



# JURNAL PAMONG PRAJA

**MEMIKIRKAN DAN MENCERAHKAN PEMERINTAHAN**

**KEBIJAKAN DESENTRALISASI DALAM PENYELENGGARAAN  
PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA**

*Djohermansyah Djohan*

**POTRET PENATAAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH DI PROVINSI JAWA TIMUR,  
KOTA SURABAYA DAN KABUPATEN MALANG**

*Hyronimus Rowa*

**BANGKITNYA INDUSTRI DEMOKRASI MELALUI PEMILIHAN  
KEPALA DAERAH LANGSUNG**

*Yosmardin*

**DERAJAT DESENTRALISASI INDONESIA, PERBANDINGAN DUA REZIM  
(KEBIJAKAN DESENTRALISASI TAHUN 1999 DAN 2004)**

*Muhadam Labolo*

**FORMAT IDEAL PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN NAGARI  
DI PROVINSI SUMATERA BARAT**

*Syamsurizaldi*

**PILKADA, DEMOKRASI DAN ETIKA POLITIK**

*Musa Shofiandy*

**PELUANG DAN TANTANGAN PENERBITAN OBLIGASI DAERAH  
PEMERINTAH PROVINSI JAWA BARAT**

*Nuke Siti Nurhuda*

**DEMOKRASI DI DAERAH PEMEKARAN DALAM PERSPEKTIF  
GOOD GOVERNANCE (STUDI PADA PEMERINTAH KOTA  
PALOPO PROVINSI SULAWESI SELATAN)**

*Aryojati Ardipandanto*

**POLA KOMUNIKASI PEMBANGUNAN PADA KABUPATEN/KOTA  
HASIL PEMEKARAN DAERAH (STUDI PADA KABUPATEN SEKADAU  
KALIMANTAN BARAT DAN KOTA PALOPO SULAWESI SELATAN)**

*Ahmad Budiman*

JPP	Vol. 1	No. 1	Hal. 1-88	Jakarta Juli 2012	ISSN. 1829-8478
-----	--------	-------	-----------	----------------------	-----------------

Diterbitkan Oleh:  
DEWAN PENGURUS NASIONAL  
IKATAN KELUARGA ALUMNI PENDIDIKAN TINGGI KEPAMONGPRAJAAN  
(DPN-IKAPTK) JAKARTA



# Potret Penataan Organisasi Perangkat Daerah Di Provinsi Jawa Timur, Kota Surabaya Dan Kabupaten Malang

HYRONIMUS ROWA\*

\*Ketua Program Studi Manajemen Pemerintahan Pada IPDN Kemdagri, Ketua Bidang Penelitian dan Pengembangan Dewan Pengurus Nasional Ikatan Keluarga Alumni Pendidikan Tinggi Kepamongprajaan (DPN-IKAPTK), Jl. Ampera Raya Jakarta Selatan, email : hyronimusrowa@yahoo.co.id

**Abstrak:** Organisasi pemerintahan daerah merupakan salah satu faktor determinan untuk menentukan keberhasilan dan kemajuan pemerintah daerah. Pemerintah daerah yang cenderung menata organisasi perangkat daerah yang terlampau gemuk “alias besar struktur banyak fungsi” dalam kenyataan hanya menyisahkan permasalahan bagi pemerintah daerah untuk melangkah mencapai kemajuan. Hal ini lebih disebabkan adanya sedotan biaya belanja publik dalam jumlah besar untuk dipergunakan bagi biaya belanja aparatur dalam jumlah yang tidak sedikit. Selain itu, organisasi pemerintahan daerah yang gemuk, juga disebabkan banyaknya regulasi dalam bentuk peraturan perundang-undangan dari pemerintah pusat yang mewajibkan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk membentuk organisasi perangkat daerah yang mempunyai nomenklatur yang sama dengan unit organisasi kementerian atau lembaga pemerintah non kementerian.

**Keyword :** Government Organization, Local Government, Efectiviness.

Dalam perspektif pemerintahan, organisasi pemerintahan daerah adalah salah satu aspek determinan dari kebijakan desentralisasi. Dikatakan aspek determinan karena besaran organisasi pemerintah daerah sangat menentukan keberhasilan kebijakan desentralisasi sebagai bagian dari hak dan kewajiban daerah dalam melaksanakan otonomi daerah untuk memajukan daerah. Hal ini perlu disadari secara dini mengingat organisasi pemerintahan daerah sebagai mesin birokrasi pemerintahan daerah untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan dan kewajiban daerah dengan alokasi anggaran dari APBD. Kenyataan menunjukkan bahwa banyak kegagalan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah karena model organisasi pemerintahan daerah terlampau besar, dan pada saat yang sama diikuti dengan besarnya alokasi biaya untuk belanja aparatur yang meningkat, akan

tetapi belanja publik menurun secara signifikan yang menyisahkan permasalahan tersendiri bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah baik pada level provinsi maupun kabupaten/kota.

Sejak bergulir reformasi pemerintahan pada tahun 1998, telah diberlakukan sejumlah paket kebijakan yang secara khusus menata sistem desentralisasi di Indonesia. Reformasi bidang desentralisasi ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai tonggak sejarah dimulainya babak desentralisasi penuh di Indonesia. Undang-undang ini telah merubah paradigma penyelenggaraan pemerintahan daerah yang sebelumnya bersifat sentralistik menjadi desentralistik dimana daerah memiliki kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Salah satu implikasi diberlakukan undang-undang ini dalam lingkup



organisasi pemerintah daerah ditandai dengan pengalihan instansi vertikal pusat di daerah yang berbentuk kantor wilayah (kanwil) dan kantor departemen (kandep) menjadi unit organisasi perangkat daerah berbentuk dinas, badan maupun kantor daerah.

Dalam kerangka penataan organisasi pemerintahan daerah, lahir Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Peraturan Pemerintah ini sebagai dasar hukum bagi pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk melakukan penataan organisasi pemerintahan daerahnya masing-masing. Salah satu kritik terhadap Peraturan Pemerintah ini terkait dengan ketidakjelasan demargasi besaran dan kriteria bagi penataan organisasi perangkat daerah. Implikasinya besaran organisasi perangkat daerah yang dibentuk bersarkan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 menjadi sangat besar alias "gemuk". Organisasi pemerintahan daerah yang sangat besar, berkorelasi positif dengan semakin besarnya alokasi anggaran belanja daerah bagi belanja pegawai dan sarana prasarana kantor, serta kebutuhan pegawai daerah dalam jumlah besar. Kenyataan empirik dari masa berlakunya peraturan pemerintah ini, hampir keseluruhan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia mengalami permasalahan secara vatiatif antara lain : pertama, kekosongan pegawai pada beberapa satuan kerja perangkat daerah karena jumlah pegawai terbatas; kedua, kekurangan pegawai yang memiliki kualifikasi yang relevan dengan bidang tugas; ketiga, kekurangan fasilitas kantor satuan kerja perangkat daerah; keempat, kekurangan anggaran daerah untuk belanja aparatur daerah dan fasilitas kantor daerah; kelima, tumpang tindih (*overlapping*) bidang tugas dan uraian tugas dari satuan kerja perangkat daerah; dan keenam, pelayanan publik yang terabaikan karena perangkat daerah masih melayani urusan internal pemerintahan.

Menyikapi berbagai permasalahan yang disebabkan besarnya organisasi pemerintahan daerah, pada akhir tahun 2003 pemerintah

memberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah yang secara yuridis mengganti Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000. Pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota memasuki babak baru untuk melakukan penataan organisasi perangkat daerah sesuai dengan ketentuan peraturan baru ini. Namun sangat disayangkan sampai dengan peraturan pemerintah ini almarhum pada tahun 2007, kenyataan menunjukkan bahwa hanya pemerintah daerah kabupataen/kota yang melakukan penyesuaian organisasi pemerintah daerah sesuai dengan amanat Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003. Pemerintah daerah provinsi tidak melakukan penyesuaian organisasi perangkat daerah sesuai dengan amanat Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003. Hal ini lebih disebabkan karena : pertama, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 memberi batasan demargasi bagi besaran organisasi pemerintahan daerah dengan parameter yang terukur bagi penataan organisasi perangkat daerah; kedua, kesamaan besaran organisasi antara provinsi dengan kabupaten/kota yang seharusnya berbeda karena besaran bidang tugas dan luasnya tanggung jawab pemerintahan.

Sejalan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, pemerintah memberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003. Kini landasan hukum positif bagi penataan organisasi pemerintahan daerah mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2004. Sehubungan dengan itu, untuk mengetahui secara empirik berbagai permasalahan yang dihadapi pemerintah daerah dan dampak dari besaran organisasi pemerintahan daerah yang ada saat ini (*existing condition*) perlu dilakukan penelitian lapangan. Penelitian telah dilakukan pada tahun 2011 khususnya di Provinsi Jawa Timur sebagai provinsi besar di Indonesia dengan Kota Surabaya sebagai salah satu kota terpadat di Jawa Timur dan Kabupaten Malang sebagai salah satu kabupaten



terluas di Jawa Timur. Hasil penelitian gambaran organisasi pemerintahan daerah di daerah ini akan disajikan pada bagian berikut ini.

### **PERMASALAHAN POKOK**

Permasalahan terkini yang dihadapi pemerintah daerah terkait dengan keberadaan organisasi pemerintahan daerah antara lain 1) besarnya organisasi pemerintah daerah sebagai implikasi dari berbagai amanat regulasi kepada daerah untuk membentuk satuan organisasi perangkat daerah; 2) membengkaknya anggaran daerah untuk membiayai tunjangan pejabat struktural pada satuan kerja perangkat daerah yang semakin meningkat; 3) keterbatasan sumber daya manusia aparatur daerah dari aspek kuantitas dan kualitas untuk ditempatkan pada satuan unit kerja yang mensyaratkan kompetensi teknis tertentu; 4) keterbatasan fasilitas kantor sehingga menghambat kelancaran kerja dari para aparatur untuk melaksanakan tugas; 5) rumusan tugas pokok dan fungsi satuan kerja perangkat daerah belum mencerminkan beban kerja yang berimbang dan adil; 6) adanya kepentingan politik dari DPRD untuk menambah dan mengurangi satuan kerja perangkat daerah pada saat pembahasan peraturan daerah tentang organisasi perangkat daerah.

Selain permasalahan yang dihadapi pemerintah daerah di atas, permasalahan organisasi pemerintah daerah juga disebabkan oleh pemerintah pusat. Terdapat beberapa faktor penyebab munculnya permasalahan organisasi pemerintahan daerah yang bersumber dari pemerintah pusat yang menyebabkan ketidakefektifan organisasi pemerintahan daerah antara lain: 1) pemerintah pusat melalui kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian cenderung mewajibkan pemerintah daerah untuk membentuk satuan kerja organisasi pemerintah daerah yang sesuai dengan nomenklatur kementerian dan atau lembaga pemerintah non kementerian kendatipun belum urgen untuk dibentuk di daerah; 2) pembinaan pemerintah pusat yang terbatas yang menyebabkan keleluasaan daerah untuk menata organisasi

pemerintahan daerah sesuai dengan kemauan daerah; 3) kurangnya pengawasan yang dilakukan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah terkait dengan penataan organisasi pemerintahan daerah; dan 4) lemahnya tindakan sanksi dari pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah yang tidak melaksanakan penataan organisasi perangkat daerah sesuai dengan landasan kebijakan yang berlaku. Dengan demikian, dari sisi ini tampak adanya proses pembiaran pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah untuk cenderung melanggar kebijakan terkait dengan penataan organisasi pemerintahan daerah.

### **RUMUSAN MASALAH**

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah pertama apakah penataan organisasi perangkat daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 yang dilakukan pemerintah daerah telah menghasilkan bentuk organisasi pemerintahan daerah yang dapat efektif meningkatkan kinerja optimal dari penyelenggaraan pemerintahan? Kedua, adakah permasalahan yang dihadapi pemerintah daerah terkait dengan penataan organisasi pemerintahan daerah sebagai pelaksanaan dari berbagai kebijakan yang menjadi arahan pembentukan organisasi perangkat daerah? Ketiga, adakah regulasi yang menjadi dasar pembentukan satuan kerja perangkat daerah selain Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007?

### **MAKSUD DAN TUJUAN**

Maksud penelitian ini adalah untuk melakukan potret empirik dan mengidentifikasi serta menganalisis berbagai permasalahan yang dihadapi pemerintah daerah terkait dengan penataan organisasi perangkat daerah yang dilakukan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya yang dapat dijadikan sebagai bahan masukan bagi perumusan kebijakan di bidang organisasi pemerintahan daerah sebagai penjabaran dari agenda reformasi birokrasi pemerintahan daerah yang sedang dilaksanakan dewasa ini. Sedangkan tujuan penelitian ini,



sebagai berikut, pertama, mengidentifikasi dan menganalisis penataan organisasi perangkat daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 yang dilakukan pemerintah daerah telah mencapai organisasi pemerintahan daerah yang efektif untuk meningkatkan kinerja optimal dari penyelenggaraan pemerintahan daerah? Kedua, mengidentifikasi dan menganalisis berbagai permasalahan yang dihadapi pemerintah daerah terkait dengan penataan organisasi pemerintahan daerah sebagai pelaksanaan dari berbagai kebijakan yang menjadi arahan bagi pembentukan organisasi perangkat daerah? Ketiga, mengidentifikasi dan menganalisis berbagai regulasi yang menjadi dasar pembentukan satuan kerja perangkat daerah selain Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007?

#### **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode Focus Group Discussion (FGD) yaitu pengumpulan data dengan cara melakukan wawancara terbatas dengan para informan kunci (*key informan*) yang selama ini berperan dalam melakukan penataan organisasi pemerintahan daerah. Dengan demikian, informan kunci dalam penelitian ini terdiri dari Kepala Daerah, Sekretaris Daerah, Asisten Bidang Pemerintahan, para Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah. Keseluruhan data primer yang diperoleh melalui wawancara dianalisis dengan dukungan data sekunder yang telah diolah oleh pemerintah daerah dan konsep teori yang relevan yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Adapun lingkup penelitian ini mencakup : 1) besaran organisasi perangkat daerah; 2) proses pembentukan organisasi pemerintah daerah; 3) desain organisasi pemerintah daerah; 4) efektivitas organisasi pemerintah daerah; 5) organisasi kecamatan; 6) pembiayaan pemerintah daerah; dan 7) pembinaan dan pengawasan pemerintah.

#### **LANDASAN TEORITIS**

Perubahan paradigma politik dan administrasi pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi melalui konsep otonomi daerah mempengaruhi struktur organisasi pemerintahan

daerah. Oleh karena itu penataan organisasi pemerintahan daerah menjadi krusial untuk mengantisipasi dan penyesuaian dengan perubahan format pemerintahan. Secara konseptual penataan organisasi dikenal juga sebagai pengembangan organisasi. Makna pengembangan organisasi Sutarto (2000:418) bahwa: "pengembangan organisasi adalah rangkaian kegiatan penataan penyempurnaan yang dilakukan secara berencana dan terus-menerus guna memecahkan berbagai masalah yang timbul sebagai akibat dari adanya perubahan lingkungan sehingga organisasi dapat mengatasi perubahan serta menyesuaikan diri dengan perubahan dengan menerapkan ilmu perilaku yang dilakukan oleh pejabat dalam organisasi sendiri atau dengan bantuan ahli dari luar organisasi".

Dengan demikian, tuntutan melakukan penataan organisasi merupakan jawaban atas perubahan lingkungan organisasi sebagai bagian untuk melakukan penyesuaian organisasi pemerintahan dengan lingkungan pemerintahan. Untuk itu cara penyesuaian diri suatu organisasi termasuk organisasi pemerintahan dengan lingkungan pemerintahan yang selalu berubah, oleh Sutarto (2000:414) menyatakan bahwa "dalam menghadapi berbagai tantangan penyebab perubahan, organisasi dapat menyesuaikan diri dengan jalan, pertama merubah struktur yaitu menambah satuan, mengurangi satuan, merubah kedudukan satuan menggabung beberapa satuan menjadi satuan yang lebih besar, memecah satuan besar menjadi satuan-satuan yang lebih kecil, merubah sistem sentralisasi menjadi desentralisasi atau sebaliknya, merubah luas sempitnya rentangan kontrol, merinci kembali kegiatan atau tugas, menambah pejabat, mengurangi pejabat; kedua, merubah tatakerja yang dapat meliputi tatacara, tata aliran tata tertib, dan syarat-syarat melakukan pekerjaan; ketiga, merubah orang, dalam pengertian merubah sikap tingkah laku, perilaku, meningkatkan pengetahuan, meningkatkan ketrampilan dari para pejabat; dan keempat, merubah peralatan kerja.

Pemikiran serupa dikemukakan Harold J. Leavitt dalam Sutarto (2000:415), bahwa "segi-



segi dalam organisasi yang dapat dirubah adalah struktur, teknologi, dan orang". Kedua pemikiran di atas, pada intinya menekankan bahwa aspek-aspek penting yang harus diperhatikan dalam penataan organisasi yakni menyangkut struktur, orang, mekanisme dan pedoman kerja, serta fasilitas kerja (peralatan). Dalam hubungan dengan penelitian ini difokuskan pada perubahan struktur yang secara langsung mempengaruhi perubahan mekanisme dan pedoman kerja.

Menurut Stephen P. Robbins (1994:6) bahwa "struktur organisasi menetapkan bagaimana tugas akan dibagi, siapa melapor kepada siapa, dan mekanisme koordinasi yang formal serta pola interaksi yang akan diikuti. Struktur organisasi mempunyai tiga komponen: kompleksitas, formalitas, dan sentralisasi". Selanjutnya Sutarto (2000:41) mengemukakan bahwa "struktur organisasi adalah kerangka antar hubungan satuan-satuan organisasi yang di dalamnya terdapat pejabat, tugas serta wewenang yang masing-masing mempunyai peranan tertentu dalam kesatuan yang utuh dalam arti bukan merupakan bagian yang terpisahkan melainkan menjadi satu kesatuan sistem". Selain itu, menurut Ralph Currier Davis dan Alan C. Filley dalam Sutarto (2000:42), bahwa "*An organization structure, on the other hand, is the set of formal, planned relationships between grouping of similar functions, and between the physical factors and personal required for the performance of these functions*".

Struktur organisasi hasil perubahan tentunya harus menunjukkan struktur organisasi yang baik. Struktur organisasi yang baik menurut Sutarto (2000:43), harus memenuhi syarat sehat dan efisien. Selanjutnya dikatakan bahwa "agar dapat diperoleh struktur organisasi yang sehat dan efisien, pada waktu membentuk harus memperhatikan berbagai asas organisasi." Asas-asas organisasi menurut Henry Fayol dalam Sutarto (2000:45) adalah sebagai berikut "1) *division of work*; 2) *authority and responsibility*; 3) *disciplin*; 4) *unity of command*; 5) *unity of direction*; 6) *subordination of individual interest to general interest*; 7) *remuneration (pay) of*

*personnel*; 8) *centralization*; 9) *scalar chain*; 10) *order*; 11) *equity*; 12) *stability of tenure of personnel*; 13) *initiative*; 14) *esprit de corp.*"

Konsep organisasi pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah menimbulkan berbagai perubahan terutama pada tekanan konsep organisasi pemerintahan yang berciri desentralistis. Perubahan penyelenggaraan otonomi daerah dalam undang-undang ini lebih mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Implikasinya, konsep organisasi pemerintahan pasaca berlakunya undang-undang ini lebih bersifat desentralistis dengan ciri organisasi pemerintahan daerah yang *mencirikan refracted society*. Dengan demikian konsep organisasi pemerintahan daerah jelas berbeda dengan penyelenggaraan otonomi daerah yang sentralistis sebagaimana pada masa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang dalam prakteknya mencirikan organisasi pemerintahan daerah yang bersifat *fused society*. Dengan demikian, konsep organisasi pemerintahan daerah pada masa reformasi sekarang ini lebih pada organisasi yang berciri *refracted society* sesuai dengan perkembangan demokrasi pemerintahan di Indonesia.

Perubahan konsep pemerintahan daerah yang desentralistis dalam era reformasi dewasa ini menimbulkan konsekuensi bagi perubahan organisasi pemerintahan daerah dalam bentuk penyesuaian organisasi pemerintahan daerah dengan perubahan yang terjadi lingkungan pemerintahan. Karena sebagaimana yang disebutkan oleh para ahli bahwa "kelangsungan hidup organisasi tergantung dari kemampuannya menyesuaikan dirinya dengan permintaan lingkungan" (Gibson et. al. 1988; Amitai Etzioni, 1982; dan Fremont E. Kast dan James E. Rosenzweig, 1986).

Upaya penyesuaian organisasi terhadap perubahan oleh Gibson et.al. dan Karl Albrecht (1983) disebut sebagai "Organization Development (OD)". Akan tetapi bila dicermati



secara mendalam kegiatan dimaksud antara lain ditujukan kepada kegiatan yang sering disebut sebagai refungsionalisasi dan restrukturisasi. "Refungsionalisasi bermakna kegiatan yang terkait upaya untuk merumuskan kembali tugas-tugas pokok dan fungsi (TUPOKSI) organisasi, sedangkan restrukturisasi bermakna kegiatan yang terkait dengan upaya menyusun struktur organisasi dan menyesuaikannya dengan tugas dan fungsi organisasi," (S. Pamudji, 1986:10).

Secara teoritik penataan organisasi senantiasa berpedoman pada azas-azas utama dari organisasi dengan pertimbangan untuk dilaksanakan agar diperoleh struktur organisasi yang baik. Hal ini dimaksudkan untuk mengarahkan aktivitas organisasi dapat berjalan dengan baik dan lancar. Dengan kata lain azas-azas organisasi mempunyai dua peranan penting yaitu : *pertama*, sebagai pedoman untuk menyusun struktur organisasi yang sehat dan efisien; dan *kedua*, sebagai pedoman untuk melakukan kegiatan organisasi agar berjalan efektif. Untuk kepentingan penataan organisasi pemerintahan daerah, berikut ini dipaparkan azas-azas organisasi yang dapat dijadikan sebagai acuan dalam melakukan penataan organisasi pemerintahan daerah yaitu :

Pertama, azas perumusan tujuan dengan jelas (*clearly defined objectives*). Setiap organisasi pasti mempunyai tujuan, karena organisasi memang dibentuk untuk mewujudkan tujuan tertentu. Dalam istilah lain setiap organisasi selalu mempunyai visi dan misi tertentu. Visi yang dimaksud disini adalah sebagaimana yang dikemukakan Bennis dan Michaels, (1996), yaitu artikulasi dan citra, nilai arah dan tujuan yang akan memandu organisasi ke depan. Sedangkan misi yang merupakan sasaran untuk mewujudkan visi menurut King dan Clelland (1979) mempunyai peran khusus, yaitu : 1) pelayanan sebagai dasar untuk konsolidasi dengan tujuan organisasi; 2) mendorong dan memandu alokasi sumber; 3) menentukan suasana internal organisasi beserta iklimnya; 4) memudahkan rancangan variabel utama untuk sistem kontrol. Organisasi harus mempunyai visi dan misi yang jelas yang dipahami oleh seluruh anggota organisasi dan sekaligus

merupakan dorongan untuk mengarahkan kemudi organisasi. Kejelasan visi dan misi ini menurut Hicks (1956) dapat membantu organisasi baik untuk melakukan koordinasi, menetapkan kebijakan, prosedur, metode, strategi dan peraturan maupun dalam menentukan ke arah mana orang-orang atau anggota organisasi seharusnya bergerak.

Kedua, departemenisasi yaitu proses penggabungan pekerjaan dalam kelompok-kelompok. Dalam pengelompokan ini hendaknya didasarkan pada prinsip lini dan staf, sehingga dalam organisasi yang bersangkutan akan terdapat unsur pimpinan, unsur pembantu pimpinan, dan unsur pelaksana.

Ketiga, pembagian pekerjaan, yaitu perincian serta pengelompokan aktivitas yang semacam atau erat hubungannya satu dengan lainnya untuk dilaksanakan oleh satuan organisasi tertentu dan perincian serta pengelompokan tugas yang semacam atau erat hubungannya satu dengan lainnya untuk dilaksanakan oleh unit jabatan tertentu.

Keempat, koordinasi. Dalam merancang struktur organisasi penting diperhatikan kemungkinan-kemungkinan dilaksanakannya kegiatan penyatuan tindakan atau kegiatan, penyesuaian antara bagian, keseimbangan antar satuan, keselarasan atau sinkronisasi kegiatan dalam pencapaian tujuan organisasi.

Kelima, pelimpahan wewenang (*delegation of authority*). Persoalan penting lainnya dalam merancang struktur organisasi adalah persoalan pelimpahan wewenang. Dari segi praktis persoalan ini berkaitan dengan desentralisasi, yaitu pelimpahan wewenang sampai pada tingkat yang paling rendah. Persoalan desentralisasi ini berkaitan dengan teori Fred Fiedler (1998), yaitu memberikan kekuatan posisi (*position power*) kepada pimpinan pada tingkatan manajerial yang ada. Pelimpahan wewenang dapat dilakukan oleh pejabat yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah (vertikal), dapat pula dilakukan di antara pejabat yang kedudukannya sederajat (horizontal). Pelimpahan wewenang ini menimbulkan dampak



positif, seperti yang dikemukakan Gibson (1999) bahwa : *pertama*, pelimpahan wewenang akan mendorong pengembangan kemampuan sumberdaya manusia yang profesional; *kedua*, ia juga akan dapat menciptakan suasana kompetisi yang akan mendorong sumber daya manusia untuk memberikan sumbangan dalam bentuk ukuran prestasi yang bermacam-macam; dan *ketiga*, ia juga akan mendorong para pimpinan untuk mampu melaksanakan otonomi yang luas yang pada gilirannya akan memuaskan keinginan warga organisasi untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan.

Keenam, rentangan kendali (*span of control*), yaitu jumlah orang tertentu yang dapat diawasi oleh seseorang atasan secara efektif dan efisien. Mengenai berapa jumlah orang yang pasti yang dapat diawasi oleh seseorang atasan sulit untuk ditentukan. Akan tetapi ada pendapat yang mengatakan bahwa batas maksimal kemampuan seseorang dalam mengawasi bawahannya adalah sekitar lima sampai dengan delapan orang.

Ketujuh, hirarki (hierarchy). Suatu organisasi strukturnya harus disusun berjenjang-jejang dan pada setiap jenjang kesatuan-kesatuan terdiri atas pejabat-pejabat yang memikul tugas pekerjaan tertentu, yang mempunyai kekuasaan dan tanggungjawab tertentu pula. Tiap-tiap jenjang merupakan jenjang pengawasan bagi jenjang yang ada dibawahnya. Jenjang dimaksud tersusun dari bawah ke atas dalam bentuk piramidal. Penting untuk diperhatikan jenjang dimaksud janganlah terlalu banyak. Sekalipun angka pasti untuk ini sulit ditentukan, akan tetapi para ahli organisasi cenderung menyarankan antara lima sampai dengan enam jenjang.

Kedelapan, kesatuan perintah. Kesatuan perintah atau lazim pula disebut dengan kesatuan komando (*unity of command*) berkaitan dengan kepada siapa seseorang bawahan harus bertanggungjawab. Dalam hal ini disyaratkan seseorang bawahan hanya bertanggungjawab kepada seorang atasan saja. Prinsip ini diperlukan untuk mencegah timbulnya kesimpangsiuran dan ketidaktegasan dalam bertindak.

Kesembilan, fleksibilitas. Artinya struktur organisasi hendaknya mudah diubah untuk disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi di masa depan seiring dengan perkembangan lingkungan organisasi.

Kesepuluh, berkelanjutan. Artinya untuk dapat mempertahankan kelangsungan atau kelanjutan aktivitas-aktivitasnya, maka setiap organisasi harus mampu menyiapkan berbagai sarana, misalnya untuk meningkatkan mutu sumber daya manusianya, menggali sumber-sumber yang baru, mengikuti perkembangan kebutuhan lingkungan dan penggunaan inovasi teknologi dalam pekerjaannya.

Kesebelas, keseimbangan. Artinya kelompok-kelompok yang ada di dalam organisasi harus ditempatkan dalam struktur organisasi sesuai dengan peranannya masing-masing dalam organisasi.

Dalam upaya penataan organisasi pemerintahan hal yang perlu disadari oleh perancang organisasi bahwa organisasi juga dapat dianalogikan dengan organisme hidup (*living organism*) yang berinteraksi atau mempunyai hubungan pengaruh mempengaruhi dengan lingkungannya. Setiap organisasi selalu mempunyai hubungan saling mempengaruhi dengan faktor lingkungannya. Ini merupakan implikasi dari bentuk organisasi yang terbuka (*open system*). Lingkungan, menurut Pamudji (1995) lingkungan (*environment*) adalah keadaan sekitar yang melingkupi atau mengelilingi suatu organisme hidup. Adanya korelasi antara organisasi dengan faktor-faktor lingkungan sebagaimana tersebut di atas mengharuskan kita untuk mempertimbangkan faktor-faktor lingkungan yang berkorelasi dengan organisasi dalam mendisain struktur organisasi. Variabel-variabel yang berkorelasi dengan organisasi demikian banyaknya dan berbeda-beda antara satu organisasi dengan organisasi lainnya, sehingga, kita akan menghadapi kesulitan didalam menetapkannya.

Dalam penataan organisasi pemerintahan daerah terkini, faktor lingkungan yang perlu



dipertimbangkan dan berkorelasi positif adalah mencakup : pertama, hal yang berkaitan dengan kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh daerah; kedua, *kedua*, karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah perlu dipertimbangkan keadaan dan kekayaan alam, keadaan dan kemampuan penduduk serta kebutuhan daerah sebagai konsekuensi dari visi dan misi yang ditetapkannya; *ketiga*, kemampuan keuangan daerah artinya disain struktur organisasi akan berdampak kepada pengeluaran dalam bentuk belanja pegawai dan belanja rutin satuan-satuan organisasi yang ada. Kemampuan keuangan daerah dalam hal ini perlu dipertimbangkan dalam bentuk mendisain struktur dengan besaran tertentu; dan *keempat*, ketersediaan sumberdaya aparatur dalam mendisain struktur organisasi pemerintah daerah perlu pula dipertimbangkan mutu dan jumlah sumberdaya aparatur yang tersedia.

## **HASIL PENELITIAN**

Penelitian penataan organisasi pemerintah daerah dilaksanakan di Provinsi Jawa Timur, Kota Surabaya, dan Kabupaten Malang. Penelitian difokuskan pada tujuh aspek yakni : 1) besaran organisasi perangkat daerah; 2) proses pembentukan organisasi pemerintah daerah; 3) aspek desain organisasi pemerintah daerah; 4) aspek efektivitas organisasi pemerintah daerah; 5) organisasi kecamatan; 6) rasio pembiayaan pemerintah daerah; dan 7) aspek pembinaan dan pengawasan terhadap organisasi pemerintah daerah. Secara umum ketujuh aspek penelitian dimaksud dapat diuraikan berdasarkan pemetaan data sekunder dan jawaban dari hasil wawancara masing-masing sebagai berikut.

### **Besaran Organisasi Perangkat Daerah**

Besaran organisasi perangkat daerah di Provinsi Jawa Timur, Kota Surabaya, dan Kabupaten Malang secara keseluruhan sama dan bahkan melampaui ambang batas pola maksimal yakni jumlah delapan belas dinas sebagaimana dipersyaratkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah sebagai dasar hukum bagi daerah dalam melakukan penataan organisasi

pemerintahan daerah. Secara karakteristik tampak bahwa jumlah biro, bagian dan sub bagian pada lingkup sekretariat daerah sudah sesuai dengan ketentuan PP. No. 41 Tahun 2007. Pada struktur sekretariat DPRD jumlah bagian dan subbagian telah sesuai dengan ketentuan PP. No. 41 Tahun 2007. Pada jumlah struktur dinas baik di organisasi provinsi, kota dan kabupaten memiliki kesamaan melampaui batas maksimum yakni delapan belas dinas sebagaimana yang ditentukan dalam PP. No. 41 Tahun 2007. Pada struktur badan daerah pada tiga lokasi penelitian berada pada ambang batas maksimal sebagaimana yang dipersyaratkan oleh PP. No. 41 Tahun 2007. Pada posisi staf ahli gubernur, walikota dan bupati secara keseluruhan membentuk lima staf ahli masuk kategori pola maksimal lima staf ahli sesuai dengan ketentuan PP. No. 41 Tahun 2007. Disamping itu, jumlah struktur organisasi inspektorat, kantor, rumah sakit umum daerah dan kecamatan pada lingkup kota dan kabupaten, masih berada pada dibawah dari ambang batas sebagaimana yang dipersyaratkan oleh peraturan perundangan.

Hal yang menarik setelah mencermati organisasi perangkat daerah, tampak bahwa rumpun jabatan fungsional sudah dibentuk, akan tetapi jumlah pegawai yang bekerja sebagai pejabat fungsional kurang diminati oleh pegawai di daerah. Hal ini bermakna bahwa jabatan fungsional dalam penataan organisasi pemerintah daerah kurang diminati oleh pegawai di daerah. Hal ini disebabkan karena sistem kepegawaian di daerah lebih mengedepankan pengembangan sistem struktural daripada sistem fungsional yang terdiri dari beberapa atau sekelompok orang yang melaksanakan tugas tertentu sesuai dengan pembidangan urusan pemerintahan yang menjadi bagian dari urusan pemerintah daerah.

Untuk lebih mendapatkan gambaran dan pemahaman yang komprehensif tentang organisasi pemerintahan daerah di Provinsi Jawa Timur, Kota Surabaya, dan Kabupaten Malang, secara umum dapat dilihat pada tabel hasil penelitian berikut ini.



**Tabel 1: Besaran Organisasi Perangkat Daerah di Tiga Lokasi Penelitian**

No	Satuan Kerja Perangkat Daerah	Jumlah		
		Provinsi Jatim	Kabupaten Malang	Kota Surabaya
1.	Sekretariat Daerah	1	1	1
	a. Asisten	4	4	4
	b. Biro	11	-	-
	c. Bagian	41	14	10
	d. Subbagian	124	52	29
2.	Sekretariat DPRD	1	1	1
	a. Bagian	4	4	3
	b. Subbagian	12	12	6
3.	Staf Ahli	5	5	5
4.	Dinas Daerah	20	19	18
	a. Sekretariat Dinas	20	19	18
	b. Subbagian	64	57	38
	c. Bidang	92	77	63
	d. Seksi	272	231	142
	e. UPTD	184	228	134
	f. Jabatan Fungsional	-	12.120	11.956
5.	Badan	16	10	7
	a. Sekretaris	16	10	7
	b. Subbagian	63	30	15
	c. Bidang	70	39	22
	d. Subbidang	149	78	44
	e. UPTB	1	3	-
	f. Jabatan Fungsional	-	7.286	3
6.	Inspektorat	1	1	1
	a. Sekretariat	1	1	1
	b. Inspektur Pembantu	4	-	-
	c. Subbagian	3	3	3
	d. Bidang	4	4	3
	e. Seksi	12	12	6
	f. Jabatan Fungsional	-	1	28
7.	Kantor	1	3	1
	a. Subbagian TU	1	3	1
	b. Seksi	3	9	2
8.	RSUD (tipe)	A	B	C
	a. Direktur	4	1	1
	b. Wakil Direktur	14	2	-
	c. Bagian	13	3	1
	d. Subbagian	38	9	3
	e. Bidang	22	3	3
f. Seksi	45	6	6	



	g. Jabatan Fungsional		16.246	159
9.	Kecamatan	-	33	31
10.	Kelurahan	-	12	160

Sumber : Hasil Penelitian Tahun 2011.

Besaran organisasi pemerintah daerah yang ada sekarang telah ideal mewadahi urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Para informan memberikan jawaban bahwa secara umum organisasi pemerintah daerah sudah ideal sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan jumlah potensi dan arah pengembangan potensi daerah agar bermanfaat bagi masyarakat daerah. Namun demikian, di Kota Surabaya masih terdapat unit organisasi yang belum terbentuk antara lain Badan Pengelola Bencana Daerah dan sekretariat Dewan Pengurus Korpri sebagai penjabaran dari surat edaran Menteri Dalam Negeri.

#### **Proses Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah**

Dalam hal pembentukan organisasi pemerintahan daerah terdapat beberapa variabel yang dipersyaratkan yakni luas wilayah, jumlah penduduk dan jumlah APBD yang menjadi dasar pertimbangan pembentukan organisasi perangkat daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007. Secara umum, tampak bahwa semua variabel pembentukan organisasi telah digunakan seluruhnya dalam melakukan penataan organisasi pemerintahan daerah.

Terdapat pertimbangan lain yang digunakan dalam pembentukan organisasi pemerintah daerah selain yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, secara umum di tiga lokasi penelitian tampak bahwa adanya pertimbangan lain yakni : kebutuhan daerah; kemampuan daerah; potensi dan karakteristik daerah; ketersediaan sumber daya aparatur; beban kerja organisasi; ketersediaan fasilitas teknologi; kohesi sosial budaya masyarakat yang masih hidup; dan ketersediaan teknologi komunikasi pemerintahan. Dalam hal menggunakan pertimbangan lain dalam

pembentukan organisasi perangkat daerah selain yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, secara umum telah dikonsultasikan dengan pemerintah pusat terutama dengan Menteri Dalam Negeri. Pemerintah Kota Surabaya dan Kabupaten Malang menurut ketentuan peraturan perundangan hanya dapat berkonsultasi kepada provinsi. Hal ini dimaksudkan untuk mempertegas posisi gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah.

Selain itu, hasil penelitian ini memperoleh informasi yang menarik bahwa terdapat permasalahan dalam pembentukan organisasi pemerintah daerah di Provinsi Jawa Timur yakni adanya satuan kerja perangkat daerah yakni Badan Koordinasi Wilayah Pemerintahan dan Pembangunan (Bakorwil) yang dibentuk tidak berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007. Kehadiran badan koordinasi wilayah pemerintahan dan pembangunan ini telah disetujui oleh Menteri Dalam Negeri, akan tetapi secara kelembagaan, Menteri Penertiban Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi belum memberikan persetujuan terhadap lembaga ini terutama terkait dengan eselonering dan kepangkatan para pejabat yang bertugas di dalamnya. Implikasinya, kehadiran lembaga ini pada tataran implementasi tidak disetujui oleh Menpan dan Reformasi Birokrasi. Ketidakjelasan arahan dan koordinasi antar kementerian pada lingkup pemerintah pusat ini, telah menyebabkan kurang efektifnya lembaga ini terkait dengan proses bekerjanya organisasi pemerintah daerah lainnya. Untuk itu diperlukan solusi yang tepat dan arif terutama dari pihak Kemdagri dan Kemenpan untuk menyelesaikan persoalan Badan Koordinasi Wilayah Pemerintahan dan Pembangunan (Bakorwil) di Provinsi Jawa Timur.

Dalam hal pembentukan organisasi pemerintahan daerah berdasarkan pada Peraturan



Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 secara umum tidak membebani daerah. Adapun dasar pertimbangannya adalah bahwa kehadiran organisasi perangkat daerah telah dilakukan berdasarkan kebutuhan daerah terutama dalam hal pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan yang telah menjadi kewenangan pelaksanaannya oleh pemerintah daerah melalui satuan kerja perangkat daerah.

### **Desain Organisasi Pemerintahan Daerah**

Pemerintah daerah lokasi penelitian menyatakan bahwa dasar pertimbangan dalam mendesain organisasi perangkat daerah yang bersifat lini didasarkan pada : 1) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; 2) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah; 3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknik Penyusunan Organisasi Perangkat Daerah; 4) Hasil analisa jabatan dan analisa beban kerja; 5) potensi daerah antara lain jumlah penduduk, luas wilayah, jumlah APBD; dan 6) efektivitas pelayanan kepada masyarakat. Organisasi perangkat daerah yang bersifat lini adalah organisasi yang bersifat memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat dan pelaksanaan urusan pemerintahan yang bersifat teknis operasional. Kelompok organisasi perangkat daerah ini berbentuk dinas daerah. Selain itu, dasar pertimbangan dalam mendesain organisasi perangkat daerah yang bersifat staf dilakukan berdasarkan : 1) sifat urusan yang diselenggarakan bersifat urusan staf dan tidak teknik operasional; 2) urusan yang bersifat perumusan kebijakan. Bentuk organisasi staf mencakup organisasi sekretariat daerah dan sekretariat DPRD.

Adapun dasar pertimbangan dalam mendesain organisasi perangkat daerah yang bersifat campuran lini dan staf, tetap mengacu pada ketentuan : 1) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah

Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; 2) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah; 3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknik Penyusunan Organisasi Perangkat Daerah; 4) Hasil analisa jabatan dan analisa beban kerja; dan 6) sifat urusan pemerintahan yang bersifat campuran yakni sifat pelaksanaan operasional dan sifat urusan staf perumusan kebijakan. Badan daerah adalah bentuk organisasi perangkat daerah yang melaksanakan sifat urusan lini dan staf.

Dasar pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam mendesain organisasi perangkat daerah yang bersifat lini kewilayahan bagi daerah Provinsi Jawa Timur terletak pada sifat pelaksanaan urusan pemerintahan yang mencakup beberapa wilayah kabupaten/kota seperti Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Provinsi yang keberadaannya di beberapa lintas kabupaten/kota. Bagi daerah kabupaten/kota sifat organisasi lini kewilayahan yang melaksanakan urusan pemerintahan yang dalam pelaksanaannya mencakup beberapa kecamatan seperti Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) Kabupaten/Kota di beberapa kecamatan dan organisasi kecamatan itu sendiri yang mencakup beberapa wilayah desa dan kelurahan. Artinya pembentukan organisasi perangkat daerah yang berbentuk lini kewilayahan ini lebih didasarkan pada pertimbangan pelaksanaan urusan yang mencakup beberapa wilayah kabupaten/kota, kecamatan dan desa/kelurahan.

Secara umum di tiga lokasi penelitian Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Malang dan Kota Surabaya tampak bahwa dalam mendesain organisasi satuan kerja perangkat daerah terlebih dahulu dilakukan identifikasi fungsi-fungsi organisasi. Hal ini dilakukan dengan cara mencermati beban kerja dari besaran fungsi-fungsi urusan pemerintahan yang ditangani dengan cara mengelompokkan fungsi yang sejenis dan tidak sejenis, melakukan kajian akademis dan diikuti dengan penentuan struktur organisasi secara berjenjang. Pengelompokan fungsi yang serumpun seperti pertanian, tanaman pangan, perkebunan, peternakan, kehutanan, perikanan



sangat diperlukan untuk menentukan besaran organisasi yang berimbang.

### **Efektivitas Organisasi Pemerintahan Daerah**

Dalam hal keberadaan organisasi satuan kerja perangkat daerah sekarang ini dinilai sudah efektif untuk melaksanakan urusan pemerintahan dalam rangka memajukan daerah, tampak bahwa jawaban pemerintah daerah lokasi penelitian beragam. Pemerintah daerah Provinsi Jawa Timur menyatakan bahwa organisasi perangkat daerah yang ada sekarang sudah efektif untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi urusan daerah provinsi. Dasar jawaban ini terlihat pada ukuran pencapaian indikator hasil kerja yang dikaitkan dengan target pelaksanaan kegiatan, dimana selama ini semua unit organisasi perangkat daerah dalam pelaksanaan kegiatan telah mencapai target dan beberapa unit organisasi yang melampau target. Berbeda dengan Pemerintah Kabupaten Malang yang memberi jawaban bahwa organisasi perangkat daerah Kabupaten Malang belum cukup efektif untuk mencapai kinerja organisasi karena masih ada sifat urusan yang bersifat lini operasional misalnya urusan pendidikan, kesehatan, sosial, tenaga kerja dan transmigrasi serta keluarga berencana yang pada tataran operasional belum dikoordinasikan secara efektif oleh sekretaris daerah, serta unit organisasi ini belum optimal dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya karena beban kerja yang kurang merata dan berimbang.

Terkait dengan pelaksanaan uraian tugas dari setiap satuan kerja perangkat daerah, hasil penelitian menggambarkan bahwa sebagian besar unit organisasi dalam lingkup pemerintah daerah Provinsi Jawa Timur sudah efektif melaksanakan keseluruhan uraian tugas yang menjadi beban kerja organisasinya masing-masing. Namun tidak demikian kondisi di pemerintah daerah Kabupaten Malang yang memberikan jawaban bahwa sebagian besar unit organisasi perangkat daerah belum efektif melaksanakan tugas pokok dan fungsi organisasi yang menjadi beban kerjanya masing-masing. Hal ini diawali dari hasil evaluasi dan monitoring yang dilakukan

pada tahun 2010 terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 1 Tahun 2008 dimana menunjukkan bahwa pelaksanaan tugas pokok dan fungsi oleh satuan kerja perangkat daerah masih tumpang tindih (*overlapping*).

Terkait dengan uraian tugas dari setiap satuan kerja perangkat daerah dalam menjawab kebutuhan organisasi dan masyarakat, secara umum ketiga lokasi penelitian yakni Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur, Pemerintah Daerah Kabupaten Malang, dan Pemerintah Daerah Kota Surabaya memberikan jawaban bahwa organisasi perangkat daerah sekarang sudah dapat menjawab kebutuhan organisasi dan kebutuhan masyarakat. Dasar jawaban ini terletak pada kondisi empirik bahwa uraian tugas setiap unit organisasi telah dirumuskan berdasarkan kebutuhan organisasi terutama untuk menjawab kebutuhan masyarakat dalam pelaksanaan kegiatannya. Bagi Kabupaten Malang, jawaban ini didasarkan pada hasil survey Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) pada tahun 2009 dengan nilai 75,06% kategori Baik, dan pada tahun 2010 dengan nilai 76,33% juga kategori Baik. Hal ini menunjukkan bahwa pelayanan masyarakat yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Malang sudah berjalan baik sebagai gambaran pelaksanaan tugas pokok dan fungsi organisasi yang efektif.

### **Organisasi Kecamatan**

Panilaian pemerintah daerah Provinsi Jawa Timur terhadap kedudukan, tugas dan fungsi kecamatan sebagai perangkat daerah kabupaten/kota bahwa sejak reformasi pemerintahan terjadi perubahan status kecamatan yang sebelumnya sebagai perangkat wilayah pemerintah pusat, kini menjadi perangkat daerah sebagai unit organisasi pemerintah daerah kabupaten/kota yang melaksanakan urusan pemerintahan tertentu. Namun demikian, keberadaan kecamatan masih gamang karena urusan pemerintahan yang dilaksanakan tidak bersifat spesifik dibandingkan dengan perangkat daerah lainnya. Ketidakjelasan peran kecamatan ini, telah menyebabkan kecamatan kehilangan pekerjaan dan hanya melaksanakan pekerjaan atau tugas



yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota yang dalam tataran empirik masih tampak menarik dengan urusan yang diselenggarakan perangkat daerah lainnya terutama dinas daerah. Terkait dengan laporan kinerja kecamatan, pihak kabupaten/kota telah melaksanakan kewajiban dimana setiap tahun memberikan laporan.

Panilaian Pemerintah Kabupaten Malang dan Kota Surabaya terhadap kecamatan tampak bahwa kecamatan dalam kenyataan masih dibutuhkan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati dan Walikota. Urusan yang dilimpahkan kepada Camat adalah urusan yang bersifat koordinasi pemerintahan antar unit organisasi di kecamatan, pembinaan dan pengawasan terhadap desa dan kelurahan, serta tugas-tugas operasional dalam bidang otonomi daerah yang dinilai efisien dan efektif apabila dilakukan oleh pihak kecamatan. Kabupaten dan Kota menaruh harapan banyak terhadap peran kecamatan sebagai lini terdepan dari satuan kerja perangkat daerah yang melaksanakan urusan teknis kewilayahan yang memiliki ciri yang berbeda dengan dinas dan badan daerah. Akan tetapi dalam kenyataan kecamatan masih dihadapkan dengan permasalahan kekurangan anggaran untuk membiayai berbagai kegiatan pembinaan kewilayahan yang dinilai sangat kompleks.

### **Rasio Pembiayaan Pemerintah Daerah**

Hasil penelitian di Provinsi Jawa Timur dan Kota Surabaya memberi informasi bahwa komposisi alokasi anggaran kepada organisasi satuan kerja perangkat daerah sudah didasarkan pada beban kerja organisasi. Hal ini didasarkan pada alokasi anggaran telah disesuaikan dengan beban kerja sebagaimana telah ditetapkan dalam KUA dan PPAS yang dirumuskan berdasarkan tugas pokok dan fungsi organisasi. Khusus untuk Kabupaten Malang, alokasi anggaran belum didasarkan pada beban kerja karena alokasi anggaran lebih didasarkan pada pertimbangan prioritas pembangunan pada bidang organisasi tertentu sesuai dengan visi dan misi daerah.

Terkait dengan mekanisme alokasi anggaran daerah kepada organisasi satuan kerja perangkat

daerah di Provinsi Jawa Timur, Kabupaten Malang dan Kota Surabaya telah dilakukan secara transparan. Alokasi anggaran ini dilakukan berdasarkan Rencana Kerja Anggaran (RKA) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang dibahas bersama dengan Badan Anggaran DPRD. Dalam hal kegiatan yang dialokasikan dalam APBD telah dilakukan berdasarkan mekanisme perencanaan dari bawah melalui Forum Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) desa dan kelurahan.

Khusus di Provinsi Jawa Timur, alokasi anggaran daerah bagi organisasi satuan kerja perangkat daerah yang melaksanakan urusan wajib berlaku komposisi untuk urusan wajib sebesar 90,71% dari total APBD dan hanya sebesar 9,29% untuk urusan pilihan dari total APBD. Hal ini didasarkan pada kesepakatan bersama antara eksekutif dan DPRD bahwa anggaran yang ada lebih diarahkan untuk pembelanjaan urusan wajib yang menjadi tanggung jawab penyelenggaraannya oleh daerah. Terkait rasio alokasi anggaran daerah bagi belanja pegawai dan belanja publik, berdasarkan hasil penelitian diperoleh komposisi sebagai berikut :

**Tabel 2 Rasio Alokasi Belanja Pegawai dan Belanja Publik Tahun 2010**

No	Lokasi Penelitian	Rasio Alokasi Anggaran		Jumlah
		Belanja Pegawai	Belanja Publik	
1	Provinsi Jawa Timur	21,93%	78,07%	100
2	Kabupaten Malang	60,45%	39,55%	100
3	Kota Surabaya	52%	48%	100
Total		134,38%	165,62%	300

Sumber : Hasil Penelitian 2011.

Tabel di atas memberi informasi bawah rasio alokasi anggaran untuk belanja pegawai dan belanja publik di tiga lokasi penelitian tampak variasi. Bagi Provinsi Jawa Timur, alokasi anggaran lebih pada belanja publik sebesar (78,07%) dan sisanya untuk belanja pegawai. Tapi tidak halnya di Kabupaten Malang dan Kota Surabaya, alokasi untuk belanja pegawai lebih



besar daripada alokasi untuk belanja publik. Hal ini menggambarkan bahwa secara empirik rasio alokasi anggaran masih diperuntukan guna membiayai belanja pegawai daripada belanja publik. Dengan demikian, dari data tabel di atas secara keseluruhan di tiga daerah lokasi penelitian tampak bahwa alokasi rasio APBD masih besar diperuntukan untuk belanja publik.

### **Pembinaan dan Pengawasan**

Pembinaan dan pengawasan yang terkait dengan pelaksanaan supervisi tampak bahwa pengalaman di tiga lokasi penelitian secara beragam. Pemerintah Provinsi Jawa Timur menyatakan bahwa pemerintah pusat sering melakukan supervisi kepada pemerintah daerah terkait dengan penataan organisasi perangkat daerah. Akan tetapi di Kabupaten Malang dalam kenyataan Pemerintah Pusat tidak secara langsung melakukan supervisi dalam hal penataan organisasi perangkat daerah, bahkan yang sering melakukan supervisi adalah Pemerintah Provinsi Jawa Timur sesuai dengan lingkup kewenangan pembinaan dan pengawasan yang diserahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Selain itu, instansi pusat yang sering melakukan supervisi bagi provinsi dalam melakukan penataan organisasi perangkat daerah hanya dari Kementerian Dalam Negeri.

Terkait dengan asistensi pemerintah pusat kepada pemerintah daerah pengalaman ketiga pemerintah daerah lokasi penelitian dirasakan secara beragam. Provinsi Jawa Timur menyatakan bahwa Kementerian Dalam Negeri sering melakukan asistensi dalam hal penataan organisasi perangkat daerah. Kabupaten Malang menyatakan bahwa pemerintah pusat dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri tidak secara langsung melakukan asistensi kepada Kabupaten Malang dalam hal penataan organisasi perangkat daerah karena telah dilakukan oleh pihak Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam hal ini Gubernur Jawa Timur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Penilaian pemerintah daerah terhadap pembinaan dan pengawasan yang dilakukan pemerintah pusat selama ini, secara umum

menyatakan bahwa pembinaan dan pengawasan dalam kenyataan tidak efektif untuk meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik bagi daerah. Alasannya adalah volume pembinaan dan pengawasan terlampau sedikit dan tidak dilakukan secara rutin dan berkala, serta hasil dari pengawasan tidak diikuti dengan pembinaan yang tepat kepada daerah. Implikasinya, terdapat regulasi yakni peraturan perundang-undangan yang tidak dilaksanakan pemerintah daerah akan tetapi pemerintah pusat tidak memberikan sanksi yang tegas kepada daerah. Misalnya, banyak bupati dan walikota mengangkat camat tidak sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan yang mengatur persyaratan kompetensi yang harus dipenuhi oleh calon camat. Dalam kenyataan pelanggaran ini tidak mendapat sanksi dari pemerintah pusat dalam arti adanya proses pembiaran dari pemerintah pusat kepada daerah untuk tidak mengikuti aturan kebijakan yang ada.

Selain ketujuh aspek di atas, terkait dengan penataan organisasi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota, hasil yang ditemukan di lokasi penelitian yakni Provinsi Jawa Timur, Kota Surabaya dan Kabupaten Malang, tampak bahwa dasar hukum bagi penataan organisasi pemerintahan daerah tidak saja mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah sebagai penjabaran dari amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Terdapat peraturan lainnya yang menjadi dasar bagi pembentukan organisasi perangkat daerah oleh daerah yaitu pertama, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran yang mengamanatkan pembentukan Komisi Penyiaran Indonesia Daerah. Kedua, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 yang mengamanatkan Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan di daerah. Ketiga, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 yang mengamanatkan pembentukan Badan Nasional Penanggulangan Bencana di Daerah. Keempat, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 yang mengamanatkan



pembentukan Komisi Keterbukaan Informasi Publik Daerah. Kelima, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 yang mengamanatkan pembentukan Badan Nasional Narkotika Daerah. Keenam, Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010 yang mengamanatkan pembentukan Badan Nasional Pengelola Perbatasan di daerah. Ketujuh, Keputusan Dewan Pengurus Pusat Korps Pegawai Republik Indonesia Nomor Kep-19/K-VIII/DPP/2000 yang mengamanatkan pembentukan Sekretariat KORPRI di daerah.

### KESIMPULAN

Potret empirik penataan organisasi perangkat daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang dilakukan pemerintah daerah belum mewujudkan organisasi pemerintahan daerah yang efektif untuk meningkatkan kinerja pemerintahan daerah yang optimal karena pertama, Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dalam kenyataan cenderung mendorong pemerintah daerah untuk membentuk organisasi yang gemuk; kedua, banyaknya regulasi yang dari pemerintah pusat yang mewajibkan daerah untuk membentuk organisasi perangkat daerah selain bentuk organisasi perangkat daerah sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah; ketiga, pola perumpunan urusan pemerintahan yang dijadikan dasar dalam pembentukan organisasi pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 pada tataran empirik menjadikan organisasi pemerintahan daerah tidak efektif karena banyak beban kerja yang harus dikerjakan serta adanya hambatan koordinasi urusan pemerintahan terkait dengan unit organisasi di tingkat pusat yang sangat beragam pada beberapa kementerian.

Terdapat beberapa permasalahan yang dihadapi pemerintah daerah terkait dengan penataan organisasi pemerintahan daerah yaitu pertama, besarnya rasio belanja pegawai yang dialokasikan dari Anggaran Pendapatan dan

Belanja Daerah (APBD) dibandingkan dengan belanja publik sebagai implikasi dari organisasi pemerintahan daerah yang terlampau gemuk. Kedua, pembentukan organisasi pemerintahan daerah sebagai penyelenggara urusan otonomi daerah pada tataran implementasi belum dapat dilaksanakan secara optimal karena masih terdapat Unit Pelaksana Teknis (UPT) Kementerian/Lembaga Pemerintah Non Kementerian di daerah yang juga melaksanakan urusan otonomi daerah. Ketiga, kedudukan dan peran kecamatan sebagai perangkat daerah kabupaten/kota belum diposisikan secara tepat untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan yang spesifik terutama tugas-tugas delegatif yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota dan tugas-tugas atributif di bidang pemerintahan umum yang pelaksanaan operasionalnya di wilayah kecamatan.

Terdapat beberapa regulasi dari pemerintah pusat yang mewajibkan pemerintah daerah untuk membentuk satuan kerja perangkat daerah selain yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007. Regulasi dimaksud adalah pertama, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran yang mengamanatkan pembentukan Komisi Penyiaran Indonesia Daerah. Kedua, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 yang mengamanatkan Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan di daerah. Ketiga, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 yang mengamanatkan Pembentukan Badan Nasional Penanggulangan Bencana di Daerah. Keempat, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 yang mengamanatkan pembentukan Komisi Keterbukaan Informasi Publik Daerah. Kelima, Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 yang mengamanatkan pembentukan Badan Nasional Narkotika Daerah. Keenam, Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010 yang mengamanatkan pembentukan Badan Nasional Pengelola Perbatasan di daerah. Ketujuh, Keputusan Dewan Pengurus Pusat Korps Pegawai Republik Indonesia Nomor Kep-19/K-VIII/DPP/2000 yang mengamanatkan pembentukan Sekretariat KORPRI di daerah.



DAFTAR PUSTAKA

- Dwiyanto, Agus., 2002, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta : Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada
- Hicks, Herbert G., and G. Ray Gullet., 1995, *Organisasi : Teori dan Perilaku*, Penerjemah : G. Kartasapoetra dan A.G. Kartasapoetra, Jakarta : Sinar Grafika
- Lawler III Edward E. (dkk), 2003, *Handbook of Organizations Kajian dan Teori Organisasi*, (Penerjemah : A. Usmara), Penerbit : Amara Books, Jakarta
- Millet, John D., 1954, *Management in the Public Service*, New York : McGraw-Hill Book Company, Inc
- Robbins, Stephen P., 1994, *Teori Organisasi : Struktur, Desain & Aplikasi*, Penerjemah : Jusuf Udaya, Lic.,Ec. Jakarta : Arcan
- Ryaas, Rasyid M., 1996, *Makna Pemerintahan Tinjauan Dari Segi Etika dan Kepemimpinan*, Jakarta : Yarsif Watampone
- \_\_\_\_\_, 1997. *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan & Politik Orde Baru*, Jakarta : Yarsif Watampone
- \_\_\_\_\_, 1985, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bandung : Binacipta
- Smith, Brian C., 1985, *Decentralization The Teritorial Dimension Of The State*, Sydney Australia : George Allen & Unwin.
- Sutarto, 2000, *Dasar-Dasar Organisasi*, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press
- Winardi J., 1992, *Manajemen Perilaku Organisasi*, Bandung : Citra Aditya Bakti
- Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1999, *Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah*
- \_\_\_\_\_, 2004, *Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah*
- \_\_\_\_\_, 2000, *Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah*
- \_\_\_\_\_, 2003, *Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah*
- \_\_\_\_\_, 2007, *Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah*
- \_\_\_\_\_, 2003, *Keputusan Bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 01/SKB/M.PAN/4/2003, Nomor 17 Tahun 2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003*
- \_\_\_\_\_, 2007, *Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor : 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah, sebagai telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 56 Tahun 2010.*
-