnya non ikan seperti tiram, kima, lobster, rumput laut, dan teripang sama sekali belum berkembang.⁷

Tabel 2-18
Perkembangan Produksi Perikanan Dirinci Menurut
Jenis Ikan Yang Dominan Tahun 2001

Jenis Ikan	Produksi (Ton)	Persentase
Cakalang / Tuna	3.000	42,1
Layang (Surihi)	713	10,0
Selar (Tude)	606	8,5
Kembung	263	3,7
Julung	370	5,2
Tongkol (Komo)	434	6,1
Pisang-pisang (Dolosi)	306	4,3
Tembang (Make)	249	3,5
Goropa	320	4,5
Bubara	171	2,4
Samandar	92	1,3
Kakap	149	2,1
Lain-lain	449	6,3
Jumlah	7.130	100

Sumber : Strategi Kebijakan Pembangunan Kota Ternate Berbasis Kelautan.

Kendala besar dalam pemanfaatan potensi perikanan di Kota Ternate adalah masih banyaknya nelayan yang miskin sehingga tidak memiliki alat penangkapan ikan yang memadai. Sebagian besar

⁷ Drs. H, Syamsir Andili (Walikota Ternate), *Strategi Kebijakan Pembangunan Kota Ternate Berbasis Kelautan*, Makalah disampaikan pada panel diskusi oleh BEM Fakultas Perikanan dan Ilmu Kelautan dan HIMAPIKANI UNKHAIR Ternate, hal. 14.

nelayan di Kota Ternate hanya mampu memiliki Perahu Tanpa Motor (PTM). Dari total 1. 271 armada penangkapan ikan hanya 1,10% nya saja yang menggunakan Kapal Motor (KM), seperti yang terlihat pada tabel di bawah ini :

Tabel 2-19

Jumlah Nelayan, Kelompok Nelayan, Armada, dan Jumlah Alat Tangkap Ikan Di Wilayah Kota Ternate Tahun 2002

Kecamatan	Jumlah Nelayan	Kelompok Nelayan	Armada Penangkapan			Jumlah Alat Tangkap
			PTM	MT	KM	
Moti	394	16	124	51	-	387
Kota Ternate Selatan	324	12	153	46	1	351
Kota Ternate Utara	434	18	324	71	13	906
Pulau Ternate	865	30	364	124	-	1.058
Jumlah	2.017	76	965	292	14	2.702

Keterangan : PTM = Perahu Tanpa Motor; MT = Motor Tempel; KM = Kapal Motor

Sumber : "Profil Potensi Pertanian dan Kelautan Kota Ternate Tahun 2002", Dinas Pertanian dan Kelautan Kota Ternate.

Di Kecamatan Moti setiap kelurahan memiliki sedikitnya satu kelompok nelayan, sementara itu di Kelurahan Moti Kota memiliki tujuh kelompok nelayan dengan jumlah nelayan sebanyak 145 orang. Sedangkan di tiga kecamatan lainnya tidak semua kelurahan memiliki kelompok nelayan meskipun jumlah nelayan di kelurahan tersebut lebih dari 15 orang. Di Kecamatan Kota Ternate Selatan, Kelurahan Mangga Dua dan Kelurahan Toboko tidak memiliki kelompok nelayan padahal di Kelurahan Gambesi yang jumlah nelayannya hanya 15 orang memiliki satu kelompok nelayan. Di Kecamatan Kota Ternate Utara, dari sembilan kelurahan hanya empat kelurahan (Kelurahan Tafure, Dufa-Dufa, Sangaji, dan Salero) yang memiliki kelompok

nelayan. Di Kecamatan Pulau Ternate juga ada dua kelurahan (Kelurahan Bula dan Kulaba) yang tidak memiliki kelompok nelayan. Secara keseluruhan, rata-rata tiap kelompok nelayan di Kota Ternate memiliki anggota 26 s/d 27 orang.

Selain kegiatan penangkapan ikan dan budidaya perikanan, yang dapat mendukung pengembangan perikanan adalah industri yang terkait dengan pengolahan hasil tangkapan dan budidaya. Dengan adanya industri-industri ini akan dapat memberikan nilai tambah bagi hasil perikanan, karena kelebihan hasil tangkapan dapat diawetkan sehingga nelayan tidak terpaksa menjual ikannya dengan harga murah agar ikannya tidak busuk. Pada tabel 2-32 di atas dari sejumlah industri yang tumbuh di Kota Ternate, beberapa diantaranya adalah industri-industri yang mendukung kegiatan perikanan yang ada di Kota Ternate antara lain adalah industri pengasapan ikan dan biota perairan lainnya, pembekuan ikan dan biota perairan lainnya, dan industri pengolahan dan pengawetan ikan. Industri-industri ini tersebar di tiga kecamatan yang ada di wilayah Kota Ternate kecuali di Kecamatan Kota Ternate Selatan. Dari 13 industri pengasapan ikan dan biota perairan, 3 unit usaha industri ini dapat dijumpai di Kecamatan Kota Ternate Utara dan 10 unit usaha lainnya di Kecamatan Pulau Ternate. Kemudian untuk industri pembekuan ikan dan biota perairan lainnya, keduabelas unit usaha ini didirikan di Kecamatan Moti. Sedangkan industri pengolahan dan pengawetan ikan tercatat 2 unit usaha yang kesemuanya berada di Kecamatan Kota Ternate Utara.

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa pejabat yang berkompeten, selama ini hasil laut, terutama ikan dasar yaitu kerapu yang banyak di Ternate, dipasarkan baik melalui pembeli yang masuk datang ke sini maupun melalui penjualan langsung ke Surabaya dan ke Manado. Pembeli yang datang sebagian besar berasal dari Surabaya. Sementara ini peluang ekspor ke luar negeri belum ada.

Dalam kaitan dengan pengolahan pasca panen untuk hasil laut, di Ternate ini tidak ada pabrik pengalengan ataupun pengawetan. Semula memang ada 2 pabrik seperti disebutkan di atas tapi kemudian tutup waktu terjadi kerusuhan yang berlangsung cukup lama, hampir dua tahun. Tentu saja kondisi ini sangat merugikan terutama bagi nelayan, sehingga ketika di sini pernah terjadi *booming* produksi ikan yang tidak seluruhnya dapat diserap pasar, akhirnya banyak yang terpaksa dibuang dengan cara dikuburkan di tanah.

Untuk mengantisipasi bila terjadi *booming* produksi lagi, sekarang pemerintah kota membuat program untuk membangun pabrik es di Dufa-dufa dan di Batang Dua. Harapannya ke depan bisa membangun pabrik pengalengan ikan di situ, karena diidentifikasi bahwa di Batang Dua memang merupakan pusat tempat kumpulnya ikan. Menurut orang di Batang dua sendiri mengatakan bahwa hasil produksi ikan di Bitung yang besar itu, penangkapan ikannya justru Batang Dua, perbatasan Ternate dan Manado.

Tabel 2-20
Pengembangan Sarana Penangkapan Ikan Melalui Dinas Pertanian dan Kelautan
Di Wilayah Kota Ternate Tahun 2001

No.	Jenis Bantuan Paket	Kecamatan				Jumlah
		Ternate Selatan	Ternate Utara	Pulau Ternate	Moti	
1.	Mesin Ketinting	5	-	12	3	20
2.	Mesin 40 PK	-	-	1	1	2
3.	Rumpon	4	-	8	3	15
4.	Cold Box	3	6	4	2	15
5.	Hand Line	5	-	12	3	20
6.	Kalase	-	-	1	-	1
7.	Giop	-	-	-	1	1
8.	Jaring Pantai	-	-	1	1	2

Sumber : Profil Pulau-Pulau Kecil dan Potensi Kelautan Kota Ternate.

Melihat bahwa potensi perikanan di wilayah Kota Ternate masih bisa dikembangkan agar mencapai hasil yang maksimal, pemerintah Kota Ternate berusaha mengembangkan sarana penangkapan ikan di wilayahnya. Usaha pengembangan ini antara lain dengan memberikan paket-paket bantuan seperti ditampilkan pada tabel 2-20.

Dari data tersebut di atas terlihat bahwa yang mendapatkan bantuan paling banyak adalah nelayan di Kecamatan Pulau Ternate. Banyaknya bantuan ini adalah karena jumlah nelayan di Kecamatan Pulau Ternate adalah yang terbesar dibandingkan jumlah nelayan di tiga kecamatan lainnya tetapi peralatan penangkapan ikannya paling tidak mencukupi. Dibandingkan dengan nelayan di tiga kecamatan lainnya terlihat bahwa Jumlah nelayan di Kecamatan Pulau Ternate Jumlahnya mencapai 42,89% dari populasi nelayan di Kota Ternate (lihat tabel 2-18), tetapi jumlah armada penangkapan ikannya hanya 488 Perahu (364 Perahu tanpa mesin dan 124 motor tempel). Artinya dengan jumlah nelayan sebesar ini penangkapan ikan di Kecamatan Pulau Ternate diharapkan masih dapat dikembangkan. Sementara itu kecamatan yang mendapatkan bantuan paling sedikit adalah Kecamatan Ternate Utara yaitu hanya 6 unit *cold box*, tetapi jika kembali melihat pada tabel 2-18 di atas, tampak bahwa dengan jumlah nelayan 21,52% dari populasi nelayan di Kota Ternate, kecamatan ini memiliki armada penangkapan ikan 408 unit (324 Perahu tanpa mesin, 71 motor tempel dan 13 kapal motor). Banyaknya kapal motor yang terdapat di Kecamatan Ternate Utara menunjukkan bahwa kegiatan penangkapan ikan, di kecamatan ini lebih berkembang daripada di tiga kecamatan lainnya.

Pengembangan penangkapan ikan di Kota Ternate tidak hanya menjadi kewajiban dari Dinas Pertanian dan Kelautan Kota Ternate saja tetapi juga diperhatikan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA). Hal ini terkait dengan cita-cita

untuk mewujudkan Kota Ternate menjadi kota pantai. Bentuk pengembangan yang dilakukan oleh BAPPEDA adalah dengan memberikan sejumlah bantuan paket pada tahun 2001, di antaranya adalah 60 unit ketinting, 8 unit rumpon, 100 unit bubu dasar, dan 2 unit keramba. Pada tahun sebelumnya (2000) BAPPEDA juga memberikan paket bantuan berupa 12 unit ketinting yang didistribusikan ke Kecamatan Pulau Ternate sebanyak 8 unit dan 4 unit sisanya ke Kecamatan Pulau Moti.

Keseriusan untuk mengembangkan potensi perikanan di Kota Ternate ditunjukkan oleh Pemerintah Kota Ternate antara lain dengan meningkatkan jumlah bantuan yang disalurkan melalui Dinas Pertanian dan Kelautan Kota Ternate. Pada Kelautan Kota Ternate menyalurkan bantuan antara lain :

Tabel 2-21
 Pengembangan Sarana Penangkapan Ikan Melalui Dinas Pertanian dan Kelautan
 Di Wilayah Kota Ternate Tahun 2002

Jenis Paket Bantuan	Jumlah
Mesin Ketinting	25
Rumpon	15
Perahu 7 GT	15
Mini Purse Seine	2
Motor Tempel 40 PK	2
Cold Box	34

Sumber : Profil Pulau-Pulau Kecil dan Potensi Kelautan Kota Ternate.

Dari tabel di atas terlihat bahwa meskipun beberapa jenis paket bantuan ditiadakan, seperti *hand line*, kalase, glop, dan jaring pantai, tetapi beberapa paket baru ditambahkan, diantaranya adalah 15 unit Perahu 7 GT dan 2 unit *mini purse seine*. Sementara itu, paket bantuan rumpon dan motor tempel 40 PK kuotanya tetap yaitu masing-masing 15 dan 2 Unit. Dinas Perikanan dan Kelautan

tampaknya melihat bahwa sarana mesin ketinting dan *cold box* masih kurang, karena itu kuota untuk paket bantuan ini ditambah, dimana pada tahun 2001 paket bantuan mesin ketinting yang semula sebanyak 20 unit ditambah menjadi 25 unit, begitu pula *cold box* yang semula 15 unit pada tahun ini bantuannya ditambah menjadi 34 unit.⁸

Permasalahan antara potensi alam yang tersedia dan pemanfaatannya seperti diatas tidak hanya terletak pada jumlah perangkat keras yang kurang memadai saja, tetapi juga menyangkut pengetahuan, keterampilan, dan kemampuan berusaha nelayan di Kota Ternate. Selain dari itu, menurut Dinas Pertanian dan Kelautan Kota Ternate, belum optimalnya pemanfaatan potensi sumberdaya perikanan di wilayah ini, adalah karena tingkat pengusahaan di bidang perikanan, seperti penangkapan ikan, yang dilakukan oleh masyarakat pesisir Kota Ternate masih dengan cara yang tradisional. Masalah lainnya yang menyebabkan rendahnya aktivitas penangkapan ikan di Kota Ternate adalah karena rendahnya tingkat permodalan yang dimiliki oleh nelayan / masyarakat pesisir.

2.6. Struktur dan Pertumbuhan Ekonomi

Salah satu indikator ekonomi makro yang dapat digunakan untuk melihat keberhasilan atau mengevaluasi hasil-hasil pembangunan suatu daerah dan sekaligus juga dapat digunakan untuk melihat potensi daerah adalah Produk Domestik Regional Bruto, atau yang sering dikenal sebagai PDRB kabupaten/kota menurut lapangan usahanya. Untuk kasus daerah penelitian Kota Ternate dapat dilihat dalam tabel di bawah. Data pada tabel tersebut

⁸ Pemerintah Daerah Kota Ternate, Dinas pertanian dan Kelautan Kota Ternate, *Profil Pulau-Pulau dan Potensi Kelautan Kota Ternate Tahun 2002*, hal. 14 - 16.

memperlihatkan bahwa total PDRB Kota Ternate pada tahun 2000 sedikit mengalami penurunan yang tidak begitu signifikan dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Namun kemudian pada tahun 2001 mengalami kenaikan yang cukup signifikan. Jika dilihat dari sumbangannya berdasarkan lapangan usaha, tampak bahwa sektor tersier, yang terdiri dari usaha perdagangan, hotel, restoran, angkutan, komunikasi, bank, dan jasa-jasa lainnya, memberikan kontribusi terbesar terhadap PDRB Kota Ternate, yakni sebesar 75,23% (75,26% atas dasar harga konstan). Sementara itu sektor primer, yaitu pertanian, pertambangan, dan penggalian hanya memberikan kontribusi sebesar 14,53% (11,63% atas dasar harga konstan) terhadap PDRB Kota Ternate. Kemudian sektor sekunder, seperti industri pengolahan, listrik, gas, dan air, serta bangunan merupakan lapangan usaha yang memberikan kontribusi paling kecil terhadap PDRB yaitu hanya sebesar 10,24% (13,11% atas dasar harga konstan). Dilihat dari komposisi kontribusi terhadap PDRB Kota Ternate tersebut, baik berdasarkan harga berlaku maupun berdasarkan harga konstan, tampak jelas bahwa sektor tersier merupakan andalan bagi perekonomian Kota Ternate. Data tersebut juga sekaligus menunjukkan bahwa dari sisi perekonomian Kota Ternate ini dapat dikategorikan sebagai daerah yang relatif maju. Dikatakan demikian karena secara teoritis dikatakan bahwa suatu daerah dapat dikatakan maju apabila kelompok sektor tersier mampu memberikan kontribusi yang relatif tinggi.⁹ Dan kondisi ini diperlihatkan oleh PDRB Kota Ternate. Selanjutnya bila data tersebut dikaitkan dengan misi Kota Ternate yang antara lain ingin menjadikan kota ini sebagai kota perdagangan dan wisata, maka menjadi sangat relevan. Untuk jelasnya, berikut ini disajikan dua buah tabel PDRB di Kota Ternate berdasarkan harga berlaku dan berdasarkan harga konstan .

⁹ Monografi Kota Ternate 2002, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kota Ternate, hal 19.

Tabel 2-22
 Produk Domestik Regional Bruto Atas Dasar Harga Berlaku di Kota Ternate
 Menurut Lapangan Usaha Tahun 1999-2001 (Jutaan Rupiah)

Lapangan Usaha	1999	2000	2001
Pertanian	45.831	46.016	49.517
Pertambangan & Penggalian	3.294	3.610	3.713
Industri Pengolahan	24.229	18.209	18.423
Listrik, Gas, Air Bersih	5.070	5.222	5.430
Bangunan	8.142	10.143	13.665
Perdagangan, Hotel, & Restoran	111.989	110.058	113.320
Pengangkutan & Komunikasi	60.937	65.939	69.013
Keuangan, Persewaan, & Jasa Perusahaan	28.326	26.113	27.081
Jasa-Jasa	61.909	63.839	66.133
Jumlah	349.727	349.149	366.295

Sumber : Kota Ternate Dalam Angka 2001.

Tabel 2-23
 Produk Domestik Regional Bruto Kota Ternate Atas Dasar Harga Konstan 1993
 Menurut Lapangan Usaha Tahun 1999-2001 (Jutaan Rupiah)

Lapangan Usaha	1999	2000	2001
Pertanian	23.040	22.675	22.937
Pertambangan & Penggalian	962	946	952
Industri Pengolahan	22.981	22.951	23.186
Listrik, Gas, Air Bersih	1.490	1.488	1.560
Bangunan	1.861	2.161	2.178
Perdagangan, Hotel, & Restoran	66.918	66.806	68.946
Pengangkutan & Komunikasi	27.567	27.317	28.677
Keuangan, Persewaan, & Jasa Perusahaan	20.397	17.047	17.398
Jasa-Jasa	36.341	38.292	39.509
Jumlah	201.557	199.683	205.343

Sumber : Kota Ternate Dalam Angka 2001.

Bila dilihat peranannya dari masing-masing lapangan usaha, kedua tabel tersebut memperlihatkan bahwa dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2001, lapangan usaha Perdagangan, Hotel dan Restoran selalu memberikan sumbangan terbesar terhadap PDRB Kota Ternate. Selama kurun waktu tiga tahun tersebut lapangan usaha ini sedikitnya memberikan kontribusi sekitar 30% lebih (baik atas dasar harga berlaku maupun atas dasar harga konstan). Namun demikian laju pertumbuhan lapangan usaha Perdagangan, Hotel, dan Restoran ini relatif mengalami stagnasi, bahkan lebih rendah dari sektor usaha lainnya yang terlihat dari persentase kontribusinya yang cenderung terus menurun meskipun tetap berada pada kisaran 30%. Pada tahun 1999 (berdasarkan harga berlaku) lapangan usaha ini menyumbang 32,02% terhadap PDRB. Tahun berikutnya (2000) sumbangannya menurun menjadi 31,52% dan terus menurun lagi pada tahun 2001 sehingga hanya mencapai angka 30,94%. Oleh karena itu Pemerintah Kota Ternate perlu mewaspadaikan perkembangannya bila memang konsisten dengan misi yang telah ditetapkan untuk Kota Ternate.

Sementara penyumbang kedua dan ketiga terbesar secara berturut-turut adalah lapangan usaha jasa-jasa yang kemudian diikuti oleh lapangan usaha Pengangkutan dan komunikasi. Secara kumulatif ketiga sektor ini (Perdagangan, Hotel, dan Restoran; Pengangkutan dan Komunikasi; serta Jasa-jasa), memberikan kontribusi lebih dari 50% terhadap PDRB Kota Ternate. Di sisi lain lapangan usaha pertambangan dan penggalian dari tahun ke tahun merupakan sektor ekonomi yang selalu memberikan kontribusi paling kecil. Tampaknya sektor pertambangan dan penggalian ini tidak potensial bagi Kota Ternate

Sementara itu lapangan usaha pertanian (termasuk di dalamnya perikanan) yang umumnya menjadi andalan bagi perekonomian daerah (terutama kabupaten) ternyata hanya menempati urutan keempat dalam menyumbang terhadap PDRB Kota

Ternate. Realitas ini tentu saja tidak begitu mengherankan mengingat status Ternate ini sebagai Kota, bukannya Kabupaten. Tampaknya lapangan usaha pertanian ini memang tidak terlalu dapat diandalkan karena walaupun dari tahun 1999 hingga tahun 2001 nominal kontribusinya berdasarkan harga berlaku selalu menunjukkan kenaikan, namun bila mengacu pada harga konstan 1993 ternyata nilainya sebenarnya selalu mengalami penurunan.

Pencapaian tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi akan berdampak pada meningkatnya PDRB per kapita penduduk, dengan syarat jumlah penduduk tetap terkendali. Meskipun PDRB perkapita tidak memberikan gambaran peningkatan pendapatan penduduk yang sesungguhnya, namun indikator ini dapat digunakan untuk menilai upaya pembangunan ekonomi di suatu wilayah. Peningkatan PDRB biasanya juga dijadikan indikator tingkat kesejahteraan masyarakat. Pada tahun 2001 PDRB perkapita Kota Ternate baik atas dasar harga berlaku maupun atas dasar harga konstan menunjukkan peningkatan seperti yang terlihat pada tabel berikut :

Tabel 2-24
Beberapa Agregat PDRB Dan Pendapatan Perkapita Kota Ternate
Tahun 1999-2001 (Harga Berlaku)

Agregat PDRB	1999	2000	2001
• PDRB (jutaan Rp.)	349.727	349.149	366.295
• Penyusutan (jutaan Rp.)	32.495	36.495	37.235
• PDRN atas dasar Harga Pasar (jutaan Rp.)	317.232	312.654	329.060
• Pajak tak langsung Netto (jutaan Rp.)	29.066	25.625	26.753
• PDRN atas Dasar Biaya Faktor (jutaan Rp.)	288.166	287.029	302.307
• Penduduk Pertengahan Tahun	113.070	163.470	112.747
• PDRB Perkapita	3.093.013	2.135.860	3.248.823
• Pendapatan Perkapita	2.548.563	1.755.851	2.681.286

Sumber : Kota Ternate Dalam Angka 2001.

Dari kedua tabel di atas (tabel 2-23 dan tabel 2-24) tampak bahwa pendapatan dan PDRB per kapita penduduk di Kota Ternate telah meningkat pada tahun 2001. Pada tahun 2000 pendapatan maupun PDRB perkapita terlihat lebih rendah dibandingkan tahun 1999, hal ini disebabkan karena pada tahun 2000 jumlah penduduk Kota Ternate telah meningkat menjadi 163.470 jiwa yang semula hanya 113.070 jiwa. Tetapi kemudian pada tahun 2001 penduduk Kota Ternate telah berkurang sebanyak 50.723 jiwa, pengurangan jumlah penduduk ini tentu saja berakibat pada jumlah angka perkapita sehingga baik PDRB per kapita maupun pendapatan per kapita kembali mengalami peningkatan. Diduga ada dua faktor yang dapat menjelaskan mengapa terjadi perubahan yang relatif besar pada jumlah penduduk Kota Ternate. Kemungkinan pertama adalah disebabkan oleh adanya konflik horizontal yang melanda wilayah Maluku sehingga mendorong penduduk dari wilayah lain untuk masuk ke Kota Ternate, mengingat kota ini dapat dikatakan relatif aman, konflik yang terjadi di sini tidak terlalu parah. Penduduk yang masuk ini bisa mereka yang semula memang berasal dari Ternate ataupun mereka orang luar yang masuk sebagai pengungsi. Selanjutnya setelah konflik horizontal tersebut mereda, penduduk "pengungsi" ini keluar lagi untuk kembali ke daerah asalnya. Kemungkinan kedua adalah karena dilakukannya proses peningkatan Kota Ternate dari status Kota Administratif Ternate menjadi Kotamadya Daerah Tingkat II Ternate. Kondisi ini dapat saja menjadi pull factor bagi penduduk luar daerah untuk masuk ke Ternate guna menangkap peluang usaha yang mungkin berkembang seiring dengan peningkatan status kota tersebut. Namun setelah melihat tidak adanya peluang usaha yang cukup besar dan juga dipengaruhi oleh proses otonomi daerah di seluruh kabupaten/kota, mungkin mereka tertarik oleh daerah lain sehingga melakukan eksodus dari Ternate.

Tabel 2-25
Beberapa Agregat PDRB Dan Pendapatan Perkapita Kota Ternate
Tahun 1999-2001 (Harga Konstan)

Agregat PDRB	1999	2000	2001
• PDRB (jutaan Rp.)	201.557	199.683	205.343
• Penyusutan (jutaan Rp.)	20.146	16.923	18.123
• PDRN atas dasar Harga Pasar (jutaan Rp.)	181.411	182.760	187.220
• Pajak tak langsung Netto (jutaan Rp.)	17.127	20.552	21.695
• PDRN atas Dasar Biaya Faktor (jutaan Rp.)	164.284	162.208	165.525
• Penduduk Pertengahan Tahun	113.070	163.470	112.747
• PDRB Perkapita	1.782.586	1.221.527	1.821.269
• Pendapatan Perkapita	1.452.941	992.280	1.468.107

Sumber : Kota Ternate Dalam Angka 2001.

Tabel 2-26
Perkembangan RAPBD Kota Ternate (Dalam Rupiah)

Komponen Anggaran	Tahun			
	2000	2001	2002	2003
PAD		2.598.132.000,-	5.006.700.000,-	6.090.500.000,-
Bagi Hasil Pajak		3.534.464.000,-	5.495.000.000,-	7.073.000.000,-
Bagi Hasil Bukan Pajak		3.150.000.000,-	7.879.000.000,-	3.858.000.000,-
DAU		92.846.896.000,-	122.220.000.000,-	121.410.000.000,-
DAK		1.918.238.000,-	-	10.250.000.000,-
Pendapatan Lain Yang Sah		530.000.000,-	4.621.000.000,-	11.703.670.000,-
Sisa Anggaran Tahun Lalu		-	19.225.260.700,-	
Jumlah		104.577.730.000,-	164.482.070.700,-	160.385.170.000,-

Sumber : Diolah dari Buku "Kota Ternate Dalam Angka 2001".

Dilihat dari sisi APBD, walaupun dalam otonomi daerah ini PAD (pendapatan asli daerah) menjadi salah satu tolok ukur dalam melihat keberhasilannya, namun ternyata kontribusinya terhadap total APBD kota Ternate sangat kecil. PAD yang ditargetkan untuk tahun anggaran 2003 ini hanya 6 milyar yang berarti kontribusi PAD terhadap total APBD tidak sampai 5 persen. Namun demikian pada dasarnya besarnya PAD ini dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan dari mulai 1,2 milyar, kemudian naik menjadi 3 milyar, kemudian naik lagi menjadi 5 milyar, dan sampai target sekarang 6 milyar. Kota Ternate mendapat DAU sekitar 1,2 triliun lebih, ditambah dana bagi hasil sekitar 126 milyaran dan masih mendapat dana perimbangan lain seperti bagi hasil lain sehingga total mencapai 150 milyar dari APBN. Sedikitnya perolehan dari bagi hasil karena bagi hasil tersebut merupakan pembagian (diberi) dari penghasilan besar yang diperoleh oleh kabupaten penghasil lain, bukan hasil produksi Ternate. Alokasi utama dari APBD Ternate adalah untuk belanja pegawai.

BAB III

RESTRUKTURISASI ORGANISASI PERANGKAT DAERAH

Kota Ternate diresmikan sebelum lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah, yakni dengan UU No. 11 Tahun 1999 tentang pembentukan Kotamadya Daerah TK II Ternate. Sebelumnya Ternate adalah Kota Administratif yang berada di bawah Kabupaten Maluku Utara, yakni di bawah Bupati Maluku Utara. Dengan demikian struktur organisasi kelembagaannya masih dalam lingkup kelembagaan Kabupaten Maluku Utara. Sebagai Kota Administratif, Pemerintah Daerah Ternate dikepalai oleh seorang walikota yang disebut Walikota Administratif. Adapun perangkat daerahnya terutama Dinas-Dinas daerah yang ada merupakan subordinasi dari Dinas-Dinas di lingkungan Kabupaten Maluku Utara dengan status sebagai Suku Dinas. Demikian juga dengan Lembaga-Lembaga Teknis Daerah (Lemtek) seperti Bappeda, Inspektorat, merupakan sub-ordinasi dari Lemtek yang ada di Kabupaten Maluku Utara. Di Kota Administratif Ternate ini tidak ada instansi vertikal.

Kemudian pada tanggal 27 April tahun 1999 dibentuk Kota Ternate yakni dengan diresmikan sebagai sebuah kota otonom. Kota ini berubah status dari Kota Administratif menjadi Kota Ternate. Perubahan status tersebut tentunya disertai dengan perubahan pada kelembagaan di lingkungan Kota Ternate. Pada saat itu di kota Ternate belum terbentuk DPRD, mengingat status kotanya yang baru dimekarkan. Hal ini menyebabkan pembentukan SOTK tidak dapat dilakukan dengan mekanisme peraturan daerah. Namun karena adanya kebutuhan akan SOTK untuk menjalankan pemerintahan kota yang baru, maka kemudian dibentuk juga SOTK pada jajaran pemerintah Kota Ternate dengan berdasarkan pada Keputusan

Menteri Dalam Negeri No 52 Tahun 1996. Mekanisme yang digunakan adalah melalui Surat Keputusan Walikota Ternate tanggal 27 April 1999 untuk memberi penetapan terhadap pembentukan SOTK tersebut. Dengan dibuatnya penetapan tersebut juga sekaligus menandai terbentuknya Kota Ternate, termasuk perangkat daerahnya.

Dengan dikeluarkannya surat keputusan walikota tersebut berlakulah SOTK dalam Lingkungan Pemerintah Kota Ternate yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas-Dinas dan Lembaga-Lembaga Dekonsentrasi. Sekretariat Daerah Kotamadya Ternate terdiri Sekretaris Daerah yang membawahi tiga asisten yaitu Asisten Tata Praja, Asisten Administrasi Pembangunan dan Asisten Administrasi. Adapun Dinas yang terbentuk berjumlah 9 Dinas. Ke sembilan Dinas itu adalah hasil pengembangan dari Suku Dinas yang telah ada pada saat masih berstatus Kota Administratif yaitu Suku Dinas Tata Kota, Suku Dinas Pemadam Kebakaran, Suku Dinas Pekerjaan Umum, Suku Dinas Kebersihan dan Suku Dinas Pendidikan. Lembaga Teknis Daerah yang dibentuk antara lain BAPPEDA, Inspektorat, Kantor Sosial Politik dan Pemerintahan Desa/Kecamatan. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel di berikut ini :

Tabel 3-1
Struktur Organisasi Pemerintah Kota Ternate
Berdasarkan Surat Keputusan Walkota Madya Tk II Ternate

Sekretariat	Dinas	Lembaga Teknis Daerah
Sekretariat Daerah		
1. Asisten Tata Praja	1. Dinas Pekerjaan Umum	1. BAPPEDA
1) Bagian Pemerintahan	2. Dinas Kesehatan	2. Inspektorat
2) Bagian Hukum	3. Dinas kebersihan	3. Kantor Sosial Politik
3) Bagian Ketertiban	4. Dinas Tata Kota	4. Kantor PMD
2. Asisten Administrasi Pembangunan	5. Dinas Pendapatan Daerah	5. Pemerintahan Kecamatan
1) Bagian Perekonomian	6. Dinas Pendataan Penduduk	6. Pemerintahan Desa/ Kelurahan
2) Bagian Penyusunan Program	7. Dinas Kebakaran	
3) Bagian Sosial	8. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan	
4) Bagian Lingkungan Hidup	9. Dinas LLAJ	
3. Asisten Administrasi		
1) Bagian Kepegawaian		
2) Bagian Organisasi		
3) Bagian Keuangan		
4) Bagian Umum dan Perlengkapan		
5) Bagian Hubungan Masyarakat		
Sekretariat DPRD		
1) Bagian umum		
2) Bagian Risalah		
3) Bagian Persidangan		

Sumber : *Bagian Organisasi Kota Ternate.*

Tidak sampai satu bulan sejak berlakunya Keputusan Walikota Ternate seperti disebutkan di atas, yaitu pada bulan Mei Tahun 1999 diundangkan Undang-undang NO. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah. Kondisi ini membawa konsekuensi terjadinya perubahan kembali pada struktur organisasi dan kelembagaan yang ada di lingkungan pemerintah daerah kota Ternate. Dengan demikian sejak

peralihan status kota Ternate dari Kota Administratif menjadi Kota otonom telah mengalami dua kali perubahan SOTK. Untuk melakukan penyesuaian struktur dengan Undang-undang nomor 22 tersebut agak mengalami kelambatan, karena ada salah satu klausul tentang pemerintah daerah yang tercantum dalam Undang-undang itu, yaitu bahwa perangkat daerah akan ditetapkan lebih lanjut dengan PP. Dengan demikian untuk menetapkan Peraturan Daerah di bidang kelembagaan pemerintah daerah kota Ternate menunggu keluarnya Peraturan Pemerintah nomor 84 tahun 2000.

Kendala lainnya yang dihadapi pada proses awal pembentukan kota otonom antara lain, karena saat itu kota Ternate ini telah menjadi kota administratif, maka tidak ada instansi vertikal, tidak ada kantor wilayah dari departemen-departemen, karena kantor-kantor tersebut adanya di tingkat kabupaten yakni Maluku Utara. Kurun waktu yang hanya satu bulan sebelum belakunya Undang-undang No. 22 tersebut tidak memungkinkan untuk membentuk lagi instansi vertikal sebagaimana yang ada di bawah kabupaten. Hal lain yang menjadi kendala dalam membentuk kota otonom adalah bahwa dalam proses perjalanan tahun 1999 tersebut, Ternate juga mengalami konflik horizontal sebagaimana yang melanda hampir seluruh Maluku. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa kota ini baru mulai berotonomi setelah meredanya konflik tersebut sehingga dapat dibentuk DPRD kota, yakni pada tanggal 30 November 1999. Namun demikian itupun masih menghadapi kendala berupa ketiadaan APBD. Masalahnya pada saat itu Tahun Anggaran berakhir sampai dengan tanggal 1 April, sehingga sejak kota ini diangkat menjadi kota otonom APBDnya belum ada karena masih harus menunggu sampai dengan dibentuknya DPRD, dan menyelesaikan sisa tahun anggaran yang berlaku sampai dengan tanggal 31 Maret tahun 2000. Oleh karena itu secara empiris dapat dikatakan bahwa kota Ternate ini menjadi kota otonom pada April 2000, yakni setelah adanya DPRD dan memiliki APBD (di mana tahun itu anggaran hanya berlaku sampai bulan Desember atau

hanya sembilan bulan). Pada saat itu kota Ternate tidak memiliki instansi vertikal dan lain-lain, maka selama kurun waktu dari April sampai akhir Desember 2000 tersebut dilakukan proses pembentukan perangkat daerahnya. Dengan demikian, ketika memasuki tanggal 1 Januari tahun 2001 secara formal Kota Ternate telah mulai mengimplementasikan Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah, dan sudah siap dengan perangkat daerahnya.

Berbeda dengan pembentukan SOTK yang pertama, perubahan SOTK yang kedua pembentukannya menggunakan mekanisme Peraturan Daerah. Artinya perubahan SOTK tidak lagi ditetapkan dengan Surat Keputusan Walikota Ternate, melainkan dengan Peraturan Daerah yang dibuat bersama-sama antara pihak eksekutif dan legislatif kota Ternate. Hal ini terjadi karena DPRD kota Ternate telah terbentuk (30 November 1999), sehingga mekanisme pembuatan peraturan daerah telah dapat dilaksanakan.

3.1. Proses Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Otonomi Daerah, pemerintah kota Ternate melakukan evaluasi dan penyusunan kembali struktur organisasi dan kelembagaan Pemerintah Kota Ternate. Wacana yang banyak berkembang pada saat penyusunan SOTK yang baru ini adalah seputar masalah rampingnya struktur dan kebutuhan serta potensi daerah. Walaupun masih menghadapi masalah keterbatasan jumlah personel yang dapat mengisi jabatan-jabatan kepala dinas, pada struktur yang baru ini, dinas dan lembaga teknis lainnya, yang semula berjumlah 9 dinas ditambah sehingga menjadi 13 dinas. Pembengkakan jumlah Dinas dan Lembaga Teknis daerah ini lebih dikarenakan oleh aspek kebutuhan dan potensi daerah yang dipandang perlu untuk memekarkan jumlah dinas yang ada.

Perangkat daerah yang dibentuk pada tahap awal adalah berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000. Usulan tahap awal sebanyak 14 dinas. Dinas-dinas tersebut diambil dari suku-suku dinas sewaktu masih dalam status kota administratif yang berasal dari eks-Kantor Departemen sebagaimana di kabupaten induk, seperti Tenaga Kerja Sosial. Ada tata kota, ada pekerjaan umum, kebersihan, pendidikan, dan sebagainya. Pada prinsipnya suku-suku dinas yang memberikan pelayanan-pelayanan dasar seperti kesehatan, pendidikan tetap dipertahankan dan dijadikan dinas. Tidak ada suku dinas yang hilang, walaupun dikatakan hilang seperti suku dinas pemadam kebakaran, namun sebenarnya dia dijadikan lembaga teknis. Di samping mengambil dari suku dinas yang telah ada, struktur yang dibangun juga mengembangkan tambahan Dinas seperti Perhubungan, Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan, Kelautan dan Pertanian, Pariwisata, dan Kependudukan. termasuk di dalamnya membentuk perangkat daerah Kantor-kantor vertikal yang sebelumnya belum ada di kotamadya ini, kemudian juga dibentuk yang pertama adalah BKKBN kota Ternate, dan kedua adalah Biro Pusat Statistik (BPS), yang ketiga kantor Departemen Agama kota Ternate. Kemudian yang terakhir dibentuk adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN) kota Ternate. Selain itu telah dibentuk pula unit-unit kerja yang terkait dengan urusan kewenangan kepelabuhanan laut, dan udara. Dengan kata lain perangkat daerah yang dibentuk di Ternate ini adalah eks Kantor Departemen ditambah dengan perangkat daerah yang sudah dibentuk sepanjang tahun 2000 yang telah menjadi Surat Keputusan walikota, termasuk di dalamnya perangkat yang dibentuk pada era otonomi tahun 2001.

Proses yang dilalui dalam menyusun peraturan daerah perangkat daerah, dimulai dengan melakukan apa yang disebut inventarisasi kewenangan, dan yang menjadi acuan dalam melakukan inventarisasi kewenangan ini adalah Peraturan Pemerintah no. 25 tahun 2000, tentang kewenangan pemerintah dan pemerintah propinsi. Pemerintah dalam hal ini adalah pemerintah pusat,

sebagaimana yang dituliskan dalam Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tersebut. Dengan acuan tersebut tentunya diartikan bahwa di luar Peraturan Pemerintah tahun 2000 itu, kewenangan sisanya menjadi kewenangan kabupaten/kota. Proses selanjutnya adalah melakukan sistem pembobotan untuk menentukan struktur apa saja yang perlu dibentuk dengan memperhatikan karakteristik nilai/potensi daerah. Sebagai misal, Kota Ternate tidak membentuk Dinas Kehutanan dengan pertimbangan bahwa Ternate tidak memiliki hutan. Pada tanggal 1 Januari 2001 Ternate sudah jalan dengan perangkat daerahnya dalam arti pejabat-pejabatnya.

Seperti dikatakan terdahulu, proses pembentukan struktur organisasi dan tata kerja (SOTK) pada masa pelaksanaan Undang undang No. 22/1999 tentang otonomi daerah dilakukan antara pihak eksekutif dan legislatif Kota Ternate. Adapun mekanismenya, pihak eksekutif terlebih dahulu menyusun draft SOTK untuk kemudian diajukan dalam rapat dengan DPRD Kota Ternate. Dalam konteks ini pihak eksekutif membentuk tim perumus. Bappeda sebagai unit yang lebih mengetahui potensi lokal relatif banyak terlibat atau ikut serta dalam penyusunan draft SOTKnya. Dalam konteks otonomi, keterlibatan Bappeda ini menjadi relatif mutlak karena pengembangan struktur itu harus diarahkan untuk mengembangkan potensi lokal yang tentunya data-data tentang potensi tersebut ada pada Bappeda. Namun demikian yang terlibat penuh dalam proses tersebut adalah Bagian Organisasi, Bagian Pemerintahan, Bagian Hukum, dan Bagian Kepegawaian. Pada saat restrukturisasi terdahulu keterlibatan Bappeda diwakili oleh sekretaris Bappeda yang terlibat sampai pembahasan tingkat tiga di DPRD. Sementara itu Bagian Kepegawaian turut terlibat sebagai anggota tim untuk pembentukan organisasi, karena walaupun struktur organisasinya disusun oleh Bagian Organisasi, namun kewenangan untuk pengisian jabatan dalam struktur organisasi tersebut adalah wewenang Kepegawaian yang lebih mengetahui personil yang ada di daerah. Personal

Kepegawaian yang terlibat dalam tim ini diwakili oleh sekretaris Bagian Kepegawaian.

Selanjutnya, draft SOTK yang dihasilkan oleh tim ini kemudian dibahas dalam lingkungan internal pemerintah Kota Ternate. Prosesnya, setelah oleh tim, lalu dibahas di tingkat eksekutif dan melibatkan Perangkat Daerah berdasarkan bidang-bidang kewenangan yang dimiliki daerah. Misalnya, dalam proses restrukturisasi tersebut, pada jajaran eksekutif melalui empat tahap pembahasan. Pertama draft yang disusun dibahas di tim pembentukan kelembagaan yang diketuai oleh Sekretaris Daerah, kedua, setelah pembahasannya dianggap memadai, kemudian dipersentasikan di depan walikota, ketiga, tim ini memantapkan lagi dengan seluruh unit atau perangkat daerah yang akan dibentuk. Jadi misalnya mengenai Dinas Koperasi dan UKM, ketika membicarakan tentang kelembagaan dan struktur organisasi dari Dinas Koperasi, tim mengundang Dinas Koperasi dari Kabupaten Maluku Utara untuk duduk sama-sama membicarakan tentang struktur organisasi tersebut. Bila pembahasannya menyangkut bidang kewenangan Pekerjaan Umum, maka bidang Pekerjaan Umum itu diundang untuk membahas kira-kira apa yang akan dibentuk pada dinas yang bersangkutan. Dengan kata lain bahwa personil yang mewakili perangkat daerah seperti dinas tersebut bertindak sebagai anggota tim tidak tetap. Hal ini dilakukan karena Ternate merupakan Kotamadya baru sehingga perlu *sharing* pendapat. Keempat, hasil dari pembahasan ini kemudian dipersentasikan lagi ke Walikota, yang luarannya merupakan hasil yang akan diajukan ke DPRD dalam pembahasan level berikutnya, antara eksekutif dengan legislatif.

Pembahasan di tingkat eksekutif ini tidak melibatkan partisipasi masyarakat ataupun tokoh masyarakat. Hal ini ditempuh dengan pertimbangan bahwa hasil kajian ini nanti draftnya akan juga dibahas bersama dengan wakil-wakil rakyat yang ada di DPRD.

Setelah dibahas di tingkat eksekutif, oleh tim tersebut draftnya dilaporkan kepada Walikota.

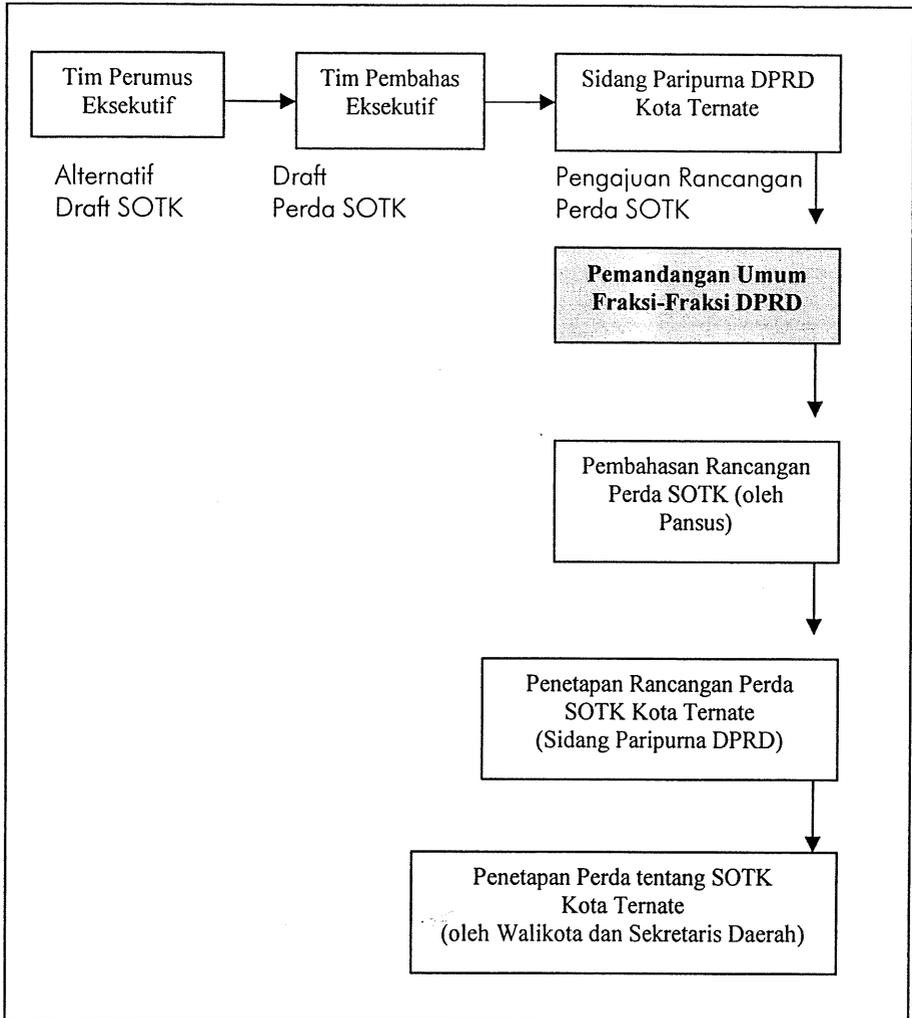
Selanjutnya setelah pembahasan draft di tingkat internal dianggap tuntas, pihak eksekutif mengajukan draft SOTK tersebut sebagai Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) tentang SOTK Kota Ternate dalam sidang Paripurna DPRD Kota Ternate. Rancangan Peraturan Daerah Kelembagaan tersebut dibuat oleh Bagian Hukum, termasuk penentuan pangkat dan eselonisasi jabatan yang dianggap sebagai bagian dari kelembagaan. Rancangan Peraturan Daerah tersebut kemudian dibahas bersama-sama dengan DPRD kota Ternate. Setelah itu, draft SOTK tersebut disetujui sebagai Rancangan Peraturan Daerah tentang SOTK Pemerintahan Kota Ternate. Kemudian setelah dibahas dengan DPRD, Rancangan Peraturan Daerah tersebut ditetapkan sebagai Peraturan Daerah Kota Ternate pada 30 Desember 2000 oleh Walikota Ternate. Untuk Dinas-dinas di lingkungan kota Ternate, SOTK-nya ditetapkan melalui Perda No. 30 Tahun 2000. Sedangkan untuk Lembaga Teknis Daerah ditetapkan dengan Perda No. 31 tahun 2000. Sementara untuk SOTK Sekretariat Daerah ditetapkan dengan Perda No. 28 Tahun 2000 dan Sekretariat DPRD dengan Perda No. 29 Tahun 2000. Teknis proseduralnya sesuai mekanisme yang sudah ditentukan peraturan perundang-undangan, tata tertib yang ada di Dewan, yaitu-bahwa penyampaian produk hukum daerah melalui tahap yang sejak pertama penyampaiannya secara resmi oleh Walikota melalui surat penyampaian rancangan peraturan daerah ke DPRD. Kemudian atas dasar surat tersebut Dewan mengagendakan sidang paripurna untuk pidato penyampaian secara resmi dari Walikota. Setelah itu, karena memang tidak ada pandangan umum dari anggota dewan, maka dilanjutkan dengan pembahasan ke tingkat III. Pada pembahasan tingkat III ini pembahasan dilakukan bersama-sama Pansus Legislatif yang dibentuk Dewan, baik itu menyangkut substansi yang disampaikan oleh pemerintah kota maupun menyoroti kekurangan-kekurangan dari draft yang ada. Setelah pembahasan di tingkat III

selesai, draft tersebut kemudian dibawa ke fraksi-fraksi untuk mendengarkan pendapat akhir fraksi. Pada saat mendapat persetujuan Dewan, maka Dewan mengadakan sidang paripurna untuk dijadikan Peraturan Daerah. Selanjutnya Kepala Daerah menetapkan untuk dijadikan Peraturan Daerah dan diundangkan oleh Sekretaris Daerah.

Secara empiris proses pembahasan rumusan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) tentang SOTK di DPRD kota Ternate, tidak dilakukan pemandangan umum dari fraksi-fraksi terhadap Ranperda yang diajukan eksekutif. Hal ini merupakan hasil kesepakatan di luar sidang, dalam *lobby* yang dilakukan antara pihak eksekutif dengan legislatif. *Lobby* tersebut menghasilkan kesepakatan antara eksekutif dan legislatif bahwa Perda SOTK memang sangat esensial dalam menjalankan pemerintahan Kota Ternate dan tidak perlu dilakukan pemandangan umum fraksi-fraksi terhadap Raperda yang disampaikan oleh eksekutif. Oleh karena itu setelah pembukaan sidang paripurna, langsung dilakukan pembahasan terhadap materi Ranperda. Secara ringkas proses penyusunan SOTK melalui mekanisme pembentukan perundang-undangan daerah digambarkan dalam bagan berikut ini.

Bagan 1

BAGAN PERUMUSAN DAN PENYUSUNAN SOTK
KOTA TERNATE



Bagan tersebut memperlihatkan bahwa draft SOTK yang diajukan oleh pihak eksekutif kemudian dibawa ke dalam sidang Paripurna DPRD Kota Ternate yang diagendakan untuk pidato Walikota Ternate tentang penyampaian rancangan peraturan daerah. Setelah itu diadakan pemandangan umum dari fraksi-fraksi DPRD terhadap rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh Walikota. Kemudian dilakukan pembahasan tingkat III yang membahas materi dan substansi rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh pihak eksekutif. Tahap berikutnya adalah pendapat akhir dari fraksi-fraksi DPRD. Setelah proses pembahasan tersebut selesai DPRD mengadakan sidang paripurna untuk menetapkan rancangan peraturan daerah tersebut. Kemudian Walikota/kepala menetapkannya menjadi peraturan daerah dan diundangkan oleh Sekretaris Daerah.

Pada pembahasan di tingkat legislatif ini pun tidak ada keterlibatan masyarakat atau tokoh masyarakat dan LSM secara langsung. Dalam konteks ini dengar pendapat dengan masyarakat untuk menangkap aspirasi masyarakat, mekanisme yang ada di Dewan adalah perda-perda yang akan diberlakukan pada masyarakat biasanya dibawa ke *public hearing*. Tapi perda-perda tentang perangkat daerah tidak langsung *hearing* di Dewan, melainkan melalui tim-tim kunjungan wilayah yang terbagi dalam empat tim yang biasanya menjadi tim kecamatan. Pada saat turun kunjungan wilayah di kantor camat, berkumpul lurah-lurah, tokoh-tokoh masyarakat, pemuka agama, tokoh-tokoh pendidikan, tokoh-tokoh pemuda, dan aktifis perempuan. Dengan demikian pada saat itu Dewan bisa mendengar berbagai masukan dari semua kalangan. Di sana akan terjadi berbagai diskusi dan kemudian tim dari Dewan menyerap aspirasi yang muncul. Memang kadang-kadang ada kesulitan kalau diminta semua hadir karena adakalanya berbenturan juga dengan kegiatan-kegiatan lain sehingga bagi Dewan yang penting semua komponen ada walaupun hanya perwakilan. Dalam rangka pembentukan SOTK untuk menyesuaikan dengan

pemberlakuan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 pihak eksekutif mengajukan draft SOTK di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Ternate sebagaimana tampak dalam tabel berikut :

Tabel 3-2
Draft SOTK Yang Diajukan Pihak Eksekutif Kota Ternate

SEKRETARIAT DAERAH	DINAS-DINAS DAERAH	LEMBAGA TEKNIS DAERAH
<ol style="list-style-type: none"> 1. Asisten Tata Praja <ol style="list-style-type: none"> 1) Bagian Tata Pemerintahan 2) Bagian Ekonomi dan Pembangunan 3) Bagian Administrasi Pembangunan 4) Bagian Kesejahteraan dan Pemberdayaan Perempuan 2. Asisten Administrasi <ol style="list-style-type: none"> 1) Bagian Organisasi 2) Bagian Umum dan Perlengkapan 3) Bagian Informasi dan Komunikasi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dinas Pekerjaan Umum dan Praskin 2. Dinas Kesehatan 3. Dinas Perhubungan 4. Dinas Pendidikan Nasional 5. Dinas Pariwisata dan Kebudayaan 6. Dinas Perikanan dan Kelautan 7. Dinas Pertanian 8. Dinas Tenaga Kerja dan Sosial 9. Dinas Pemadam Kebakaran dan Kebersihan 10. Dinas Tata Kota dan Pertamanan 11. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil 12. Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Badan Pengawasan 2. Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah 3. Badan Kepegawaian Daerah 4. Badan Pengelolaan Keuangan Daerah 5. Badan Kesbang Linmas 6. Badan Pengendalian Dampak Lingkungan 7. Badan Pemberdayaan Masyarakat 8. Kantor Arsip dan Perpustakaan Daerah

Sumber : *Bagian Organisasi Kota Ternate.*

Dalam restrukturisasi yang telah dilakukan terjadi perubahan berupa pengurangan jumlah Asisten Daerah dari tiga Asisten menjadi dua. Perampingan ini dilakukan antara lain karena ada salah satu klausul dalam Peraturan Pemerintah No. 84 pasal 3 yang mengisyaratkan bahwa pembentukan perangkat daerah berdasarkan

kebutuhan daerah, kemampuan daerah, dan karakteristik daerah. Oleh karena itu setelah tim pembentukan dan tim analisis Bagian Organisasi melakukan pengkajian, ternyata yang dibutuhkan oleh Pemerintah Kota itu cukup dua Asisten, tidak harus tiga. Dalam hal ini ada beberapa pertimbangan kenapa membuat dua Asisten. Pertama Pemda Kota Ternate mengalami kekurangan sumber daya aparatur, baik dari sisi kualitas maupun kuantitas. Kedua, alasan efektifitas dan efisiensi kelembagaan.

Rapat-rapat pembahasan yang dilakukan oleh pihak eksekutif dan legislatif pada saat proses pembahasan restrukturisasi di Dewan, dapat dikatakan relatif tidak ada proses tarik menarik atau pergulatan yang terlalu sulit dengan pihak DPRD, khususnya mengenai pembentukan dinas yang diusulkan pihak eksekutif. Lancarnya pembahasan tersebut karena pada saat itu DPRDnya baru akan dibentuk sehingga para anggota legislatifnya masih sibuk mempelajari peran, tugas dan fungsi dari dirinya sendiri di badan legislatif. Belum lagi karena pada saat sidang masih diliputi ketegangan akibat konflik horizontal yang berkepanjangan yang sesekali masih terjadi. Di samping itu juga karena tidak terlalu banyak jumlah dinas yang dibentuk seperti yang terjadi di daerah lain yang memaksakan membuat banyak dinas, apalagi bila Bupati punya keluarga atau ada yang belum mendapat jabatan.

Pada pembahasan di pansus tidak mengundang masyarakat. Biasanya kalau memang diperlukan, Dewan terlebih dahulu membuka rapat kerja untuk mengungkap pendapat masyarakat sebelum dengan Pemerintah Daerah. Waktu pembahasan draft di Dewan bersama-sama antara tim eksekutif dan tim legislatif tidak ada fraksi atau perorangan di Dewan yang mengusulkan draft alternatif. Yang terjadi pada saat pembahasan di dewan itu adalah bongkar pasang draft di mana draft rancangan yang diusulkan eksekutif kemudian mendapat penyempurnaan dari legislatif. Namun demikian perubahannya juga tidak terlalu banyak, tergantung kebutuhan daerah.

Pembahasan yang berjalan agak “alot” adalah pada pembahasan SOTK Dinas-Dinas, sedangkan untuk Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD berjalan mulus. Selain karena alasan seperti dikatakan terdahulu, selain itu juga karena sebagian besar anggota DPRD menilai SOTK yang diajukan oleh pihak eksekutif dianggap sudah ideal, yakni dengan 10 bagian dan 3 asisten. Hal ini berbeda dengan rancangan SOTK dinas-dinas yang diajukan, di mana terjadi pembahasan yang sedikit mengalami perdebatan untuk menetapkan dinas-dinas dan sub dinas serta sub-sub lainnya dari dinas-dinas yang dirancang.

Perdebatannya terjadi pada perubahan dalam bagan-bagan struktur organisasi di dalamnya. Pembahasan yang “alot” adalah yang menyangkut dinas-dinas yang esensial seperti Dinas Kesehatan, dan Dinas Pendidikan Nasional. Masalahnya waktu eksekutif menawarkan kepada legislatif, dalam struktur organisasi Dinas Pendidikan Nasional ada 5 sub dinas. Sementara tawaran dari legislatif hanya bisa tiga atau empat sub dinas, karena dianggap ada beberapa struktur sub-dinas yang masih bisa dimerger. Namun pihak eksekutif bertahan dengan usulannya berdasarkan argumentasi bahwa masalah pendidikan ini sangat esensial sehingga harus ada 5 sub dinas. Selain itu eksekutif berpendapat bahwa bila sub-dinas di merger ke dalam tiga sub-dinas lainnya, sementara dibawah subdin-subdin itu rata-rata ada tiga bahkan empat seksi, maka kalau digabung akan menyebabkan semakin banyak seksi, dan pendistribusian tugas yang semakin bengkak menjadi tidak bisa dihindari. Akhir dari perdebatan tersebut kemudian dicapai kesepakatan untuk tetap membentuk 5 sub dinas.

Waktu membahas perubahan dari unit-unit untuk mengisi struktur, Dewan membahas *over lapping* antar seksi dan antar sektor hampir dalam setiap pembahasan. Menurut pandangan informan dari pihak Dewan, alotnya pembahasan SOTK Dinas-Dinas tersebut pada dasarnya lebih disebabkan oleh perbedaan sudut pandang tentang

dinas-dinas yang akan dibentuk. Pihak eksekutif, dalam hal ini, lebih mempertimbangkan aspek kewenangan dan kebutuhan daerah pada masing-masing Dinas dan mendasarkan argumennya pada Peraturan Pemerintah No 25 Tahun 2000 yang mengatur kewenangan Dinas-Dinas. Sementara sebagian anggota DPRD lebih menitik-beratkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas kelembagaan, mengingat minimnya sumberdaya manusia yang ada untuk mengisi jabatan-jabatan yang tersedia pada SOTK tersebut. Dari draft yang diajukan oleh eksekutif, waktu itu sering kali Dewan meminta bagian-bagian tertentu kalau bisa digabung karena dianggap bila terlalu banyak struktur juga terlalu rumit, sementara tidak terlalu banyak yang terisi karena adanya keterbatasan jumlah sumber daya manusia (SDM) aparatur yang dimiliki. Menurut asumsi yang digunakan Dewan pada saat itu, terbukti bahwa bila melihat kondisi setiap dinas misalnya di mana ada posisi Kepala Dinas dan Wakil Kepala Dinas, tapi justru dalam realitanya waktu itu (tahun 2000) rata-rata Wakil Kepala Dinas kosong atau tidak terisi. Bahkan ada Kepala Dinas yang PLT karena belum memenuhi syarat jadi kepala dinas. Kondisi ini bahkan masih dialami sampai sekarang, karena strukturnya gemuk, sementara daerah masih mengalami kekurangan tenaga untuk mengisi struktur itu. Interaksi yang terjadi saat pembahasan terutama untuk mengkompromikan supaya strukturnya agak ramping tidak terlalu gemuk. Bagi Dewan yang penting struktur tersebut terisi dan berfungsi secara maksimal. Di lain pihak, keinginan pemerintah (eksekutif) tetap dengan struktur yang ada/diusulkannya. Eksekutif melihat bahwa persoalan pengisian struktur bisa minta pengalihan pegawai dari Maluku Utara. Menghadapi permasalahan ini, walaupun Dewan mempersilahkan usulan eksekutif tersebut, tapi ada kekhawatiran Dewan bahwa Kabupaten Induk menahan pegawainya sehingga berakibat strukturnya menjadi gemuk tapi kurang terisi.

Jika dibandingkan dengan kondisi kaitan struktur organisasi dengan ketersediaan sumberberdaya manusia antara Kota Ternate dengan Kabupaten Bandung (lihat hasil penelitian tahun 2001),

nampak hal yang cukup kontras. Di Kabupaten Bandung, salah satu alasan yang dikemukakan dalam membentuk struktur organisasi yang relatif gemuk, adalah untuk menampung pelimpahan pegawai dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah. Jika pegawai pelimpahan dari Pusat yang relatif telah memiliki pangkat yang cukup tinggi tidak memperoleh tempat yang memadai dikhawatirkan akan terjadi gejala di kalangan pegawai yang kontra produktif bagi pelaksanaan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Dibentuknya jabatan Wakil Kepala Dinas di Kabupaten Bandung adalah untuk bisa menyediakan posisi struktural untuk pegawai Pusat yang dilimpahkan ke daerah, dan pegawai daerah itu sendiri. Misalnya di bidang Pendidikan, penggabungan Kantor Departemen Pendidikan dengan Dinas Pendidikan menjadi Dinas Pendidikan Kabupaten yang didalamnya ada 2 (dua) pejabatan yang relatif setara. Untuk menghindari gejala, maka kedua pejabat tersebut diposisikan sebagai Kepala dan Wakil Kepala Dinas. Di kota Ternate terjadi sebaliknya. Kelangkaan sumberdaya manusia yang memenuhi syarat menduduki jabatan pada eselon II menyebabkan sulit mengisi jabatan Kepala Dinas. Alasan menyediakan jabatan Wakil Kepala Dinas adalah untuk transit bagi calon Kepala Dinas yang belum memenuhi syarat administratif sebagai kepala Dinas. Walaupun secara formal jabatannya sebagai Wakil, tetapi yang bersangkutan berperan sebagai Kepala Dinas.

Gambaran proses tersebut menunjukkan bahwa keinginan untuk merampingkan struktur ini pada dasarnya lebih disebabkan oleh kurangnya personil, bukan karena ingin melakukan efisiensi atau efektifitas. Dewan berpendapat kenapa harus menggemukkan struktur, sementara yang terlihat dengan kasat mata kondisi di daerah pasca kerusuhan banyak pegawai yang kemudian eksodus. Di samping itu waktu itu di daerah pemekaran belum terlalu banyak personil yang mau ke Ternate. Argumentasi Dewan adalah karena banyak pegawai Pemda yang eksodus dan belum ada gambaran kapan mereka kembali ke daerah ini. Dengan demikian walaupun

dibikin struktur begitu banyak, pertanyaannya lalu siapa yang mengisi nanti, karena selain personilnya terbatas, pangkatnya pun belum memenuhi syarat. Dewan tidak mau menyusun perangkat daerah tapi kemudian tidak terisi secara baik. Bagi Dewan lebih baik dengan struktur yang relatif ramping tapi ada personilnya.

Sementara menurut informan dari eksekutif, alotnya pembahasan oleh Dewan tersebut pada dasarnya bukan karena ingin menerapkan prinsip efisiensi ataupun efektifitas, melainkan lebih disebabkan oleh ketidak-fahaman dewan tentang pemerintah daerah karena DPRDnya baru dibentuk dan belum berpengalaman.

Kasus-kasus yang agak sulit dalam pembahasan suatu struktur sehingga menghabiskan waktu 10 hari antara lain pada pembahasan soal nama apakah mau menggunakan istilah Kantor atau Dinas atau Badan, karena tentu masing-masing agak beda. Misalnya, Dewan berkeinginan pemadam kebakaran itu menjadi Kantor Pemadam Kebakaran, tapi pemerintah menginginkan tetap jadi Dinas, tapi akhirnya disepakati dibentuk dinas. Padahal kalau mengacu pada Peraturan Pemerintah no. 08 tahun 2003 (yang saat itu belum terbit) itu tidak pantas jadi dinas karena tidak memenuhi syarat. Alasannya kenapa pada saat itu Dewan akhirnya menyepakati, karena dalam salah satu bab menyebutkan bahwa ciri kota harus ada Dinas Kebakaran, Perhubungan, dan Kebersihan.

Selain masalah personil, yang menjadi dasar pertimbangan Dewan kadang-kadang sederhana saja, hanya berfikir masa ini harus jadi dinas, sebaiknya ini cukup kantor. Sementara pikiran pemerintah adalah kalau jadi kantor kedepannya tetap harus jadi dinas, sehingga bila pada saat itu dijadikan kantor maka untuk mengubahnya akan dua kali kerja.

Pendapat eksekutif dan legislatif Kota Ternate ini bisa dianggap keliru jika diuji dengan Peraturan Pemerintah 84 tahun 2000 tentang pedoman penyusunan SOTK Pemerintah Daerah, sebab penentuan apakah suatu fungsi perlu dibentuk menjadi Dinas atau

Kantor (Lembaga Teknis), harus dengan alasan yang jelas. Apakah fungsi tersebut merupakan fungsi pelayanan langsung kepada masyarakat (Dinas) atau merupakan fungsi penunjang teknis yang tidak berhubungan langsung kepada masyarakat (lembaga teknis). Jika suatu fungsi merupakan fungsi pelayanan, tetapi bobot tugasnya kurang untuk menjadi suatu Dinas, maka dilakukan penggabungan dengan fungsi lain yang juga pelayanan.

Dalam pembahasan pembentukan struktur organisasi perangkat daerah pada saat itu, faktor potensi belum diperhitungkan untuk menentukan satu lembaga harus menjadi dinas, badan, atau kantor. Pada tahap itu hanya dirasakan jadi kebutuhan saja. Alasannya karena kondisi daerah waktu itu pasca kerusuhan. Jadi diumpamakan bahwa prosesnya seperti orang kawin, tapi kawin lari, sehingga kondisinya pada saat itu kalau misalnya sedang rapat fraksi, tiba-tiba terdengar ledakan bom rakitan, sidangnya bubar. Semua yang ada di pikiran peserta sidang tidak terlalu *fresh*, karena tegang.

Perbedaan-perbedaan pandangan seperti tersebut di atas akhirnya menimbulkan perdebatan pada pembahasan hampir semua dinas yang diajukan. Misalnya pada pembahasan Dinas Kesehatan dan Dinas Tenaga Kerja Sosial juga terjadi perdebatan. Dalam rancangan yang diajukan kedua Dinas tersebut dipisahkan, namun suara yang berkembang di jajaran anggota DPRD menghendaki kedua Dinas tersebut digabungkan. Anggota DPRD lebih menilai adanya kesamaan dalam aspek pelayanan sosial kepada masyarakat pada kedua dinas tersebut. Namun pihak eksekutif memandang justru tidak akan menjadi efisien dan efektif jika kedua unit ini digabung menjadi satu. Mereka berargumen bahwa jika dilihat tugas pokok dan fungsi masing-masing dinas tersebut sangat berbeda. Berdasarkan PP No. 25 tahun 2000, pada Dinas Kesehatan terdapat 50 kewenangan sedangkan Dinas Tenaga Kerja Sosial mempunyai 30 macam kewenangan. Penggabungan dua unit kerja akan memusatkan 80 macam kewenangan yang berbeda ke dalam satu Dinas. Dengan

demikian terlalu berat kalau dilakukan penggabungan dari 2 (dua) unit menjadi 1 (satu) karena berarti ada 80 kewenangan. Persoalannya kemudian bagaimana mendistribusikan kewenangan sebanyak itu ke dalam kotak-kotak yang harus disediakan. Implikasinya, pendistribusian dan pelaksanaan wewenang tersebut akan menjadi tidak efisien dan efektif lagi, walaupun ada efisiensi dalam hal jumlah Dinas yang melaksanakannya. Selain itu pihak eksekutif tidak menyepakatinya dengan alasan bahwa walaupun dari aspek pelayanan sosial kemasyarakatannya sama, tapi dari sisi tugas pokok dan fungsi berbeda jauh. Kalau Kesehatan ada puskesmas yang bersifat operasional dan lain-lain, sedangkan Sosial lebih banyak pada pelayanan. Argumentasi ini mengacu pada PP no. 25 tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah pusat dan kewenangan pemerintah daerah.

Karena “alotnya” pembahasan atas usulan perubahan ini, kemudian terjadi *pending* sampai malam berikutnya. Saat *pending* tersebut merupakan kesempatan bagi eksekutif untuk melakukan diskusi lagi antar tim. Sulitnya pembahasan ini terjadi karena dalam PP no. 84 aturannya bersifat umum, oleh karena itu untuk memahaminya Dewan sempat melakukan studi banding. Konsekuensinya, ketika aplikasi di daerah tidak ada kesamaan visi, dan pandangannya berbeda baik dalam struktur organisasi maupun nomenklatur. Misalnya antara Perindustrian dan Perdagangan, perdebatan muncul karena ada yang mau Perdagangan dulu baru Perindustrian, padahal perdebatan tersebut tidak terlalu esensial.

Perdebatan seperti di atas mewarnai semua pembahasan terhadap hampir semua SOTK dinas-dinas yang diajukan. Perdebatan juga menyangkut sub-sub bagian dalam dinas seperti seksi-seksi dalam setiap dinas. Anggota dewan pada umumnya menginginkan perampingan dan efisiensi jumlah sub-sub bagian di bawah dinas. Setelah melalui perdebatan dan pembahasan yang alot akhirnya

disepakati rancangan SOTK Kota Ternate yang baru untuk ditetapkan sebagai Perda tentang SOTK Kota Ternate.

SOTK yang baru ini terdiri dari 13 dinas dan 7 lembaga teknis daerah. Hal mana berbeda dengan SOTK usulan eksekutif yang mengajukan 12 dinas dan 8 lembaga teknis. Sedangkan SOTK untuk Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD tidak mengalami perubahan, sesuai dengan rancangan yang diajukan oleh pihak eksekutif. Secara lengkap perubahan SOTK Pemerintah Kota Ternate dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 3-3
Perubahan Struktur Organisasi Sekretariat Daerah Dan Skreteriat DPRD

Struktur lama (SK Walikota)	Struktur Usulan	Struktur Baru (Perda)
<p>Sekretariat Daerah</p> <p>1. Asisten Tata Praja</p> <p>1) Bagian Pemerintahan</p> <p>2) Bagian Hukum</p> <p>3) Bagian Ketertiban</p> <p>2. Asisten Administrasi Pembangunan</p> <p>1) Bagian Perekonomian</p> <p>2) Bagian Penyusunan Program</p> <p>3) Bagian Sosial</p> <p>4) Bagian Lingkungan Hidup</p> <p>3. Asisten Administrasi</p> <p>1) Bagian Kepegawaian</p> <p>2) Bagian Organisasi</p> <p>3) Bagian Keuangan</p> <p>4) Bagian Umum dan Perlengkapan</p> <p>5) Bagian Hubungan Masyarakat</p> <p>Sekretariat DPRD</p> <p>Bagian Risalah</p> <p>Bagian Persidangan</p>	<p>Sekretariat Daerah</p> <p>1. Asisten Tata Praja</p> <p>1) Bagian Tata Pemerintahan</p> <p>2) Bagian Ekonomi dan Pembangunan</p> <p>3) Bagian Administrasi Pembangunan</p> <p>4) Bagian Kesejahteraan dan Pemberdayaan Perempuan</p> <p>2. Asisten Administrasi</p> <p>1) Bagian Organisasi</p> <p>2) Bagian Umum dan Perlengkapan</p> <p>3) Bagian Informasi dan Komunikasi</p>	<p>Sekretariat Daerah</p> <p>1. Asisten Tata Praja</p> <p>1) Bagian Tata Pemerintahan</p> <p>2) Bagian Ekonomi dan Investasi</p> <p>3) Bagian Hukum</p> <p>4) Bagian Administrasi dan Pembangunan</p> <p>5) Bagian Kesejahteraan dan Pemberdayaan Perempuan</p> <p>2. Asisten Administrasi</p> <p>1) Bagian Organisasi</p> <p>2) Bagian Kepegawaian dan Pengembangan Sumberdaya Aparatur</p> <p>3) Bagian Keuangan</p> <p>4) Bagian Informasi dan Komunikasi</p> <p>5) Bagian Umum dan Perlengkapan</p> <p>Sekretariat DPRD</p> <p>1. Bagian Umum</p> <p>2. Bagian Risalah dan Persidangan</p> <p>3. Bagian Keuangan</p> <p>4. Kelompok Jabatan Fungsional</p>

Sumber : *Bagian Organisasi Kota Ternate.*

Hasil restrukturisasi organisasi Pemerintah Kota Ternate tahun 2000, memberikan gambaran yang jelas tentang keinginan kalangan eksekutif dan legislatif untuk menciptakan struktur yang ramping struktur namun kaya fungsi. Dalam struktur Organisasi Sekretariat Daerah hanya ada dua Asisten Daerah (Asda) yaitu Asda Pembangunan dan Asda Administrasi yang secara analogis berperan semacam Menteri Koordinator (Menko). Adanya 2 (dua) Asisten di lingkungan Sekretariat Daerah ini merupakan salah satu indikasi dari usaha perampingan yang cukup berhasil di lingkungan Sekretariat Daerah dari struktur sebelumnya yang terdiri dari 3 (tiga) Asisten daerah. Demikian juga dengan jumlah dinas dan lembaga teknis hasil restrukturisasi. Walaupun terdapat penambahan kewenangan di berbagai bidang yang cukup banyak, tetapi mereka berhasil hanya membentuk struktur dengan 13 dinas dan 7 lembaga teknis saja.

Namun demikian, belunggu struktur lama semasa Kota Ternate baru berubah menjadi Kotamadya dari status Kota Administratif di bawah Kabupaten Maluku Utara masih tampak mempengaruhi penyusunan struktur organisasi tersebut. Misalnya, masih adanya Dinas Tata Kota dan Dinas Pemadam Kebakaran dalam bentuk dinas tersendiri, patut dikaji keberadaannya sebagai suatu Dinas. Dinas-dinas tersebut yang pada mulanya merupakan pengembangan dari Suku Dinas ketika masih menjadi Kota Administratif, dapat dikatakan kurang tepat untuk menjadi sebuah dinas tersendiri. Walaupun fungsi Tata Kota dan Pemadam Kebakaran memang harus ada sejalan dengan arah pengembangan Ternate sebagai sebuah kota, mengingat wilayah kota ternate yang relatif tidak begitu luas dengan kepadatan penduduk yang juga tidak termasuk padat, akan lebih efisien apabila keberadaannya hanya dalam posisi eselon III, dalam bentuk Sub Dinas atau lainnya.

Pendapat ini sebenarnya dapat dikatakan searah dengan alur pikiran kalangan Tim Eksekutif ketika menyusun draft SOTK yang diajukan kepada DPRD. Dalam usulan kepada DPRD, telah tercantum

bahwa fungsi pemadam kebakaran bergabung dengan fungsi kebersihan di dalam satu dinas menjadi Dinas Pemadam Kebakaran dan Kebersihan, sedangkan fungsi tata kota bergabung dengan fungsi pertamanan menjadi Dinas Tata Kota dan Pertamanan.

Hal lain lagi yang terjadi di lingkungan Sekretariat Daerah. Nampak restrukturisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Ternate, tidak melakukan perubahan terhadap paradigma lama yang memosisikan Sekretariat Daerah tidak semata-mata menjalankan fungsi *staffing* murni. Adanya Bagian Ekonomi dan Investasi, Bagian Kesejahteraan dan Pemberdayaan Perempuan, dan Bagian Administrasi dan Pembangunan, menunjukkan masih banyak fungsi lini yang dijalankan oleh kalangan Sekretariat Daerah. Artinya tidak dilakukan reposisi fungsi di lingkungan Sekretariat Daerah. Realitasnya pun tampak jelas bahwa secara fungsional Sekretaris Daerah memang masih memiliki peranan cukup dominan dalam pemerintahan Daerah Kota Ternate, dan secara personal cukup dekat dengan Walikota dan Wakil Walikota, sehingga dapat dipahami mengapa Sekretaris Daerah diberikan peran yang cukup besar.

Struktur baru tersebut telah operasional mulai tahun 2001 yang merupakan awal pemerintahan Kota Ternate melaksanakan Undang-Undang no. 22 Tahun 1999. Jika dibandingkan antara struktur yang diusulkan oleh pihak eksekutif dengan struktur yang dihasilkan dalam pembahasan dengan DPRD kota Ternate, terlihat bahwa terdapat sejumlah penghilangan, penambahan, pemisahan dan penggabungan dinas-dinas yang diusulkan. Misalnya Dinas Pariwisata yang diusulkan oleh eksekutif dihilangkan dari struktur dinas tetapi menjadi lembaga teknis daerah yaitu Kantor Pariwisata, Seni dan Budaya.

Tabel 3-4
Dinas Daerah

Struktur lama (SK Walikota)	Struktur Usulan	Struktur Baru (Perda)
9 Dinas, terdiri dari: 1. Dinas Pekerjaan Umum 2. Dinas Kesehatan 3. Dinas kebersihan 4. Dinas Tata Kota 5. Dinas Pendapatan Daerah 6. Dinas Pendaftaran Penduduk 7. Dinas Kebakaran 8. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan 9. Dinas LLAJ	12 Dinas, terdiri dari: 1. Dinas Pekerjaan Umum dan Praskim 2. Dinas Kesehatan 3. Dinas Perhubungan 4. Dinas Pendidikan Nasional 5. Dinas Pariwisata dan Kebudayaan 6. Dinas Perikanan dan Kelautan 7. Dinas Pertanian 8. Dinas Tenaga Kerja dan Sosial 9. Dinas Pemadam Kebakaran dan Kebersihan 10. Dinas Tata Kota dan Pertamanan 11. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil 12. Dinas Koperasi dan, Perindustrian dan Perdagangan	13 Dinas, terdiri dari: 1. Dinas Pekerjaan Umum dan Praskim 2. Dinas Tata Kota 3. Dinas Kebersihan dan Pertamanan 4. Dinas Pemadam Kebakaran 5. Dinas Pertanahan 6. Dinas Perhubungan 7. Dinas Kesehatan 8. Dinas Pendidikan Nasional 9. Dinas Tenaga Kerja dan Sosial 10. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil 11. Dinas Pertanian dan Kelautan 12. Dinas Perindustrian dan Perdagangan 13. Dinas Koperasi Usaha Kecil dan Menengah

Sumber : Bagian Organisasi Kota Ternate.

Tabel 3-5
Lembaga Teknis Daerah

Struktur Lama (SK Walikota)	Struktur Usulan	Struktur Baru (Perda)
6 Instansi Dekonsentrasi: 1. BAPEDA 2. Inspektorat 3. Kantor Sosial Politik 4. Kantor PMD 5. Pemerintahan Kecamatan 6. Pemerintahan Desa/Kelurahan	8 Lembaga Teknis Daerah, Terdiri Dari 7 Badan dan 1 Kantor sebagai berikut: 1. Badan Pengawasan 2. Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah 3. Badan Kepegawaian Daerah 4. Badan Pengelolaan Keuangan Daerah 5. Badan Kesbang Linmas 6. Badan Pengendalian Dampak Lingkungan 7. Badan Pemberdayaan Masyarakat 8. Kantor Arsip dan Perpustakaan Daerah	7 Lembaga Teknis Daerah, Terdiri Dari 4 Badan dan 3 Kantor, Sebagai Berikut: Badan: 1. Badan Pengawasan Kota Ternate 2. BAPPEDA 3. Badan Kesbang dan Linmas Kota Ternate 4. Badan Pemberdayaan Masyarakat Kota Ternate Kantor: 1. Kantor Lingkungan Hidup Kota Ternate 2. Kantor Pariwisata, Seni dan Budaya Kota ternate 3. Kantor Bina Ketertiban dan Satuan Polisi Pamong Praja Kota Ternate

Sumber : Bagian Organisasi Kota Ternate.

Contoh lainnya adalah Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan, pada struktur baru diubah menjadi Dinas Koperasi

Usaha Kecil dan Menengah. Dalam pembahasan antara eksekutif dan legislatif tentang dinas tersebut berkembang wacana seputar bidang tugas masing-masing bidang koperasi, perindustrian dan perdagangan. Pembahasan berkembang berkaitan dengan misi yang diemban pada masing-masing bidang untuk melaksanakan visi kota Ternate. Visi kota yang akan diwujudkan adalah menjadi kota perdagangan, sehingga bidang-bidang koperasi, perdagangan dan industri dipandang sangat relevan untuk mengemban misi mewujudkan visi kota tersebut. Dalam perkembangannya, pembahasan juga memunculkan wacana tentang perlunya bidang usaha kecil dan menengah (UKM) dalam mengemban misi yang sama.

Berdasarkan pemikiran bahwa dinas-dinas yang terbentuk harus diarahkan untuk mengemban misi dan mewujudkan visi kota Ternate inilah pembahasan dilakukan dengan menelaah bidang-bidang koperasi, perdagangan, industri dan usaha kecil menengah serta kemungkinan penggabungan bidang-bidang tersebut ke dalam satu dinas. Berkaitan dengan visi kota Ternate, sidang pembahasan berpendapat bidang-bidang perdagangan dan perindustrian layak untuk disatukan dalam satu dinas. Penggabungan tersebut dipandang perlu karena bidang perdagangan berkaitan erat dengan perindustrian. Sedangkan bidang koperasi dipandang lebih tepat jika digabungkan dengan bidang usaha kecil dan menengah.

Pembentukan dinas-dinas di kota Ternate juga dipandang perlu guna melakukan pembinaan dalam bidang-bidang yang terkait. Tugas pembinaan ini juga menjadi pertimbangan untuk menggabungkan bidang-bidang ke dalam dinas-dinas. Dengan pertimbangan ini, bidang koperasi tidak tepat jika digabung dengan bidang perdagangan dan industri dalam satu dinas, karena orientasi pembinaan yang dilakukan berbeda. Pembinaan di bidang koperasi lebih diarahkan pada pembinaan kelembagaan koperasi yang ada di kota Ternate. Hal ini berbeda misalnya dengan bidang perindustrian,

yang orientasi pembinaannya lebih diarahkan pada aspek pembinaan teknis terhadap industri yang ada. Demikian juga dengan bidang perdagangan yang menitikberatkan pembinaannya pada memperlancar *suplai* ke masyarakat, menjual hasil produksi masyarakat dan memperlancar pengadaan dan distribusi barang ke masyarakat. Walaupun ada keterkaitan di antara bidang koperasi, perdagangan dan perindustrian namun guna melaksanakan tugas pembinaan tersebut, dipandang bidang koperasi tidak dapat digabungkan dengan bidang perdagangan dan perindustrian dalam satu dinas. Bidang koperasi lebih tepat jika digabungkan dengan bidang Usaha Kecil dan Menengah. Bidang koperasi yang pembinaannya lebih diarahkan pada pembinaan kelembagaan diharapkan dapat lebih sinergi pembinaannya dengan bidang usaha kecil dan menengah yang memprioritaskan pada pembinaan pengembangan usaha kecil dan menengah.

Demikian juga dengan Dinas Pertanian yang digabungkan dengan Dinas Kelautan dan Perikanan menjadi Dinas Pertanian dan Kelautan. Penggabungan kedua bidang tersebut dipandang lebih efisien karena bidang tugas dan wewenangnya yang sama, dipandang tepat digabungkan dengan bidang kelautan. Bidang kelautan yang diantaranya meliputi bidang perikanan laut dipandang lebih tepat digabungkan dengan bidang pertanian yang membawahi sub bidang pertanian dan perikanan. Dari penggabungan bidang pertanian dan bidang kelautan ini tampaknya dalam penyusunan dan pembahasan struktur ini baik pihak eksekutif maupun legislatif berupaya mempertimbangkan aspek potensi lokal yang dominan di bidang kelautan dan perikanan serta pertanian tanaman keras di satu sisi. Sedangkan di sisi lain berupaya juga mempertimbangkan efisiensi struktur dalam melaksanakan kewenangan di kedua bidang tersebut. Namun tanpa disadari bahwa pemikiran dan pertimbangan tersebut mengorbankan efektivitas pengelolaan dan pengembangan potensi sumber daya alam (SDA) yang dimiliki Kota Ternate. Dari hasil wawancara yang dilakukan dapat diketahui bahwa pengelolaan

perikanan laut kurang diperhatikan dengan baik. Sumber daya manusia (SDM) yang ada di Dinas Pertanian dan Kelautan ini lebih didominasi oleh mereka yang memiliki kompetensi di bidang pertanian sehingga potensi kelautannya belum tertangani secara optimal. Secara teoritis kebijakan untuk menyatukan kedua bidang tersebut memang kurang tepat. Logikanya bila ingin mengembangkan potensi unggulan tentunya harus menerapkan *focus strategy*. Implikasinya secara organisasional kedua bidang tersebut harus ditangani oleh dinas yang terpisah atau tersendiri. Dengan demikian dinas-dinas tersebut dapat mengkonsentrasikan segala sumberdaya yang dimilikinya baik SDM, Dana, maupun Teknologi untuk mengembangkan dan mengelola potensi SDA yang menjadi unggulan daerah tersebut.

Persoalan lain dalam pembahasan yang mencoba mengaitkan antara struktur organisasi dengan visi Kota Ternate adalah terjadinya keterpakuan argumentasi yang hanya mengarah pada misinya menjadi kota perdagangan. Keterpakuan ini kemudian telah mereduksi misi lainnya yang dimiliki Kota Ternate yakni menjadi Kota Budaya, Kota Wisata dan Kota Pantai. Hal ini tampak dari bentuk struktur dari lembaga yang menjalankan fungsi pariwisata yang juga tergabung dengan fungsi seni dan budaya dalam suatu struktur yang hanya menjadi sebuah lembaga teknis berbentuk Kantor Pariwisata, Seni dan Budaya. Penyusunan lembaga ini dalam bentuk Kantor tentu saja patut dipertanyakan karena berdasarkan acuan yang digunakan yaitu PP 84 tahun 2000, menentukan bahwa lembaga teknis adalah unit yang menjalankan fungsi staf di bidang teknis. Padahal untuk mengemban misi Kota Ternate tersebut dibutuhkan lembaga yang menjalankan fungsi lini (Dinas) sehingga dapat langsung bergerak pada tataran operasional.

Di samping adanya perubahan rancangan STOK dinas-dinas dari draft yang diusulkan, ada juga dinas yang tidak mengalami perubahan dari draft yang diusulkan. Misalnya Dinas Tenaga Kerja

dan Sosial. Kedua bidang tersebut dipandang memiliki tugas pokok dan fungsi yang sama sehingga dapat digabungkan ke dalam satu dinas. Penggabungan kedua bidang tersebut dalam satu dinas di Kota Ternate dipandang lebih efisien karena adanya kesamaan tugas dan fungsinya.

3.2. Beberapa Permasalahan Dalam Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah Kota Ternate

Sejak Ternate berubah status menjadi kota Otonom pada tahun 1999, jajaran Pemerintahan Kota menghadapi sejumlah permasalahan dalam membentuk dan merealisasikan susunan kelembagaan perangkat daerahnya. Beberapa kendala bersumber dari internal kota Ternate sendiri, sedangkan lainnya dapat digolongkan bersumber dari eksternal kota Ternate. Kendala-kendala tersebut mau tidak mau harus dihadapi dan mempengaruhi penyusunan kelembagaan perangkat daerah kota Ternate.

Persoalan yang mendasar pada saat penataan struktur kelembagaan di lingkungan pemerintahan kota Ternate adalah karena kota Ternate sama sekali baru terbentuk. Hal ini menjadikan penyusunan struktur kelembagaan kota Ternate lebih bersifat pembentukan baru struktur kelembagaan, bukan pengembangan dari struktur kelembagaan kota otonom yang sudah ada sebelumnya. Walaupun di sebagian unsur dalam kelembagaan kota, khususnya dinas adalah hasil pengembangan suku-suku dinas yang ada pada waktu masih berstatus kota administratif, namun tak dapat dihindari bahwa untuk mengembangkannya menjadi dinas-dinas diperlukan perencanaan dan perancangan yang hampir sama sekali baru.

Terjadinya perubahan status kota dari kota administratif pada masa sebelum berlakunya Undang-undang Otonomi Daerah, menghadapi permasalahan pada pembentukan struktur kelembagaan

Kota Otonom. Permasalahan utama yang diutarakan oleh para informan baik yang berasal dari lembaga eksekutif maupun legislatif adalah keterbatasan sumberdaya manusia untuk dapat mengisi jabatan-jabatan terutama untuk tingkatan Kepala Dinas. Untuk saat ini struktur yang tersedia di Pemerintah Kota Ternate, belum semua struktur organisasi perangkat daerahnya terisi. Sebagai contoh, sekarang ini dari 14 Dinas yang ada, posisi Kepala Dinasnya belum terisi semua, sementara itu posisi Wakil Kepala Dinas sudah terisi. Pada Bagian Organisasi, Kepala Bagiannya dijabat oleh pelaksana tugas (PLT) yang posisi definitifnya adalah Kepala sub bagian (Kasubag). Kemudian di bawahnya ada tiga sub bagian, namun baru terisi satu sub bagian dan itupun posisinya PLT.

Permasalahan semacam itu muncul karena pada saat masih berstatus kota administratif, di kota Ternate tidak ada instansi vertikal, karena masih menginduk ke Kabupaten Maluku Utara. Kepanjangan tangan instansi-instansi tersebut di kota Ternate khususnya dinas-dinas, adalah suku-suku dinas, yang dijabat oleh personil dengan pangkat yang sesuai dengan eselon jabatan Kepala Suku Dinas. Oleh karena itu ketika suku-suku dinas tersebut dikembangkan menjadi dinas, para eks kepala suku dinas yang ada tidak dapat secara otomatis dapat mengisi jabatan-jabatan Kepala Dinas.

Selain itu, menurut salah seorang informan kekurangan SDM ini juga dikarenakan pembentukan kota dan terlalu sempitnya waktu yang ada sejak dari pembentukan kota sampai pemberlakuan Undang-Undang Otonomi Daerah. Kalaupun ada limpahan pegawai dari pusat dengan meleburnya kantor departemen kantor departemen, sebenarnya lebih pada pemahaman pelimpahan administrasi pegawai, bukan dalam pengertian orang yang datang dari pusat, karena mereka memang sudah bertugas di sini. Untuk mengatasi hal tersebut, kota mendapat limpahan pegawai dari Kabupaten secara terus menerus. Satu-satunya dinas yang tidak terlalu bermasalah dengan ketersediaan SDM ini adalah Dinas Pendidikan Nasional.

Dikatakan demikian karena sebagian besar dari pegawai yang dilimpahkan dari Kabupaten Maluku Utara adalah tenaga pendidikan atau para guru. Dinas ini juga mendapat pelimpahan pegawai dari pusat khususnya tenaga guru SLTP dan SLTA.

Informasi mengenai pegawai, sampai hari ini terdapat 3.371 pegawai yang tersebar di berbagai unit kerja. Pemberlakuan Peraturan Pemerintah tentang pelimpahan pegawai pusat ke daerah dapat dikatakan tidak ada masalah, karena begitu ada pengalihan pegawai dananya langsung diplot. Dengan demikian dari sisi anggaran dapat dikatakan pelimpahan pegawai tidak menjadi beban biaya bagi daerah. Pemerintah daerah tidak melihat pelimpahan pegawai ini sebagai beban karena sangat disadari bahwa kebutuhan pembiayaannya sudah dicover dengan dana alokasi umum. Artinya sementara daerah lain mengeluh, sebagaimana terungkap dalam rakortanas bulan Februari 2003 yang menuntut supaya disahkan belanja pegawai dengan DAU, Ternate tidak ikut berpartisipasi dalam tuntutan tersebut, karena menyadari bahwa dana tersebut sudah dimasukkan dalam DAU dan makna otonomi termasuk desentralisasi. Pelimpahan keuangan dari pusat tersebut tidak menjadi masalah karena sebelumnya jumlah dana yang dibutuhkan sudah diinventarisir terlebih dulu. Misalnya penggunaan kepegawaian, sudah diperhitungkan kira-kira berapa banyak jumlah pegawai yang terdapat dalam daftar pegawai, berapa banyak pegawai yang dilimpahkan ke daerah, bagaimana golongan gajinya, sehingga begitu ada kenaikan anggaran tidak terlalu menyulitkan lagi bagi daerah karena sudah termasuk dalam dana alokasi umum (DAU) yang diberikan oleh Pemerintah Pusat.

Menurut beberapa informan, bagi daerah, DAU ini dipandang sebagai penyelamat keuangan daerah. Pada masa lalu sebelum ada DAU, daerah-daerah menghadapi kesulitan masalah keuangan ini. Tetapi sekarang tidak begitu menjadi persoalan lagi, karena tergantung kepandaian Walikota melakukan negosiasi dengan

pemerintah pusat. Kondisi ini tentu saja berimplikasi pada semakin meningkatnya ketergantungan keuangan Daerah kepada Pemerintah Pusat sehingga menimbulkan kekhawatiran juga pada Daerah kalau ada pengurangan DAU.

Dari sisi penempatan, pelimpahan pegawai ini juga tidak menjadi masalah, karena sekalipun ada penyerahan pegawai akan tetapi sudah dapat tertampung seluruhnya. Hal ini terjadi karena sebenarnya pegawai tersebut sudah bekerja di daerah, jadi hanya statusnya saja yang dipindah.

Kendala keterbatasan sumberdaya manusia tersebut makin dirasakan ketika pembentukan dinas-dinas tidak hanya dilakukan dengan mengembangkan suku-suku dinas eks kota administratif saja. Hal ini juga dihadapi ketika dilakukan pembentukan dinas-dinas yang sama sekali baru. Persoalan yang dihadapi bukan saja keterbatasan sumberdaya manusia pada level Pimpinan Dinas. Keterbatasan juga ditemui pada level di bawahnya yang antara lain disebabkan oleh terjadinya eksodus dari sebagian besar para pegawai negeri di Ternate akibat kerusuhan (konflik horizontal) yang terjadi.

Dalam memenuhi kebutuhan pegawai yang dapat mengisi jabatan-jabatan pada struktur yang baru itu, pemerintah daerah Kota Ternate mengalami beberapa kendala. Antara lain karena sulitnya untuk menarik para pegawai dari kabupaten Maluku Utara yang sebenarnya *qualified* untuk mengisi jabatan-jabatan tersebut. Pada awalnya pelimpahan pegawai dari kabupaten Maluku Utara tidak begitu menemui hambatan. Namun sejak kabupaten juga melakukan pemekaran, keadaannya tidak lagi sama. Persoalannya pemekaran tersebut juga akan dibarengi oleh restrukturisasi organisasi dan kelembagaan yang ada di kabupaten, sehingga walaupun tersedia pegawai yang dapat mengisi jabatan tersebut tentu saja akan dicadangkan untuk mengisi struktur di Kabupaten Maluku Utara. Beberapa informan mengatakan bahwa kabupaten sendiri memiliki

keterbatasan personil untuk mengisi jabatan-jabatan pada eselon setingkat Kepala Dinas.

Personil yang ada di jajaran Pemerintahan Kota Ternate diakui mempunyai kemampuan dan keterampilan untuk melaksanakan tugas di Dinas, namun belum memiliki jenjang kepangkatan yang disyaratkan untuk mengisi jabatan Kepala Dinas. Dengan kata lain, ditinjau dari sisi pelaksanaan kerjanya, walaupun dari pangkatnya belum memenuhi persyaratan, tapi skillnya dapat dikatakan telah memadai karena telah mempunyai banyak pengalaman sehingga mampu melaksanakan tugas yang diembannya. Pada prinsipnya masalah yang dihadapi dalam pengisian jabatan ini hanya persoalan kepangkatan saja, dan mungkin sudah dapat teratasi tahun depan.

Masalah ini menghadapi kendala karena jabatan yang tersedia relatif banyak, lowongan banyak, tetapi kepangkatan calon pejabatnya masih banyak yang belum memenuhi persyaratan atau masih rendah. Oleh karena itu posisi-posisi tersebut banyak yang diisi oleh PLT atau pelaksana tugas, sementara menunggu kenaikan pangkat yang sesuai dengan persyaratan jabatan. Namun demikian, menurut informan yang berkompeten, kemungkinan tahun depan (2004) jabatan-jabatan yang tersedia sudah dapat terisi semua karena dilihat dari kepangkatan mereka yang sekarang menjadi PLT, rata-rata tahun depan sudah dapat naik pangkat yang sesuai dengan persyaratan jabatannya.

Tingkat penjenjangan pun tidak menjadi masalah, peningkatan SDM memang menjadi prioritas dalam kebijakan daerah. SDM yang bermutu diprioritaskan untuk dikirim mengikuti pendidikan ataupun pelatihan yang diperlukan, seperti misalnya mengikuti seminar-seminar. Hanya saja yang menjadi hambatan justru masalah Departemen Dalam Negerinya. Sebagai contoh mengenai sosialisasi Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 mengenai penyusunan dan pertanggung jawaban keuangan daerah,

kadang-kadang pihak swasta sudah lebih dulu membentuk pendidikan dan latihannya, akhirnya implementasinya tidak sejalan.

Terjadinya keterbatasan personil ini juga disinyalir karena tidak adanya koordinasi antar departemen dalam mengalokasikan pegawainya ke daerah ketika terjadi pelimpahan kewenangan dari departemen-departemen ke daerah. Seorang informan mengatakan sejak diberlakukannya undang-undang otonomi daerah, kendala-kendala yang dijumpai antara lain pada masalah pengalihan wewenang departemen-departemen ke daerah-daerah. Persoalannya adalah pada pemberlakuan Undang-undang Otonomi Daerah, departemen yang paling terkait adalah Departemen Dalam Negeri. Namun dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, khususnya pada masalah pengalihan wewenang pemerintah pusat, banyak melibatkan departemen-departemen teknis. Sementara surat keputusan atau kebijakan mengenai pengalihan wewenang tersebut di tingkat departemen terkesan tidak terjadi koordinasi yang baik antar departemen. Termasuk dalam hal ini adalah pelimpahan pegawai pusat ke daerah untuk menjalankan fungsi-fungsi departemen di daerah.

Ada implikasi yang menarik yang muncul karena keterbatasan personil dalam struktur organisasi Dinas-Dinas yang ada di Kota Ternate ini, yaitu bahwa hampir setiap Kepala Dinas memiliki Wakil Kepala Dinas, padahal pengadaan posisi wakil tersebut cenderung menimbulkan *inefisiensi* dan tidak efektif. Dalam kaitan ini ada beberapa alasan yang dikemukakan. Salah satu diantaranya adalah bahwa untuk menduduki posisi Kepala Dinas yang eseloneeringnya II A, sesuai Peraturan Pemerintah 84, orang yang bersangkutan harus sudah golongan III D. Sementara itu ketika restrukturisasi dilakukan, personal Pemerintah Kota yang sudah golongan III D tidak sampai 5 orang. Oleh karena itu untuk menjembatannya harus membuat satu kotak jabatan Wakil Kepala Dinas. Dalam konteks ini, persyaratan dalam Peraturan Pemerintah 84 itu pun memungkinkan untuk adanya

jabatan Wakil Kepala Dinas (Wakadin). Maksudnya, kalau memang yang bersangkutan belum bisa memenuhi syarat jadi Kepala Dinas, maka dia menjadi Wakil Kepala Dinas dulu yang sekaligus ditunjuk sebagai Kepala Dinas sampai jenjang kepangkatannya memenuhi syarat.

Dengan adanya jabatan Wakil Kepala Dinas ini, para pegawai eks Kepala Suku Dinas atau pegawai-pegawai lainnya yang mempunyai pangkat dan golongan setingkatnya dapat mengisi jabatan Wakil Kepala Dinas yang juga menjabat sebagai Kepala Dinas dengan jabatan pejabat pelaksana teknis (PLT). Menurut informan dari bagian kepegawaian, penunjukkan pejabat Wakil Kepala Dinas juga diseleksi sehingga mereka yang diangkat adalah mereka yang dalam beberapa tahun ke depan, pangkat dan golongannya sudah sesuai dengan eselon jabatan kepala dinas. Pada saat semua Dinas yang ada sudah dapat dikepalai oleh seorang Kepala Dinas yang definitif, direncanakan jabatan Wakil Kepala Dinas akan dihapuskan, mungkin bersamaan dengan penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 08 Tahun 2003. Dengan kata lain akan terjadi lagi perubahan SOTK khususnya pada struktur Dinas-Dinas yang ada di Kota Ternate.

Dalam masalah keterbatasan SDM pada tubuh pemerintah Kota Ternate dapat dikatakan telah dapat diatasi dengan cara melakukan pengembangan terhadap potensi SDM yang sudah ada dan melakukan penyesuaian-penyesuaian dalam jabatan-jabatan pada SOTK dinas-dinas dan lembaga teknis daerah. Selain itu, kendala pada ketersediaan SDM ini menjadikan SOTK yang ada menjadi bersifat fleksibel, dalam pengertian dapat berubah disesuaikan dengan perkembangan ketersediaan SDM yang ada. Fleksibilitas tersebut mencerminkan penerapan azas kebutuhan dan kemampuan daerah dalam SOTK perangkat daerah. Dalam kasus Kota Ternate ini, kebutuhan daerah untuk mengelola bidang-bidang tertentu pada dinas-dinas disesuaikan dengan kemampuan daerah

dalam memenuhi kebutuhan SDM untuk melaksanakan fungsi pengelolaan di dinas-dinas tersebut.

Permasalahan lain yang dihadapi dalam pembentukan struktur organisasi pemerintahan daerah Kota Ternate adalah berasal dari rancunya perundang-undangan yang mengatur pelimpahan kewenangan pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Kerancuan tersebut karena tumpang tindihnya surat keputusan yang dikeluarkan oleh Menteri-menteri pada departemen-departemen. Hal ini pada gilirannya mempengaruhi pembentukan struktur organisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Ternate.

Penerbitan Surat Keputusan Menteri itu pada prakteknya menunda pelimpahan wewenang Pemerintah Pusat di departemen terkait kepada Pemerintah Daerah. Pada beberapa kasus, terbitnya Surat Keputusan Menteri akhirnya menunda pembentukan struktur dan organisasi dinas dan lembaga teknis tertentu. Misalnya Departemen Perhubungan, dalam kasus kota Ternate pengalihan wewenang di bidang perhubungan darat berjalan lancar. Namun tidak demikian halnya yang terjadi di bidang perhubungan udara dan laut. Pada bidang ini sebagian wewenangnya masih belum diberikan kepada daerah, khususnya di bidang pengelolaan bandar udara dan pelabuhan laut. Padahal dalam Undang-Undang Otonomi Daerah kedua bidang perhubungan tersebut seharusnya menjadi kewenangan daerah untuk mengelolanya. Dalam kaitan ini, jajaran pemerintahan daerah kota Ternate telah membentuk Dinas Perhubungan guna melaksanakan kewenangan yang dimaksud, namun dengan dikeluarkannya beberapa surat keputusan menteri perhubungan, pelaksanaan wewenang bidang perhubungan tersebut tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya. Realitasnya wewenang yang dapat dilaksanakan secara penuh hanya terbatas pada bidang perhubungan darat. Oleh karena itu pada Dinas Perhubungan Kota Ternate, belum dapat dilaksanakan unit kerja dinas perhubungan yang menangani bidang-bidang perhubungan laut dan udara. Dalam kaitan ini pula,

di kota Ternate masih terdapat instansi vertikal di bidang perhubungan yang seharusnya tidak ada lagi, yaitu unit-unit kerja Departemen Perhubungan yang terkait dengan kewenangan di bidang pelabuhan dan bandar udara, walaupun sebenarnya pekerjaan ini dapat dilakukan oleh aparatur daerah. Sebagian urusan di bidang kepelabuhan itu di diatur dalam Keputusan Presiden 99 yang dalam perkembangannya kewenangan itu sampai sekarang masih belum juga di serahkan oleh pemerintah pusat.

Secara lebih spesifik kewenangan yang masih dikelola pemerintah pusat itu adalah pelabuhan dan perum-perum, dan itu sebenarnya menjadi masalah bagi semua daerah. Di Kota Ternate ini Departemen Perhubungan memiliki lembaga yang namanya UPT Dirjen Perhubungan Laut, UPT Dirjen Perhubungan Udara. Memang dalam Peraturan Pemerintah mengisyaratkan bisa saja tugas pemerintah pusat ada di daerah, tapi tidak dalam bentuk lembaga, karena tugas itu di titipkan kepada Pemerintah Propinsi dalam kapasitasnya sebagai Gubernur, bukan sebagai Kepala Daerah. Dengan demikian tidak perlu lagi membentuk UPT Dirjen Perhubungan. Seharusnya kalau pun itu tidak bisa dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, maka penyelenggaraannya dititipkan pada Pemerintah Propinsi sehingga tidak menimbulkan kerancuan. Implikasi dari kerancuan itu sebenarnya perlu restrukturisasi organisasi besar-besaran di bidang perhubungan, karena semakin banyak Keputusan Menteri Perhubungan yang tidak lagi memberikan kewenangan kepada Daerah seperti pemanduan, kemudian izin bongkar muat, izin MKL. Padahal hal tersebut sudah di-PERDA-kan oleh Pemerintah Daerah Kota Ternate, bahkan retribusi tahun lalu pun sudah dipungut. Dengan turunnya Keputusan Menteri Perhubungan no. 4 tahun 2003, seperti izin MKL, bongkar muat, peti kemas itu justru diserahkan pada Propinsi. Dalam kaitan ini, pernah dibuat rapat di propinsi lingkup perhubungan yang dipimpin langsung oleh Kepala Dinas Perhubungan Propinsi yang mau membatalkan Perda yang telah dibuat tersebut. Namun pihak Pemerintah Kota menolak pembatalan

tersebut dengan pertimbangan bahwa sangat tidak etis kalau di forum seperti ini mau membatalkan satu Perda. Logikanya tidak bisa diterima karena bila perda ini mau dibatalkan harusnya dilakukan dalam forum resmi yaitu legislatif dan eksekutif, tidak hanya dalam lingkup perhubungan. Oleh karena itu perwakilan dari Dinas Perhubungan Kota Ternate kemudian meninggalkan rapat dan akhirnya rapat itu bubar. Sampai sekarang Pemda Kota Ternate tetap melaksanakan Perda yang bersangkutan karena pada prinsipnya dianggap sudah lewat perda. Terhadap sikap Pemda ini tidak ada reaksi dari atas (instansi vertikal), baik pada tingkat institusi maupun di lapangan. Pihak Pemda juga semakin mantap dengan keputusannya karena Perda yang telah dibuatnya, baik perda kelembagaan maupun perda-perda retribusi tersebut, pernah disampaikan pada satu lembaga di Departemen Dalam Negeri yang mempelajari sah tidaknya satu perda, *arogansi* tidaknya suatu perda tiap daerah, yaitu Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah. Hasilnya ternyata mendapat pengesahan dari lembaga yang bernaung di Departemen Dalam Negeri itu.

Sementara itu di perhubungan darat tidak ada masalah, karena begitu ada pemekaran terus ada surat edaran departemen perhubungan yang menjelaskan bahwa itu merupakan tugas Pemerintah Pusat yang dititipkan kepada Pemerintah Propinsi, dan kemudian diserahkan pada daerah pemekaran.

Permasalahan lain yang berkaitan dengan perundang-undangan adalah pembentukan Dinas Pertanahan yang sudah dibentuk secara yuridis formal dengan mengacu pada Undang-undang tentang Otonomi Daerah, pada tataran operasionalnya mengalami penundaaan. Pembentukan dinas tersebut akhirnya tertunda oleh karena terbitnya Keppres No. 103 tahun 2000 yang menyatakan bahwa pertanahan masih masuk menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Keppres tersebut isinya berintikan bahwa Pemerintah Pusat masih menunda penyerahan kewenangan di bidang

pertanahan kepada kabupaten/ kota, walaupun sebenarnya dalam Undang-Undang No. 22/1999 disebutkan sebagai kewenangan wajib daerah dan menjadi wewenang daerah untuk mengelolanya. Implikasinya, walaupun strukturnya telah dibentuk, namun kemudian tidak ada pelantikan jabatan atau tidak dilakukan pengisian jabatan pada dinas tersebut. Untuk mengatasi masalah ini Pemerintah Kota Ternate dan pihak legislatif daerah akhirnya membentuk Badan Pertanahan Nasional Kota Ternate (BPN). Pembentukan BPN tersebut mengacu pada kewenangan dalam Peraturan Pemerintah 25 Tahun 2000 yang mengatur tentang dinas-dinas di daerah.

Masalah berikutnya menyangkut BKKBN yang dalam perkembangannya ada keinginan pemerintah pusat untuk menyerahkan kewenangan di bidang BKKBN. Akan tetapi kenyataannya sampai sekarang belum ada penyelesaian akhir mengenai penyerahan kewenangannya.

Masalah lainnya yang dirasakan pada masa sekarang ini adalah masalah yang menyangkut kewenangan-kewenangan yang sudah di inventarisir oleh Daerah. Persoalannya meskipun kewenangan tersebut sudah mendapat justifikasi dari Departemen Dalam Negeri tapi belum semua bisa jalan. Di Departemen Perhubungan, urusan dinas perhubungan termasuk urusan teknis yang selama ini diurus oleh polisi seperti SIM dan STNK. Persoalannya walaupun setelah diinventarisasi urusan tersebut merupakan kewenangan Dinas Perhubungan, realitanya masih tetap saja diurus polisi.

Sementara itu di bidang pendidikan relatif tidak ada masalah karena Pemerintah Daerah sudah *mentake over* semua kewenangan di bidang pendidikan sampai dengan SLTA, termasuk di dalamnya standar kegiatan belajar mengajar.

Melihat permasalahan-permasalahan yang dihadapi pada bidang perhubungan dan pertanahan di atas mengindikasikan bahwa Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah masih

belum dilaksanakan secara penuh di kota Ternate. Hal ini khususnya terjadi dalam pelimpahan wewenang Pemerintah Pusat yang melekat pada departemen-departemen tertentu kepada Pemerintah Daerah. Hal ini juga menunjukkan belum terdapatnya koordinasi yang optimal di tingkat pusat untuk mengatur proses pelimpahan wewenangnya kepada daerah-daerah, khususnya dalam implementasi peraturan perundang-undangan. Di sisi lain, adanya kendala yang terkait dengan perundang-undangan yang mengatur pelimpahan wewenang tersebut ternyata telah menumbuhkan kreaktifitas pada jajaran eksekutif dan legislatif kota Ternate dengan bermain pada celah-celah yang ada pada peraturan perundang-undangan untuk membentuk SOTK perangkat daerah sesuai dengan Undang-undang Otonomi Daerah.

Mengenai peran Kecamatan untuk memberi pelayanan hingga saat ini dapat dikatakan belum optimal. Dikatakan demikian karena hingga saat ini untuk pemerintah kota belum ada pendistribusian pelayanan ke masyarakat di tingkat kecamatan. Persoalannya, untuk pelayanan KTP misalnya, ketika bidang KTP mau diserahkan ke kecamatan, berarti harus didukung oleh sarana dan prasarana yang memadai. Untuk membuat KTP berarti harus ada semacam sistem jaringan komputer yang memudahkan untuk pelayanan pada masyarakat. Namun demikian sudah berkembang wacana di kalangan Sekretariat Daerah untuk segera mendistribusikan tugas-tugas pelayanan di tingkat kecamatan. Saat ini di pemerintah kota sudah ada kantor pelayanan satu atap, walaupun penanganannya baru tiga jenis yaitu Kartu Tanda Penduduk (KTP), SITU, dan Surat Ijin Usaha Perdagangan (SIUP). Dengan adanya kantor ini, rencana selanjutnya adalah membangun jaringan sampai ke kecamatan dengan menempatkan satu perangkat komputer di kecamatan, sehingga ketika masyarakat akan membuat KTP itu tidak perlu lagi datang ke kota, melainkan cukup di kecamatan.

Dari paparan di atas tampak bahwa sampai dengan saat ini Ternate telah mengalami dua kali restrukturisasi organisasi. Permasalahan pembengkakan struktur organisasi pada saat restrukturisasi sebagaimana yang terjadi di daerah lain yang mencapai 17, 18, 23 Dinas, tidak terjadi di sini karena struktur organisasi Kota Ternate sementara ini hanya terdiri dari 13 Dinas, 8 badan, 9 bagian, 9 kantor, 4 kecamatan dan 60 kelurahan. Namun demikian dengan keluarnya Peraturan Pemerintah 08 Tahun 2003 membawa implikasi bahwa perangkat daerah yang sudah dibentuk sekarang pun akan kembali mengalami perubahan untuk ketiga kalinya. Untuk itu kota Ternate kini tengah mempersiapkan kembali restrukturisasi perangkat daerahnya.

Menurut informan kunci, dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah no. 08 tahun 2003, atas Peraturan Pemerintah No. 84, secara kasat mata ada beberapa unit yang punya kesamaan tugas dan fungsi yang bisa dimerger. Hal ini dari segi organisasi tidak masalah, justru lebih efisien. Misalnya Dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah secara kasat mata terlihat bisa digabung dengan Dinas Perindustrian dan Perdagangan sehingga menjadi satu Dinas Perindustrian Perdagangan Koperasi. Persoalannya secara esensi 2 (dua) unit ini bergerak dalam dua hal yang berbeda. Misalnya ketika berbicara bagaimana pemberdayaan koperasi dari sisi perdagangan dan industri akan beda. Peluang untuk penggabungan juga ada pada Dinas Perekonomian Rakyat. Artinya ketika bicara tentang pemberdayaan rakyat kenapa tidak membuat satu lembaga yang satu atap, misalnya Dinas Koperasi, Dinas Perindustrian dan Perdagangan ada disitu, dan Bagian Ekonomi juga dimasukkan kesitu. Dengan demikian ketika berbicara tentang pemberdayaan ekonomi, semuanya bersinergi di dalam sehingga tidak ada dinas yang memunculkan ego sektoral. Namun ini masih merupakan wacana pemikiran yang masih memerlukan pengkajian yang lebih mendalam.

Masih dalam kaitannya dengan perubahan Peraturan Pemerintah No 08, beberapa bulan yang lalu sudah diadakan analisis jabatan yang kemudian akan disesuaikan dengan perubahan Peraturan Pemerintah No 08 tersebut. Dalam penyesuaian ini yang menjadi dasar pertimbangan adalah kebutuhan daerah. Struktur yang akan dibangun akan disesuaikan dengan kebutuhan daerah yang sebelumnya belum dilakukan, dan yang ada kaitan dengan tugas pokok dan fungsi yang ada. Dengan kata lain dalam upaya menyusun struktur organisasi yang baru ini, orientasi daerah selain mengacu pada Peraturan Pemerintah No. 08 tersebut, tentunya memperhatikan pula faktor-faktor potensi daerah, serta efisiensi dan efektifitas sesuai dengan kemampuan sumberdaya aparatur yang tersedia. Pada dasarnya proses restrukturisasi yang dilakukan berorientasi pada perhitungan *cost and benefit*.

Dalam rangka penataan perangkat daerah kota Ternate terutama Dinas-Dinas dan Lembaga Teknis Daerah yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2000, pihak pemerintah Kota telah melakukan evaluasi guna menata kembali perangkat daerah yang ada di lingkungan Kota Ternate. Evaluasi yang dimaksud menggunakan sistem skor terhadap bidang-bidang tugas perangkat daerah. Berdasarkan hasil evaluasi yang dilakukan terhadap 17 bidang, diperoleh hasil bahwa tidak semua bidang tersebut layak menjadi badan/dinas di lingkungan pemerintah daerah kota Ternate karena skor yang diperoleh bidang-bidang tersebut kurang dari 750. (Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2003, mensyaratkan harus mempunyai skor di atas 750). Namun demikian dalam pembentukan dan penataan kembali SOTK di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Ternate juga didasarkan pada kebutuhan dan kemampuan daerah. Sehingga bila dipandang perlu menetapkan status dinas pada bidang-bidang tertentu yang mempunyai skor di bawah 750 dapat saja dilakukan mengingat kebutuhan daerah dan daerah mempunyai kemampuan untuk menyelenggarakan bidang tersebut dalam status dinas.

Berdasarkan hasil skor dan pertimbangan kebutuhan serta kemampuan daerah ini, Bagian Organisasi mengajukan alternatif-alternatif rancangan SOTK Kota Ternate kepada Tim Perumus. Tim yang diketuai oleh Kepala Sekretaris Daerah Kota Ternate ini kemudian melakukan pembahasan bersama-sama Walikota Ternate dan instansi yang terkait bidangnya terhadap rancangan SOTK yang terdiri dari 3 alternatif itu. *Alternatif pertama* berisi susunan perangkat daerah yang terdiri dari 14 dinas dan 8 lembaga teknis daerah. *Alternatif kedua* terdiri dari 13 dinas dan 8 lembaga teknis daerah, dan *alternatif ketiga* terdiri dari 10 dinas serta 8 lembaga teknis daerah.

Setelah melalui pembahasan di tingkat internal akhirnya dirumuskan rancangan SOTK Kota Ternate untuk diajukan dalam pembahasan dengan pihak DPRD kota Ternate. Dari ketiga alternatif yang diajukan oleh tim perumus hanya pada susunan lembaga teknis daerah saja yang tidak mengalami perubahan. Sementara untuk Dinas-dinas daerah, terjadi perubahan jumlah namun secara substansial tetap seperti susunan dalam alternatif-alternatif yang ditawarkan oleh tim perumus. Secara keseluruhan draft rancangan SOTK yang akan diajukan ke legislatif terdiri dari 12 Dinas dan 8 Lembaga Teknis Daerah. Seiring dengan itu, realitasnya dalam rangka penyesuaian struktur kelembagaan perangkat daerah dengan adanya Peraturan Pemerintah No 08 tahun 2003 tersebut, Pemerintah Kota sebenarnya sudah mulai melaksanakannya antara lain dengan melakukan penggabungan antara Bagian Keuangan dengan Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda). Sementara yang lainnya masih belum dilakukan atau masih dalam proses. Hasil penggabungan tersebut membentuk Badan Pengelola Keuangan Daerah atau BPKD yang diketuai oleh mantan Kepala Dispenda. Oleh karena itu sekarang jumlah dinasnya sudah mulai mengalami pengurangan dari 14 dinas menjadi 13 dinas karena Dinas Pendapatan digabung dengan Bagian Keuangan.

Tabel 3-6
Draft Alternatif SOTK Yang Diusulkan Bagian Organisasi
Pemerintah Daerah Kota Ternate

Alternatif	Dinas	Lembaga Teknis Daerah
Pertama	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dinas Koperasi dan UKM 2. Dinas Perindustrian dan Perdagangan 3. Dinas Perhubungan 4. Dinas Nakersos 5. Dinas Pekerjaan Umum 6. Dinas Pariwisata dan Kebudayaan 7. Dinas Kesehatan 8. Dinas Pendidikan Nasional 9. Dinas Pertanian dan Perikanan 10. Dinas Kebakaran 11. Dinas Tata Kota 12. Dinas Kebersihan dan Pertamanan 13. Dinas Kependudukan dan Keluarga Berencana 14. Dinas Informasi, Komunikasi dan Telematika 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Badan Pengelolaan Keuangan Daerah 2. Badan Kesbang dan Linmas 3. Badan Pengawasan 4. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah 5. Badan Pengendalian Dampak Lingkungan 6. Badan Kepegawaian Daerah 7. Kantor Arsip dan Perpustakaan Daerah 8. Kantor Pemberdayaan Masyarakat
Kedua	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi 2. Dinas Perhubungan 3. Dinas Nakersos 4. Dinas Pekerjaan Umum 5. Dinas Pariwisata dan Kebudayaan 6. Dinas Kesehatan 7. Dinas Pendidikan Nasional 8. Dinas Pertanian dan Perikanan 9. Dinas Kebersihan dan kebakaran 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Badan Pengelolaan Keuangan Daerah 2. Badan Kesbang dan Linmas 3. Badan Pengawasan 4. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah 5. Badan Pengendalian Dampak Lingkungan 6. Badan Kepegawaian Daerah 7. Kantor Arsip dan Perpustakaan Daerah 8. Kantor Pemberdayaan

Alternatif	Dinas	Lembaga Teknis Daerah
	10. Dinas Tata Kota dan Pertamanan 11. Dinas Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana 12. Dinas Informasi, Komunikasi dan Telematika 13. Dinas Pertambangan dan Investasi	Masyarakat
Ketiga	1. Dinas Perekonomian rakyat 2. Dinas Perhubungan 3. Dinas Nakersos 4. Dinas Pekerjaan Umum 5. Dinas Pariwisata dan Kebudayaan 6. Dinas Kesehatan 7. Dinas Pendidikan Nasional 8. Dinas Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana 9. Dinas Informasi, Komunikasi dan Telematika 10. Dinas Pertanian	1. Badan Pengelolaan Keuangan Daerah 2. Badan Kesbang dan Linmas 3. Badan Pengawasan 4. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah 5. Badan Pengendalian Dampak Lingkungan 6. Badan Kepegawaian Daerah 7. Kantor Arsip dan Perpustakaan Daerah 8. Kantor Pemberdayaan Masyarakat

Sumber : Bagian Organisasi Kota Ternate.

3.3. Kaitan Aspek Keuangan Daerah Dengan Struktur Organisasi

Keuangan merupakan aspek penting dalam mempertimbangkan Struktur organisasi Pemerintahan Daerah, karena struktur membawa implikasi biaya untuk mengoperasikannya. Bagaimanapun bentuk organisasi pemerintahan daerah, untuk berhasil mencapai misinya dalam melakukan pelayanan dan pemberdayaan kepada masyarakat, membutuhkan biaya untuk mengoperasikannya. Oleh karena itu kajian terhadap kaitan struktur

dengan kemampuan keuangan daerah perlu dilakukan untuk mendapatkan gambaran tentang sejauh mana terdapat jaminan agar struktur terbiayai, dan sejauhmana kemandirian daerah dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan menurut struktur yang ada. Tentu saja kajian ini berkaitan dengan adanya kucuran dana dari pemerintah Pusat dalam bentuk Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus yang pada masa lalu dialirkan dalam bentuk subsidi dan bantuan Pusat kepada daerah.

Dua ketentuan pemerintah yang perlu mendapat perhatian dalam rangka melihat kaitan struktur dengan kemandirian keuangan daerah adalah pertama, ketentuan yang termuat dalam pasal 15 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000, tentang Dana Perimbangan yang menyatakan Dana Alokasi Umum dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka melaksanakan desentralisasi. Kedua, pasal 17 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2000 yang menyatakan Dana Alokasi Umum adalah kebutuhan daerah dikurangi potensi ekonomi daerah. Kedua hal ini cukup berpengaruh terhadap pembentukan struktur organisasi pemerintah daerah yang baru, karena kedua pernyataan legal ini merupakan suatu jaminan bahwa bagaimanapun bentuk struktur yang akan dibuat, masalah biaya tidak akan menjadi masalah karena akan mendapat bantuan aliran dana dari Pusat. Persoalannya kemudian adalah bagaimana konsekuensi aliran dana dari Pusat tersebut terhadap tingkat kemandirian daerah. Pandangan para birokrat dan elit lokal terhadap hal ini akan ikut mempengaruhi pembentukan struktur organisasi pemerintah daerah.

Sejak masa Orde Baru hingga kini, tingkat kemampuan daerah diukur dengan kriteria-kriteria antara lain keuangan, organisasi, sumber daya, partisipasi masyarakat dan lain-lain. Kemampuan keuangan daerah sebagai salah satu kriteria penting diukur dengan indikator tunggal yakni seberapa besar persentase PAD

terhadap APBD. Dengan tolok ukur ini, maka Kota Ternate yang sejak berdirinya tahun 1999, memiliki kemampuan daerah yang cukup rendah yaitu sekitar 2,5 % pada tahun 2001. Pada tahun 2002, walaupun secara terpisah angka kenaikan PAD mencapai hampir 100% dari tahun 2001, namun rasio terhadap APBD hanya menjadi sekitar 3%, hanya naik 0,5% saja. Demikian juga dengan yang terjadi di tahun 2003. Juga terjadi peningkatan sebesar lebih dari 20 % dari PAD tahun 2002. Namun kenaikan persentase PAD terhadap APBD hanya meningkat sebesar kira-kira 0,81 %. Kenaikan ini juga mendapat pengaruh adanya penurunan jumlah APBD. Dengan menggunakan kriteria yang digunakan oleh Departemen Dalam Negeri untuk menentukan tingkat kemandirian daerah, nampak jelas kenaikan tingkat kemampuan daerah dalam aspek keuangan lambat dan tersendat-sendat seperti dapat dilihat pada uraian data di bawah ini tentang perkembangan Anggaran Pendapatan Daerah Kota Ternate adalah sebagai berikut :

Tabel 3-7
Perkembangan Persentase Kontribusi PAD
Terhadap APBD Kota Ternate

Tahun Anggaran	APBD	PAD	Persentase PAD terhadap APBD
2001	104.577.730,000, -	2.598.132.000,-	2,48
2002	164.482.070.700, -	5.006.700.000,-	3,04
2003	160.385.170.000, -	6.090.500.000,-	3,79

Sumber : Badan Pengelola Keuangan Daerah Kota Ternate.

Tersendatnya peningkatan kontribusi PAD terhadap APBD tidak lain karena semakin besarnya arus subsidi dan bantuan Pusat kepada daerah. Jika fenomena ini dilihat dengan tolok ukur kemandirian daerah, justru telah menahan laju kenaikan kemandirian

daerah dalam aspek keuangan, karena persentase kontribusi PAD terhadap APBD relatif berjalan di tempat. Kondisi ini terjadi karena ada kerancuan logika dari Pusat yang ingin agar daerah menjadi semakin sejahtera dan mandiri, tetapi upaya peningkatan kesejahteraan itu dipompa dengan memberikan bantuan yang lebih besar kepada daerah. Hal ini mengakibatkan pemerintah daerah menjadi tetap tidak berdaya dan sangat tergantung kepada Pusat dalam aspek keuangan. Walaupun pada tahun 2001, ketika peraturan dana perimbangan diberlakukan sebagai pelaksanaan dari UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, kondisi kemandirian daerah dalam bidang keuangan juga tidak semakin membaik. Kasus Kota Ternate menunjukkan bahwa dengan dialirkannya bantuan Pusat kepada daerah dalam bentuk DAU dengan jumlah yang besar, tingkat kemandirian daerah dalam bidang keuangan menjadi tertahan naik, karena kontribusi PAD terhadap APBD hanya mencapai 2,5 % seperti terlihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 3-8
Anggaran Pendapatan Kota Ternate Tahun 2001

Komponen Anggaran	Tahun 2001
PAD	2.598.132.000,-
Bagi Hasil Pajak	3.534.464.000,-
Bagi Hasil Bukan Pajak	3.150.000.000,-
DAU	92.846.896.000,-
DAK	1.918.238.000,-
Pendapatan Lain Yang Sah	530.000.000,-
Sisa Anggaran Tahun Lalu	-
Jumlah	104.577.730.000,-

Sumber : Badan Pengelola Keuangan Daerah Kota Ternate, 2003.

Dengan berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 yang memberikan otonomi luas kepada daerah, jika masih menggunakan

kriteria seperti masa lalu dalam mengukur kemampuan daerah dalam aspek keuangan, maka peningkatan kemampuan daerah dalam aspek keuangan akan sulit merambat naik, bahkan bukan tidak mungkin akan terjadi perubahan negatif secara terus menerus terhadap kemampuan keuangan daerah, yang terjadi bukanlah kemandirian, melainkan ketergantungan yang tetap besar dalam aspek keuangan daerah terhadap pusat. Karena rasio PAD terhadap APBD relatif tidak membaik. Hal ini terjadi karena dialirkannya bantuan dan subsidi pusat kepada daerah dalam porsi yang jauh lebih besar dibanding dengan masa-masa sebelumnya dalam bentuk atau nama baru sebagai Dana alokasi umum (DAU) dan dana alokasi khusus (DAK), sedangkan pertumbuhan PAD relatif sangat lambat. Pertumbuhan pemasukan keuangan daerah yang timbul akibat adanya penataan ulang dalam perimbangan keuangan Pusat dan Daerah yang diatur dengan PP Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan seperti PBB, bagi hasil sumber daya kehutanan, perikanan dan pertambangan terjadi dalam bentuk bagi hasil antara Pusat, Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota. Walaupun menjadi tambahan bagi pendapatan sebagian daerah, tidak termasuk sebagai indikator untuk mengukur tingkat kemandirian keuangan daerah. Peraturan ini juga oleh sebagian kalangan dianggap masih belum memenuhi kepentingan daerah untuk melaksanakan otonomi dalam 2 (dua) hal. Pertama, hanya mengatur tentang bagi hasil dari sumber daya alam, sehingga daerah-daerah yang kurang memiliki potensi sumber daya alam relatif tidak bisa meningkatkan kemampuan mereka dalam bidang keuangan. Kedua, persentase bagi hasil dianggap masih perlu ditata ulang, agar daerah Kabupaten/Kota bisa memperoleh porsi lebih besar yang memungkinkan mereka lebih mampu dalam aspek keuangan.¹

¹ Pada kriteria yang dibuat oleh Departemen Dalam Negeri untuk mengukur tingkat kemandirian daerah dalam aspek keuangan, bagi hasil masih belum dianggap sebagai indikator kemandirian daerah dalam aspek keuangan. Mereka masih menggunakan indikator tunggal yaitu Pendapatan Asli Daerah. Walaupun

Menyadari kondisi pendapatan daerah yang relatif rendah sebagai kota yang masih baru terbentuk, Kota Ternate berusaha menciptakan struktur yang relatif ramping, dengan jumlah 14 Dinas. Walaupun adanya Jabatan Wakil Ketua di setiap Dinas menghadirkan kesan inefisiensi, namun jika ditelaah latar belakang argumentasi pembentukannya, maka nampak itu bukan untuk menciptakan struktur yang gemuk, melainkan untuk menyasati kelangkaan ketersediaan sumberdaya manusia yang bisa menduduki jabatan Kepala Dinas.

Kesadaran para elit daerah (terutama DPRD) terhadap kemampuan keuangan daerah juga tergambar pada diskusi yang terjadi pada pembahasan menyusun struktur, karena mereka tampak sama sekali tidak memperhitungkan beban pengeluaran dengan alasan Pemerintah Pusat pasti akan memberikan dana belanja pegawai melalui Dana Alokasi Umum (DAU) yang merupakan wajah baru dari subsidi dan bantuan Pusat kepada daerah di masa lalu.² Malahan ada dugaan kecenderungan penggemukan struktur justru disengaja untuk bisa menarik DAU yang lebih besar. Jika dugaan ini benar, maka visi para elit daerah tentang otonomi daerah sungguh patut dipertanyakan. Kemungkinan lain ketiadaan beban daerah dalam menerima DAU adalah adanya anggapan bahwa cukup banyak sumber-sumber dari daerah yang diambil oleh Pusat.

pada hasil penelitian Balitbang Depdagri tahun 1996 tentang kemandirian daerah dalam aspek keuangan, ditemukan bahwa tidak memasukkan bagi hasil sebagai indikator sangat merugikan daerah karena bukannya menjadi tambahan pembilang, malah menjadi tambahan penyebut bagi persentase kemandirian daerah. Suatu kekeliruan cara pandang yang fatal terhadap bagi hasil yang dianggap juga sebagai pemberian jatah dari Pusat kepada daerah.

- ² 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.

Pada sisi lain, Dana Alokasi Umum yang didistribusi ke daerah-daerah, dilakukan dengan landasan beberapa prinsip utama yaitu pemerataan (*equalizing*), kesederhanaan (*simplicity*) dan berdasarkan teori ekonomi dan keuangan yang kokoh. Untuk periode tahun anggaran 2001 pendistribusiannya menggunakan model yang dirancang oleh LPEM-FEUI. Namun masalahnya, model ini belum tentu digunakan pada tahun-tahun berikutnya. Mengingat sulit untuk menghasilkan model pendistribusian yang ideal karena karakteristik daerah-daerah yang sangat bervariasi. Sampai saat ini konteks untuk mencari model ideal masih terus dilakukan. (*Bandungkan dengan Robert A. Simanjuntak, Kompas 7 Desember 2000*). Artinya, bila model yang dianggap lebih ideal ditemukan, maka porsi setiap daerah akan berubah. Kekhawatiran ini yang menyebabkan kalangan DPRD Kota Ternate selalu menguji setiap struktur yang diajukan eksekutif dengan masalah efisiensi dan semaksimal mungkin membentuk struktur yang ramping, tetapi dapat melaksanakan seluruh kewenangan yang dimiliki Kota Ternate.

Kesadaran bahwa bentuk struktur yang gemuk dengan sangat menggantungkan pembiayaan dari DAU untuk membiayai mekanisme organisasi pemerintahan daerah menjadi suatu sikap yang sangat riskan karena tergantung pada beberapa variabel yang tidak pasti. Jika pemasukan dalam negeri APBN menyusut dan atau model distribusinya berubah dan porsi daerah menurun, maka biaya untuk kelangsungan penyelenggaraan pemerintahan daerah akan menjadi beban daerah yang sangat berat.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

4. 1. Kesimpulan

Secara garis besar potensi pembangunan ekonomi Kota Ternate berada pada sektor primer dengan pertaniannya; sektor sekunder dengan industrinya yang dikelompokkan dalam industri kimia, bahan bangunan, sandang, kulit kerajinan; dan sektor tersier. Di sektor tersier inilah usaha perdagangan; hotel; restoran; angkutan; komunikasi; bank dan jasa-jasa lainnya memberikan kontribusi terbesar terhadap pertumbuhan ekonomi di kota ini.

Berdasarkan perkembangannya Kota Ternate merupakan daerah yang dimekarkan dari Kota Administratif menjadi sebuah Kota. Sebagai daerah pemekaran, suku dinas yang telah ada dijadikan dasar bagi pembentukan perangkat daerah. Secara kumulatif jumlah dinas yang dibentuk di Kota Ternate relatif lebih sedikit dibanding Kabupaten Badung (13 dinas). Pertimbangan utama yang melandasi pembentukan organisasi pemerintah tersebut nampaknya bukan didasarkan atas pertimbangan efisiensi dan efektifitas didalam pelaksanaan manajemen pemerintahan, melainkan karena keterbatasan sumber daya aparatur yang dimiliki. Masalah keterbatasan sumber daya aparatur ini merupakan masalah umum yang dihadapi daerah-daerah pemekaran, terlebih-lebih bila wilayah sekitarnya juga melakukan pemekaran, seperti yang dialami oleh Kota Ternate. Sementara itu untuk merekrut pegawai baru terhalang oleh Peraturan Pemerintah No.105/2000. Dalam pasal 29 peraturan tersebut disebutkan bahwa pembiayaan Pegawai Negeri Sipil (PNS) daerah yang diangkat oleh daerah menjadi tanggung jawab daerah. Ditengah-tengah kondisi keuangan daerah yang terbatas tidaklah

mungkin mengadakan penerimaan pegawai, oleh karena itu membentuk organisasi perangkat daerah yang ramping merupakan satu-satunya pilihan yang harus diambil.

Dalam pembentukan organisasi perangkat daerah berupa badan atau kantor, di kedua daerah penelitian menunjukkan kecenderungan yang sama. Pembentukan Kantor Pariwisata di Kota Ternate serta Pembentukan Kantor Pertambangan Dan Energi di Kabupaten Badung menunjukkan bahwa pertimbangan-pertimbangan pragmatis lebih menonjol 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 bengkok 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 kewengannya kepada Camat, namun dalam realitasnya Dinas-dinas yang ada tidak mau mendelegasikan sebagian kewenangannya pada kecamatan. Padahal kewenangan yang dilimpahkan tersebut hanya menyangkut regulasi tentang ijin

usaha dan ijin mendirikan bangunan. Kasus seperti ini terjadi hampir di setiap daerah, bahkan di beberapa daerah dominasi kekuasaan Dinas mendapat dukungan dari legislatif dengan alasan ketidak-siapan Kecamatan untuk menerima kewenangan tersebut. Keadaan ini mengindikasikan bahwa restrukturisasi organisasi perangkat daerah telah menciptakan sentralisme baru di tingkat Kabupaten. Keadaan ini tentu tidak sesuai dengan esensi otonomi dan desentralisasi.

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 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 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 Kota Ternate Tahun Anggaran 2001.
- Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Ternate Tahun Anggaran 2002 Januari s/d Desember 2002.
- 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, (ed), (1991), *Local Government in Europe : Trend and Development*, London : Macmillan Press Ltd.
- Bingham, Richard D., David Hedge, (1991), *State and Local Governement 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.
- Hoesein, Bhenyamin (2002), "Kebijakan Desentralisasi" Makalah dalam "Seminar Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Di Indonesia" diselenggarakan oleh Program Studi Ilmu Politik, Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah , Pascasarjana UGM, Yogyakarta, 13 Maret 2002.
- 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.
- Crozier, Michel (1964), *The Bureaucratic Phenomenon*, University of Chicago, Chicago.
- Dahl, Robert A., (1985), *Dilemma Demokrasi Pluralis Antara Otonomi dan Kontrol*, Jakarta, Rajawali Pers.
- 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.
- Himpunan Lembaran Daerah Kota Ternate Tahun 2002 Dihimpun Oleh Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Bagian Hukum, Sekretariat Daerah Kota Ternate.
- 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, Kota Ternate Tahun 2002.
- Kota Ternate Dalam Angka (Ternate City In Figures) 2001. Biro Pusat Statistik Kota Ternate.
- 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) Sekretariat Daerah Kota Ternate Tahun 2002 Pemerintah Kota Ternate, Sekretariat Daerah.
- Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintahan Tahun 2002, Pemerintahan Kota Ternate Dinas Pertanian dan Kelautan.

- Lembaran Daerah Kota Ternate Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Ternate Tahun 2000, memuat 33 Peraturan Daerah Kota Ternate secara rinci.
- Laporan Hasil Kerja Panitia Khusus (Pansus) DPRD Kota Ternate Dalam Pembahasan Tujuh Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda). Enam di antaranya Tentang Perangkat Daerah dan Satu Tentang Pengalihan Status Desa-Desa menjadi Kelurahan dalam Daerah Kota Ternate, Tahun 2002.
- 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.
- Monografi Kota Ternate 2002 Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda).
- 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.
- Nota Kesepakatan Bersama Antara Pemerintah Kota Ternate Dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Ternate Tentang Arab

dan Kebijakan Umum (Aku) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Ternate Tahun 2003. Ternate 18 November 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.

Penataan Kelembagaan dan Ketatalaksanaan Serta Permasalahan Yang Dihadapi Oleh Pemerintah Kota Ternate Oleh : Kepala Bagian Organisasi Setda Kota Ternate.

Peraturan Daerah Kota Ternate Nomor 06 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Badan Pengelolaan Keuangan Daerah Kota Ternate.

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.

Peraturan Daerah Kota Ternate Nomor 6 Tahun 2001 Tentang Rencana Strategis Pembangunan Daerah Kota Ternate.

Peraturan Daerah Kota Ternate Nomor 02 Tahun 2002 Tentang Laporan Pertanggung Jawaban Walikota Ternate Tahun Anggaran 2001 Pemerintahan Kota Ternate Tahun 2002.

Peraturan Daerah Kota Ternate Nomor 02 Tahun 2001 Tentang Pola Dasar Pembangunan Daerah Kota Ternate.

Peraturan Daerah Kota Ternate Nomor 03 Tahun 2001 Tentang Program Pembangunan Daerah Kota Ternate.

Produk Domestik Regional Bruto Kota Ternate 2001 Kerjasama BPS Kota Ternate dengan Bappeda Kota Ternate.

- Profil Pulau-Pulau Kecil dan Potensi Kelautan Kota Ternate
Pemerintahan Kota Ternate Dinas Pertanian dan Kelautan.
- Profil Potensi Pertanian dan Kelautan Kota Ternate Tahun 2002 Dinas
Pertanian dan Kelautan Kota Ternate.
- 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.
- Strategi Kebijakan Pembangunan Kota Ternate Berbasis Kelautan.
Digelar Pada Panel Diskusi Oleh Bem Fakultas Perikanan dan
Ilmu Kelautan dan Himapikani Unkhair Ternate. Ternate, 9
Juni 2003. Disampaikan Oleh Walikota Ternate. Drs. H.
Syamsir Andili.
- Suwandi, Made (2002), "Pokok-Pokok Pikiran, Konsepsi Dasar
Otonomi Daerah Indonesia (Dalam Upaya Mewujudkan
Pemerintah Daerah Yang Demokratis dan Efisien)", Makalah,
Disampaikan dalam Workshop "Mencari Model Otonomi
Daerah Untuk Masa Depan", Jakarta, 8-9 April 2002.
- Suwandi, Made (2002), "Kebijakan Distribusi Kewenangan Antar
Tingkat Pemerintahan (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", Kedepuitan 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.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2003 Tentang Pembentukan Kabupaten Halmahera Utara, Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Kepulauan Sula, Kabupaten Halmahera Timur, dan Kota Tidore Kepulauan di Provinsi Maluku Utara.
- 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, Jkk, (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.

