

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia tengah berada dalam masa transformasi dalam hubungan antara Pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/ kota yang menurut Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1974 hanya merupakan kepanjangan tangan dari Pemerintah Pusat. Sebagai perwujudan Otonomi Daerah dalam Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan melalui undang- undang terbaru yaitu Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah telah dibuka saluran baru dalam Adminstrasi Publik, bahwa pemerintah provinsi dan kabupaten dalam mengambil tanggung jawab yang lebih besar dalam pelayanan umum bagi masyarakat setempat, untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam acuan dasar tersebut setiap daerah harus membentuk suatu paket otonomi yang konsisten dengan kapasitas dan kebutuhannya. Pada proses ini komunitas- komunitas lokal perlu dilibatkan oleh masing- masing pemerintah kabupaten/ kota, termasuk DPRD untuk menjamin proses desentralisasi secara baik dan bertanggung jawab, dimana mereka sebagai *stakeholder* yang memiliki kepentingan mendalam untuk mensukseskan otonomi daerah.

Dengan bergulirnya era reformasi yang juga mempengaruhi Administrasi Publik di Indonesia, maka muncul keinginan untuk memberdayakan masyarakat dan Pemerintah Daerah. Keinginan tersebut merupakan cerminan dari “hatinya” demokrasi. Demokrasi menuntut penguatan pada sisi masyarakat dan Pemerintah Daerah. Dengan terciptanya iklim demokratisasi memungkinkan masyarakat dan Pemerintah Daerah dapat menentukan nasibnya sendiri yang selama ini tidak bisa didapatkannya, selain itu masyarakat juga akan memiliki akses yang luas untuk masuk dan terlibat dalam arena proses pengambilan kebijakan publik. Selain itu demokrasi menjadikan masyarakat tidak lagi sekedar hanya sebagai objek yang bisa dieksploitasi tetapi juga berperan sebagai subjek yang “mewarnai” pelaksanaan otonomi daerah ini.

Seiring dengan perkembangan zaman yang semakin mengglobal, *good Governance* sudah menjadi tuntutan sekaligus kebutuhan dalam penyelenggaraan Administrasi Publik di Indonesia. *Good Governance* menuntut keseimbangan peran antar seluruh unsur pendukungnya, yaitu Negara/pemerintah, swasta dan masyarakat. Sehingga tak ayal terkadang saat ini kita masih bisa menyaksikan ketidakberdayaan masyarakat bila dibandingkan dengan posisi unsur lainnya sebagai akibat dari “kenang-kenangan” praktek penyelenggaraan pemerintah masa lalu yang cenderung otoriter dan juga mematikan timbulnya *maladministration*.

Inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus untuk menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian, tuntutan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah yang luas dan kelangsungan pelayanan umum tidak diabaikan. Melalui otonomi daerah diharapkan daerah akan lebih mandiri dalam menentukan kegiatannya dan mampu melaksanakan peranannya dalam membuka peluang memajukan daerah.

Perkembangan situasi yang terjadi, perubahan sistem Administrasi Publik berupa penerapan otonomi daerah yang telah digulirkan pada tanggal 1 Januari 2001, serta reorganisasi institusi pemerintahan, mengharuskan pemerintah pusat menyelaraskan semua kegiatan pemerintah sesuai dengan perkembangan di daerah, dengan memperhatikan kapasitas daerah meliputi kapasitas individu, kelembagaan, dan sistem yang telah dimiliki oleh daerah. (Widjaja, 2001, h.7)

Pelaksanaan otonomi daerah ini mengakibatkan perlu adanya perubahan dalam aspek pemerintahan. Sehingga dengan dilaksanakannya otonomi daerah secara otomatis diperlukan adanya reformasi dalam pemerintahan. Langkah-langkah yang harus dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam mewujudkan otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab di era reformasi adalah dilaksanakannya Reformasi Administrasi Publik. Karena dalam otonomi daerah menyangkut pelayanan publik. Perwujudan Reformasi Administrasi Publik ini meliputi reformasi dalam sistem pendistribusian kewenangan, organisasi perangkat daerah, penataan relokasi personil, sebagai tidak lanjut Undang-undang 32 Tahun 2004.

Reformasi Administrasi Publik ini perlu dilakukan untuk (Hardjanto,2006, h.20) mengatasi *maladministration*, mencapai kinerja administrasi yang efektif dan efisien, serta mengimplementasikan perubahan- perubahan yang diperlukan untuk mendukung pelaksanaan otonomi daerah secara bertanggungjawab. Sebagai perwujudan Reformasi Administrasi Publik, yang di dalamnya termasuk reorganisasi dalam penataan kelembagaan Pemerintah Daerah pada khususnya, maka dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Sejalan dengan ditetapkannya Undang- undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, telah mengakibatkan terjadinya perubahan kewenangan dan kelembagaan baik di pusat maupun di daerah dan dalam kegiatan penataan tersebut, Departemen Dalam Negeri bekerja sama dengan Pemerintah Daerah.

Dengan diimplementasikannya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka salah satu “pekerjaan rumah” Pemerintah Daerah adalah melakukan restrukturisasi terhadap birokrasinya. Karena menurut UU tersebut bahwa susunan dan pengendalian organisasi perangkat daerah dilakukan dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah (PP). PP yang dimaksud dan yang berlaku saat ini adalah PP Nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Substansi dari PP Nomor 41 Tahun 2007 ini merupakan produk peraturan dibawah undang- undang dinilai lebih lengkap menjabarkan batas kewenangan antara propinsi dan kabupaten/ kota. Berbeda dengan peraturan sebelumnya, PP Nomor 8 Tahun 2003, yang cenderung menyerahkan kepada aparat di daerah bentuk- bentuk urusan prioritasnya, PP Nomor 41 Tahun 2007 ini menegaskan bahwa fungsi utama Pemerintah Daerah adalah untuk menunjang pelayanan dasar (*basic services*) seperti yang tertuang di dalam kewenangan wajib. Sedangkan pengembangan potensi unggulan (*core competence*) memang prioritasnya diserahkan kepada daerah seperti yang tertuang di dalam ketentuan kewenangan pilihan. Apabila semangatnya diikuti, maka sebenarnya tidak akan terjadi lagi kebijakan Pemerintah Daerah yang cenderung mengabaikan sektor pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, perumahan, dan sektor- sektor lain karena sering dianggap hanya menyedot anggaran dan tidak memberi masukan bagi PAD.

Tetapi masih harus dilihat dalam kenyataan apakah para pejabat dan pegawai Pemerintah Daerah bisa menangkap semangat ini.

Sementara terbitnya PP Nomor 41 Tahun 2007, akan membuat aparat Pemerintah Daerah melihat sejumlah peluang dan juga tantangan. Peraturan ini banyak ditunggu jajaran Pemerintah Daerah karena selama ini PP Nomor 8 Tahun 2003 dianggap membatasi ruang gerak dalam menyusun struktur organisasi Pemerintah Daerah.

Peraturan Pemerintah ini pada prinsipnya dimaksudkan memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata organisasi yang efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi, simplifikasi dan komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah. Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.

Keharusan Pemerintah Daerah dalam konsep Reformasi Administrasi Publik salah satunya adalah restrukturisasi organisasi terhadap birokrasi, dan haruslah sejalan dengan perkembangan paradigma penyelenggaraan pemerintahan yang harus mampu mewujudkan prinsip-prinsip *Good Governance* khususnya di tingkat lokal. Sehingga diharapkan melalui restrukturisasi organisasi perangkat daerah, Pemerintah Daerah dapat mampu menciptakan pemberdayaan masyarakat. Penentuan jumlah perangkat daerah sesuai dengan jumlah nilai yang ditetapkan berdasarkan perhitungan dari variabel, dan masing-masing Pemerintah Daerah tidak mutlak membentuk sejumlah perangkat daerah yang telah ditentukan sesuai dengan variabel tersebut. Urusan pemerintahan yang perlu ditangani terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Masing-masing urusan pada prinsipnya tidak mutlak dibentuk dalam lembaga tersendiri, namun sebaliknya masing-masing urusan dapat dikembangkan atau dibentuk lebih dari satu lembaga perangkat

daerah sesuai dengan prinsip-prinsip organisasi, kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing.

Dengan dilakukannya Restrukturisasi Pemerintah Daerah diharapkan bermuara pada sebuah birokrasi Pemerintah Daerah yang tampil dengan penampilan yang fit dan prima. Performa yang diharapkan tersebut seharusnya tidak lagi seperti yang terjadi pada masa lalu, yaitu sebuah birokrasi Pemerintah Daerah yang gemuk dan lamban sehingga banyak memerlukan *resources*, namun harus eksis dan ramping serta kaya akan fungsi. Apabila birokrasi Pemerintah Daerah bisa tampil dengan performa "*lean and mean*" maka kehendak untuk memberdayakan rakyat mudah-mudahan dapat diwujudkan. Karena sumber daya yang selama ini dipakai untuk birokrasi bisa digunakan untuk memberdayakan masyarakat. Dengan berdayanya masyarakat maka akan ada keseimbangan peran dari semua unsur penopang *Good Governance*.

Untuk menciptakan kondisi yang diharapkan itu, maka birokrasi tersebut harus mampu merubah dirinya menjadi sebuah organisasi yang dapat meningkatkan kompetensi administrasi, transparan dan efisien. Kompetensi administrasi dari birokrasi Pemerintah Daerah akan memungkinkan organisasi tersebut memiliki kompetensi institusi dan personal.

Untuk itu, maka dalam konteks restrukturisasi birokrasi yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, organisasi birokrasi harus memiliki kedua kompetensi itu. Kompetensi kelembagaan mengandung makna bahwa organisasi yang dibentuk benar-benar memiliki kewenangan dan kemampuan untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya secara efektif dan efisien. Kompetensi kelembagaan dimaksudkan untuk menghindari adanya duplikasi pelaksanaan tugas (*overlapping*) karena dengan adanya kompetensi lembaga maka setiap lembaga akan memiliki karakteristik yang berbeda dengan lembaga lainnya dalam menjalankan aktivitas dan mencapai tujuan organisasi.

Sedangkan kompetensi personal diartikan sebagai kemampuan dan karakteristik yang dimiliki personal berupa pengetahuan dan keterampilan yang dijadikan dasar dalam penempatan/promosi pada jabatan-jabatan yang tersedia dalam jajaran organisasi birokrasi hasil proses restrukturisasi. Dengan ada kompetensi personal di jajaran organisasi birokrasi Pemerintah Daerah maka

penggunaan sumber daya untuk keperluan birokrasi akan mengalami pengecilan, dan profesionalisme birokrat dapat diwujudkan. Kemampuan personil dalam menjalankan tugas dengan baik (wujud dari profesionalisme) akan mengurangi penggunaan biaya-biaya yang tidak semestinya.

Selain kompetensi administrasi, organisasi yang transparan memungkinkan masyarakat dapat mengontrol birokrasi dalam menjalankan aktivitasnya. Adanya kontrol yang ketat dari masyarakat inilah yang menyebabkan birokrasi tidak lagi bisa seenaknya menggunakan sumber daya yang ada. Yang dimaksud dengan transparansi adalah dimana kebijakan memiliki karakteristik yang mudah dipahami, informasi tentang kebijakan mudah diperoleh, akuntabilitasnya jelas, dan masyarakat mengetahui aturan main dalam implementasi kebijakan. Aspek transparansi lebih mengarah pada kejelasan mekanisme formulasi dan implementasi kebijakan, program dan proyek yang dibuat dan dilaksanakan pemerintah (widjaja, 2001, h.20), atau dengan kata lain transparansi dapat diartikan sebagai keterbukaan yang dimiliki oleh organisasi dalam implementasi kebijakan publik, dimana rakyat secara leluasa dapat memperoleh informasi dan mengetahui secara jelas tentang proses perumusan dan implementasi kebijakan publik.

Sedangkan efisiensi dimaksudkan bahwa restrukturisasi birokrasi yang dilaksanakan Pemerintah Daerah harus mampu menghasilkan sebuah organisasi birokrasi yang lebih sederhana, ramping namun kaya fungsi sehingga aspek efisiensi khususnya dalam penggunaan dana publik untuk keperluan birokrasi menjadi lebih baik (efisien). Mengenai pentingnya penyederhanaan lembaga dan efisiensi dalam kerangka *Good Governance* Nisjar dalam (widjaja, 2001) menyebutkan bahwa penerapan prinsip - prinsip "*Good Governace*", adalah bahwa pemerintah harus ... menciptakan struktur kelembagaan bagi berkembangnya partisipasi masyarakat, ... dengan demikian perlu ada perampingan birokrasi atau corak pemerintah. Karena birokrasi adalah lembaga implementasi kebijakan publik, maka dalam kegiatan pelaksanaan kebijakan publik harus dilakukan secara efisien. Efisiensi merupakan penggunaan waktu yang sesingkat-singkatnya dengan biaya yang semurah-murahnya dalam memberikan pelayanan.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 ini tidak memberi batasan tanpa kriteria yang jelas. Peraturan pemerintah ini tampaknya disusun dengan gagasan agar Pemerintah Daerah mampu menyesuaikan diri dengan desain organisasi modern dengan mempertimbangkan urusan wajib dan urusan pilhan sesuai dengan kebutuhan daerah. Selain itu diatur pula pembentukan lembaga lain untuk melaksanakan kebijakan nasional seperti Sekretariat Badan Narkoba dan Komisi Penanggulangan HIV/AIDS. Apakah selanjutnya semua daerah akan mampu membentuk struktur yang efektif, efisien, dan sehat sesuai dengan kebutuhan rakyat di daerah? Inilah tantangan yang tidak mudah dijawab oleh jajaran Pemerintah Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 juga berpengaruh terhadap Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Banyuwangi. Perubahan Organisasi Perangkat Daerah ini diterapkan tidak lepas dari perkembangan dan dinamika masyarakat Kabupaten Banyuwangi yang tinggi. Kepekaan dan tuntutan masyarakat ini disikapi dengan perlunya ada struktur Organisasi Perangkat Daerah yang tepat dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat Kabupaten Banyuwangi. Namun dalam prosesnya terdapat permasalahan yang terjadi. Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 ini disertai dengan masing-masing daerah menyusun Peraturan Daerah sebagai landasan hukum dalam pelaksanaan Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerahnya. Di Kabupaten Banyuwangi telah dikeluarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 sebagai jawaban atas Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007.

Diberitakan dalam Radar Banyuwangi (edisi 21 Desember 2007), penyusunan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) terlambat untuk mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Banyuwangi. Sehingga PP Nomor 41 Tahun 2007 baru bisa diimplementasikan pada tahun berikutnya. Ketika Raperda ini disetujui oleh DPRD Kabupaten Banyuwangi, Kemudian Rancangan Peraturan Daerah ini diajukan kepada Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Ketika Rancangan Peraturan Daerah ini diproses, Pemerintah Propinsi mengirimkan perintah kepada Pemerintah Kabupaten Banyuwangi untuk merevisi Rancangan Peraturan Daerah ini karena dianggap belum sesuai dengan tuntutan yang ada dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007.

Terdapat beberapa pasal yang dianggap tidak sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007. Diantaranya dalam draf Ranperda yang diajukan Kantor Perpustakaan Umum dimerges dengan Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga, Struktur Satuan Polisi Pamong Praja yang tidak sesuai dengan standar yang ditentukan oleh pusat, dan permasalahan struktur UPTD yang dimasukkan dalam struktur kecamatan. Hal ini menjadi dilema bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi. Karena dilain pihak, Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi didesak oleh Pemerintah Pusat untuk segera mengimplementasikan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, karena hal ini berkaitan dengan anggaran RAPBN dari Pemerintah Pusat untuk daerah .

Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi merevisi kembali Raperda yang telah diajukan kepada Pemerintah Provinsi Jawa Timur, kemudian Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi mengajukan hasil revisi Ranperda ini langsung kepada Departemen Dalam Negeri tanpa melalui Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Dan ternyata Departemen Dalam Negeri menyetujui Ranperda ini. Kemudian DPRD Kabupaten Banyuwangi mengesahkannya menjadi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008.

Setelah Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 disahkan oleh DPRD Kabupaten Banyuwangi, Pemerintah Provinsi Jawa Timur baru mengetahuinya. Kemudian Pemerintah Provinsi memberikan teguran dalam surat Sekretaris Daerah Jatim Nomor : 061/7346/041/2008 yang dikirimkan pada Bupati Banyuwangi, Peraturan Daerah Organisasi Perangkat Daerah yang disusun Pemerintah Daerah yang telah disahkan DPRD Kabupaten Banyuwangi dinilai tidak sesuai dengan ketentuan pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 41 Tahun 2007. Dalam surat yang diteken Sekretariat Daerah Provinsi itu disebutkan, Banyuwangi termasuk kategori daerah yang memiliki nilai lebih dari 70. Dengan demikian, perangkat daerah harus berpedoman pada PP 41, pasal 21 ayat (3). Dalam pasal itu disebutkan, sekretariat daerah paling banyak punya empat asisten. Sementara Perda OPD yang sudah disahkan itu, hanya memberi jatah dua asisten sekda. Yakni, asisten pemerintahan yang membawahi bagian organisasi dan pemerintahan, hukum dan bagian Humas dan Protokol. Asisten Administrasi Pembangunan membawahi bagian perlengkapan, bagian umum dan bagian administrasi pembangunan dan Kesra. Hal ini

menimbulkan permasalahan yang kompleks bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi berkaitan dengan proses penataan kelembagaannya.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka peneliti berminat untuk mengangkatnya dalam penelitian yang berjudul **“Reformasi Administrasi Publik Melalui Penataan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Banyuwangi (Studi Tentang Penataan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Banyuwangi Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007)”**.

B. Rumusan Masalah

Dalam kegiatan penelitian, rumusan masalah sangatlah penting sebagai pedoman penentuan langkah- langkah yang selanjutnya untuk memperoleh cara- cara pemecahannya. Berdasarkan pada latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah proses pelaksanaan penataan kelembagaan di Pemerintah Kabupaten Banyuwangi berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007?
2. Bagaimanakah perubahan struktur Organisasi Perangkat Daerah yang direncanakan di Kabupaten Banyuwangi sebagai implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007?
3. Faktor- faktor apakah yang mendukung dan menghambat dalam upaya penataan kelembagaan di Pemerintah Kabupaten Banyuwangi berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari proposal penelitian yang berjudul **Reformasi Administrasi Publik Melalui Penataan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Banyuwangi (Studi tentang Penataan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Banyuwangi Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007)** adalah sebagai berikut :

1. Mendeskripsikan dan menganalisa proses pelaksanaan Reformasi Administrasi Publik yang dilakukan melalui penataan kelembagaan oleh

Pemerintah Kabupaten Banyuwangi berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007.

2. Mendeskripsikan dan menganalisa perubahan struktur organisasi Perangkat daerah yang direncanakan di Kabupaten Banyuwangi sebagai implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007.
3. Mendeskripsikan dan menganalisa faktor- faktor pendukung dan penghambat dalam upaya Reformasi Administrasi Publik yang dilakukan melalui penataan kelembagaan oleh Pemerintah Kabupaten Banyuwangi berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007.

D. Kontribusi Penelitian

Penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan nilai (value), baik secara akademis maupun praktis mengenai Penataan Kelembagaan Pemerinta Daerah. Berdasarkan tujuan penelitian yang ingin dicapai, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan sebagai berikut:

1. Kegunaan Akademis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai sumbangan pemikiran pengembangan kajian Ilmu Administrasi pada umumnya dan Ilmu Administrasi Publik pada khususnya.
 - b. Diharapkan dari penelitian ini, pada masa yang akan datang,dapat disempurnakan dan dapat dijadikan sebagai referensi dan masukan untuk penelitian- penelitian selanjutnya yang mempunyai tema yang sama atau hampir sama dengan penelitian ini.
2. Kegunaan Praktis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai sumbangan pemikiran dan masukan positif bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi dalam upaya penataan kelembagaan Pemerintah Daerah yang berkualitas.
 - b. Penelitian ini sebagi sarana pembelajaran untuk mengembangkan dan mengaplikasikan ilmu pengetahuan yang telah diperoleh selama masa perkuliahan terutama yang berhubungan dengan judul penelitian ini yaitu mata kuliah Sistem Pemerintahan Daerah.

E. Sistematika Pembahasan

Untuk mempermudah dalam pembahasan agar terarah dan sistematis, maka penulisan skripsi ini dengan akan disajikan dalam lima bab, dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Merupakan bab pendahuluan, yang berisi latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian, dan sistematika pembahasan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Merupakan bab tinjauan pustaka, berisi beberapa teori yang terkait dengan judul penelitian yaitu mengenai teori tentang Reformasi Administrasi Publik dan teori Penataan Kelembagaan.

BAB III METODE PENELITIAN

Merupakan bab metode penelitian, berisikan jenis penelitian, fokus penelitian, pemilihan lokasi dan situs penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, instrumen penelitian, dan metode analisis.

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

Merupakan bab hasil pembahasan, yang mengemukakan mengenai data- data yang berkaitan dengan masalah yang diteliti, berkaitan dengan tujuan penelitian, dan sesuai dengan fokus penelitian. Data yang telah dikumpulkan kemudian dianalisis dan diinterpretasikan.

BAB V PENUTUP

Merupakan bab kesimpulan dan saran. Pada bab ini akan berisikan tentang kesimpulan dari seluruh uraian pada bab- bab sebelumnya dan sarang yang mendukung yang nantinya akan menjadi masukan terutama yang berkenaan dengan Reformasi Administrasi Publik melalui penataan kelembagaan daerah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Otonomi Daerah

1. Pengertian Otonomi Daerah

Istilah otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani “autos” dan “nomos” yang berarti Undang- Undang, dengan kata lain otonomi adalah perundangan sendiri atau pemerintahan sendiri (*zehlwegewing*). Tetapi menurut perkembangan di Indonesia, otonomi selalu mengikuti arti “perundangan” (*regeling*) serta mengandung pula arti “pemerintahan” (*bestuur*). Otonomi dapat mengandung beberapa pengertian sebagai berikut :

- a. Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk tidak dikontrol oleh pihak lain atau kekuatan lain.
- b. Otonomi adalah bentuk pemerintahan sendiri, yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasibnya sendiri.
- c. Pemerintahan sendiri yang dihormati, diakui, dan dijamin tidak adanya kontrol dari pihak lain terhadap fungsi daerah atau terhadap minoritas suatu bangsa.
- d. Pemerintahan otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasibnya sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun dalam mencapai tujuan hidup secara adil.
- e. Pemerintahan daerah memiliki supremasi atau dominasi kekuasaan atau hukum yang dilaksanakan sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan di daerah.
- f. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan.

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang- undangan (Widjaja, 2001, h.76). Sedangkan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang

mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, 2004, h.107)

Sedangkan pengertian Otonomi Daerah seperti yang tercantum dalam pasal 1 ayat 5 Undang- undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan ”.

Bedasarkan Undang- undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 11 Ayat 3 menyebutkan urusan- urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib meliputi :

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang- undangan.

Sedangkan urusan pilihan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Jadi secara universal Otonomi Daerah mempunyai ciri- ciri sebagai berikut :

1. Daerah memiliki kewenangan untuk membuat kebijakannya sendiri tanpa intervensi dari pihak luar.
2. Daerah memiliki kewenangan untuk memilih dan menentukan pimpinan daerahnya.
3. Daerah memiliki kewenangan penuh mengelola keuangannya dalam membiayai kegiatan rumah tangga pemerintahannya sendiri.
4. Lembaga daerah memiliki supremasi terhadap eksekutif daerah.

2. Prinsip Otonomi Daerah

Dasar pemikiran prinsip pelaksanaan otonomi daerah adalah memperhatikan pengalaman pelaksanaan Undang-undang yang berkenaan dengan penyelenggaraan otonomi daerah pada masa lampau, yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak. Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 pemberian kewenangan otonomi kepada kabupaten dan kota didasarkan pada azas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam penjelasannya dijelaskan pula prinsip pemerintahan daerah. Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah

tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip otonomi daerah penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara Daerah dengan Daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar Daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar Daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar Daerah dengan Pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara. Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Disamping itu diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Bersamaan itu Pemerintah wajib memberikan fasilitasi yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pemerintah Daerah merupakan penyelenggara Pemerintahan daerah Otonom yang terdiri dari Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam konteks SANKRI prinsip penyelenggaraan pemerintah daerah secara keseluruhan adalah berpedoman pada hal- hal berikut :

1. Digunakannya azas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

2. Penyelenggaraan azas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di daerah kabupaten dan daerah kota.
3. Azas tugas pembantuan dapat dilaksanakan di daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota dan desa.

Azas- azas yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan mengandung pengertian sebagai berikut :

1. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah.
3. Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggung jawabkannya kepada yang menugaskan.

3. Tujuan dan Hakikat Otonomi Daerah

Konsep Indonesia sebagai Negara Kesatuan yang menghendaki dibentuknya daerah- daerah otonom telah tersirat dalam konstitusi negara (Pasal 18 UUD 1945). Sesuai dengan perkembangan lingkungan yang strategis yang dihadapi pada abad 21, telah menuntut adanya perubahan paradigma pemerintahan dan kebijakan pembangunan daerah di Indonesia dari sistem yang cenderung sentralistis bergeser ke sistem yang cenderung desentralistis.

Dalam bukunya, Widjaja, (2001,h. 76) menjelaskan bahwa tujuan dari pelaksanaan otonomi daerah adalah mencapai efisiensi dan efektifitas dalam pelayanan kepada masyarakat. Tujuan yang hendak dicapai dalam penyelenggaraan urusan ini adalah antara lain :

1. Menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang
2. Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat
3. Menumbuhkan kemandirian daerah
4. Meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan

Lebih lanjut dalam Undang- undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa tujuan pemberian otonomi daerah, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan antara pemerintah dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan hakekat otonomi daerah menurut Ibrahim (1991, h.49) adalah “pada hakekatnya otonomi daerah adalah lebih merupakan kewajiban daripada hak, yaitu kewajiban daerah otonom yang bersangkutan untuk ikut melancarkan pembangunan nasional (pembangunan daerah adalah penunjang pembangunan nasional)”

Sementara menurut Mansyur (1993, h. 19) hakekat otonomi adalah :

1. Secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri
2. Lebih menitikberatkan pada tanggung jawab melaksanakan pembangunan dan pelayanan masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan fisik, ketentraman, dan ketertiban umum (*prosperity and security*)

Sesuai dengan prinsip otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab, maka pelimpahan beberapa urusan harus didasarkan pada beberapa kondisi objektif dan kemampuan daerah untuk menerima dan mengurus pemerintahan yang akan maupun yang telah dilimpahkan ke daerah. Berkenaan dengan hal itu, Maka perlu adanya tolak ukur dan indikator yang jelas, sejauh mana kemampuan dan kesiapan untuk melaksanakan otonomi bagi masing- masing kabupaten maupun kota di seluruh Indonesia.

Menurut Widjaja (1995, h.39) menggunakan tolak ukur dan indikator pelaksanaan otonomi daerah itu meliputi beberapa variabel, yaitu :

1. Variabel pokok yang terdiri dari :
 - a. Kemampuan PAD/ keuangan daerah
 - b. Kemampuan aparatur
 - c. Kemampuan partisipasi masyarakat
 - d. Kemampuan ekonomi
 - e. Kemampuan demografi
 - f. Kemampuan organisasi dan administrasi
2. Variabel penunjang yang terdiri dari :
 - a. Faktor demografi
 - b. Faktor sosial budaya
3. Variabel khusus yang terdiri dari :
 - a. Sosial politik
 - b. Hankam
 - c. Penghayatan keagamaan

Melalui indikator ini maka tiap- tiap daerah dapat melihat, mengukur, sekaligus mempersiapkan segala sesuatu yang berkaitan dengan variabel- variabel yang menentukan keberhasilan dari pelaksanaan otonomi daerah. Dan dari uraian di atas penataan kelembagaan pemerintah daerah sangat diperlukan sebagai salah satu penunjang dalam pelaksanaan otonomi daerah yang sedang berlangsung. Penataan kelembagaan merupakan kewenangan masing- masing daerah untuk membentuknya sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh daerah tersebut.

Menurut Osborne (1996, h.133) lembaga yang terdesentralisasikan memiliki beberapa keunggulan antara lain :

1. Lembaga yang terdesentralisasikan lebih fleksibel daripada yang tersentralisasi, lembaga tersebut dapat memberikan respon dengan cepat terhadap lingkungan dan kebutuhan yang berubah.
2. Lembaga yang terdesentralisasi lebih efektif daripada yang tersentralisasi.

3. Lembaga yang terdesentralisasi menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi, lebih banyak komitmen, dan lebih besar produktifitasnya daripada yang tersentralisasi.

Penataan kelembagaan merupakan suatu perspektif tentang perubahan sosial yang direncanakan dan yang dibina. Hal tersebut menyangkut inovasi- inovasi yang menyiratkan perubahan- perubahan kualitatif dalam norma- norma, dalam pola- pola perilaku, dalam persepsi- persepsi baru mengenai tujuan- tujuan maupun cara- cara. Ruttan dan Hayami (1984) mengartikan lembaga sebagai :

“aturan di dalam suatu kelompok masyarakat atau organisasi yang memfasilitasi koordinasi antara anggotanya untuk membantu mereka dengan harapan dimana setiap orang dapat bekerja sama atau berhubungan satu dengan yang lain untuk mencapai tujuan bersama yang diinginkan”

Penataan kelembagaan perangkat daerah dalam rangka otonomi daerah dilaksanakan dengan beberapa hal :

1. *Unifikasi*, yaitu menggabungkan beberapa unit organisasi daerah yang memiliki kesamaan karakteristik tugas kedalam satu wadah organisasi.
2. *Destrukturisasi*, yaitu penghapusan unit- unit organisasi yang karena kebijakan pemerintah maupun kondisi objektif yang ada, tidak lagi memiliki substansi tugas yang membutuhkan wadah.
3. *Revitalisasi*, mempertegas dan memperkuat unit organisasi yang masih memiliki peran dan pendukung atas unit- unit yang lain.
4. *Span of control*, yaitu menata organisasi dengan mempertinggi kemampuan melakukan penengendalian atas komponen- komponen organisasi di bawahnya.
5. *Orientasi teknologi dan manusia*, yaitu menata organisasi dengan melakukan pertimbangan teknik pendukung implikasi yang mungkin atas jumlah tenaga kerja yang dibutuhkan untuk melakukan suatu tugas.

Dengan menggunakan model Henry Mintzberg (1979, h.18-33) struktur perangkat daerah dapat dikelompokkan ke dalam lima fungsi awal, yaitu : *Strategic Apec*, *Middle Line*, *Technostructure*, *Support Staff*, dan *Operating Core*. Fungsi *Strategic Apec* dipegang oleh “penentu” kebijakan organisasi. Dalam hal ini fungsi tersebut dipegang oleh Gubernur dan wakilnya, Bupati dan Walikota dan wakilnya. Fungsi *Middle Line* dipegang oleh orang atau unit yang bertugas sebagai penghubung antara *Strategic Apec* dengan *Operating Core* dalam bentuk kekuasaan formal. Dalam kaitan dengan perangkat daerah, maka fungsi tersebut dipegang oleh Sekretaris Daerah. Fungsi *Technostructure* tidak terlibat langsung dalam proses pekerjaan organisasi, akan tetapi pekerjaan *Technostructure* berpengaruh terhadap bagian yang lain.

Fungsi *Support Staff* seperti halnya *Technostructure*, ditempati oleh orang-orang yang berada di luar arus proses pekerjaan, tetapi pekerjaannya sangat mendukung operasi pekerjaan bidang- bidang organisasi secara keseluruhan. Dalam kaitannya dengan perangkat daerah, maka fungsi tersebut dijalankan oleh Sekretaris Daerah dengan biro- biro di bawahnya. Fungsi *Operating Core* dijalankan oleh unit atau individu yang berhubungan langsung dengan masyarakat, yaitu : Dinas- dinas, Badan Usaha Milik Daerah, dan sebagainya. Pendekatan model struktur organisasi Henry Mintzberg juga dapat digunakan pada masing- masing unit Organisasi Pemerintah Daerah.

4. Pemerintah Lokal

a. Pengertian Pemerintah Lokal

Desentralisasi memiliki arti yang berkaitan dengan dua hal menurut Smith, 1985, h.18 (dalam Muluk, 2005, h.8). Pertama, adanya subdivisi teritori dari suatu negara yang mempunyai ukuran otonomi. Subdivisi teritori ini memiliki *self governing* melalui lembaga politik yang memiliki akar dalam wilayah sesuai dengan batas yuridiksinya. Wilayah ini tidak diadministrasikan oleh agen- agen pemerintah di atasnya tetapi diatur oleh lembaga yang dibentuk secara politis di wilayah tersebut. Kedua, lembaga- lembaga tersebut akan direkrut berdasarkan prosedur demokratis.

Smith (1985, h.8-12) juga mengungkapkan bahwa desentralisasi mencakup beberapa elemen, yaitu :

1. Desantralisasi membutuhkan pembatasan area, yang bisa didasarkan pada tiga hal (pola spesial kehidupan sosial dan ekonomi, rasa identitas politik, dan efisiensi pelayanan publik yang bisa dilaksanakan).
2. Desentralisasi yang meliputi pula pendelegasian wewenang, baik itu kewenangan politik, maupun kewenangan birokratis.

Sementara itu, Hoessein (2001c)(dalam Muluk, 2005, h.9) mengungkapkan bahwa desentralisasi mencakup dua elemen pokok, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otonom tersebut. Dari kedua elemen pokok tersebut lahirlah *Local Government* yang didefinisikan oleh United Nation (dalam Alderver, 1965, h.178) sebagai :

“a political subdivision of a nation or (in federal system)state which is costituted by law and has substansial control of local affairs, including the power to impose taxes or exactlabor for prescribed purposes. The governing body of such an entity is elected or otherwise locally selected”

Undang- undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (*local government*). Sebagai landasan hukum ini, terkandung substansi secara mendasar antara lain sebagai berikut :

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara profesional yang diwujudkan dengan pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. Penyelenggaran otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip- prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.
3. Otonomi daerah mendorong untuk memberdayakan masyarakat menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas,menumbuhkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara, tetap berada dalam koridor NKRI sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dengan daerah serta antar daerah.
5. Pemberdayaan dan fungsi Badan Legislatif Daerah (DPRD) baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawas, maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah.
6. Pelaksanaan otonomi yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan otonomi daerah provinsi merupakan daerah otonomi yang terbatas. Terdapat tiga pola otonomi, yaitu kabupaten, kota, dan provinsi.
7. Provinsi sebagai daerah otonom juga sebagai wilayah adminstratif bukan merupakan atasan dari daerah kabupaten dan kota, tidak bersifat hierarkis tetapi juga berfungsi untuk memelihara hubungan yang harminis dan serasi

antara pusat dan daerah dalam kerangka NKRI dan untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang bersifat lintas kabupaten/ kota, serta melaksanakan kewenangan otonomi yang belum atau tidak dapat dilaksanakan oleh kabupaten dan kota.

8. Kewenangan provinsi juga melaksanakan tugas- tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka azas dekonsentrasi dan pembantuan.
9. Kepala daerah dipilih dan bertanggung jawab kepada DPRD dan melaporkan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan otonomi daerah mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersangkutan.
10. Pembentukan perangkat daerah didasarkan pada kebutuhan dan kemampuan daerah masing- masing yang dituangkan dalam peraturan daerah (Perda) sesuai dengan pedoman yang ditetapkan pemerintah berupa peraturan pemerintah.
11. Peraturan daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD dan dalam rangka pengawasan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah disampaikan kepada pemerintah selambat- lambatnya lima belas hari setelah ditetapkan.
12. Daerah mempunyai kewenangan dibidang kepegawaian untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, dan kesejahteraan pegawai, serta pendidikan dan pelatihan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang- undangan.
13. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah, pemerintah daerah diberi kewenangan pengaturan keuangan dan sumber- sumber keuangan yang memadai.

b. Macam Pemerintah Lokal

Terdapat dua macam Pemerintah Lokal (Muluk, 2005), yaitu :

1. *Local Self Government*

Pemerintah Daerah yang mengatur dan mengurus kegiatan pemerintahannya sendiri dalam penyelenggaraan azas desentralisasi adalah daerah otonom. Alasan adanya daerah otonom adalah penyelenggaraan pemerintah yang baik di tingkat daerah, penyesuaian pemerintah di tingkat daerah sesuai dengan kondisi di daerah, untuk memperhatikan perbedaan- perbedaan di tingkat daerah. Dengan adanya Undang- undang tentang Otonomi Daerah dimungkinkan untuk dimekarkan, digabungkan, atau bahkan dihapuskan.

Ciri- ciri Daerah Otonom :

- a. Segala urusan yang diselenggarakan merupakan urusan yang sudah menjadi urusan rumah tangganya sendiri.

- b. Segala penanganan atau pelaksanaan urusan didasarkan pada inisiatif dan kebijakan daerah itu sendiri.
- c. Segala penyelenggaraan urusan pemerintah dilaksanakan oleh alat perlengkapan, bukan pejabat pusat, tetapi pejabat atau ppgawai daerah.
- d. Segala pembiayaan penyelenggaraan urusan- urusan ditanggung dan dibiayai oleh sumber pembiayaan di daerah.
- e. Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom segalanya hanya pengawasan.

2. *Local State Government*

Macam pemerintah daerah sebagai perwujudan pelaksanaan asas desentralisasi, yaitu penyelenggaraan unsur pemerintah pusat yang ada di daerah.

Alasan perlu adanya pemerintah wilayah adalah :

- a. Mengurangi beban tugas Menteri/ Departemen
- b. Urusan dengan pihak ketiga lebih cepat
- c. Karena ada pemerintah pusat di daerah maka diharapkan akan lebih mudah dalam penegmbilan keputusan.

Masalah yang sering terjadi :

- a. Luas wilayah kewenangan pejabat administrasi sering tidak sesuai dengan Undang- Undang.
- b. Koordinasi antara pejabat- pejabat Daerah otonom dan aspek budaya, proses pengambilan keputusan pejabat wilayah cenderung lambat.

c. **Pola Pemerintahan lokal**

Terdapat empat pola Pemerintah daerah (*Local Government*) (Muluk, 2005), yaitu :

1. *Comprehensive Local Government System*

Adalah pola penyelenggaraan pemerintah daerah dimana sebagian besar atau bahkan hampir seluruh urusan pemerintah di daerah diselenggarakan dan dikelola sepenuhnya oleh pemerintah daerah.

2. *Partnership Local Government System*

Adalah pola penyelenggaraan pemerintah daerah dimana sebagian urusan pemerintahan dilaksanakan oleh pusat dengan jalan membentuk unit organisasi atau badan pemerintah pusat yang ada di daerah dan sebagian untuk yang lain dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

3. *Dual System of Local Government*

Adalah pola penyelenggaraan pemerintahan daerah dimana sebagian urusan pemerintahan pusat di daerah dilaksanakan oleh pemerintah pusat di daerah tanpa membentuk unit organisasi atau badan di daerah dan sebagian urusan yang lain dilaksanakan di daerah.

4. *Integrated System of Local Government*

Adalah pola penyelenggaraan pemerintah daerah dimana sebagian besar untuk urusan pemerintah di daerah ditangani oleh pemerintah pusat di daerah.

B. Kelembagaan

Sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah nomor 41 Tahun 2007 Pasal 2 (1) ditetapkan bahwa susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan Peraturan daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah. Perangkat daerah adalah organisasi atau lembaga pada Pemerintah daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dan membantu Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan dan Kelurahan, sesuai dengan kebutuhan daerah. Selanjutnya organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan peraturan daerah dengan menetapkan pembentukan, kedudukan, tugas pokok, fungsi, dan struktur organisasi perangkat daerah. Penjabaran tugas pokok dan fungsi perangkat daerah ditetapkan dengan keputusan Kepala Daerah.

Penataan kelembagaan pemerintah daerah harus benar-benar mempertimbangkan kebutuhan daerah yang bersangkutan dan berdasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, jelas disebutkan bahwa nomenklatur, jenis, dan jumlah unit organisasi di lingkungan pemerintah daerah ditetapkan oleh

masing- masing pemerintah daerah berdasarkan kemampuan, kebutuhan, dan beban kerja.

Organisasi Perangkat Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan-pertimbangan :

1. Kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh daerah
2. Karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah
3. Kemampuan keuangan daerah
4. Ketersediaan sumber daya aparatur
5. Pengembangan pola kerjasama antar daerah dan atau dengan pihak ketiga.

C. Restrukturisasi

1. Pengertian Restrukturisasi

Restrukturisasi dalam suatu organisasi dapat dilakukan melalui upaya manajemen, dengan cara melakukan penataan ulang atau rekayasa ulang (*reengineering*), sehingga diharapkan organisasi dapat melakukan adaptasi terhadap pengaruh perubahan lingkungannya, sehingga organisasi akan tetap bertahan hidup.

Dalam kaitan ini, Bennis dan Mische dalam Sedarmayanti (2003, h.58) mengemukakan definisi dari rekayasa ulang yaitu sebagai berikut : “Rekayasa ulang adalah menata ulang perusahaan dengan menentang doktrin, praktek, dan aktivitas yang ada, kemudian secara inovatif menyebarkan kembali modal sumber daya manusianya ke dalam proses lintas fungsi”.

Sementara itu Hammer dan Champy dalam Sedarmayanti (2003, h.58) memberikan batasan *reengineering* sebagai berikut :

“Reengineering is the fundamental rethinking and radical redesign of businees to achieve dramatic improvements in critical, contemporary of performance, such as cost, quality, service, and speed”. (Penataan ulang adalah pemikiran ulang secara fundamental dan perancangan ulang secara radikal atas proses-proses bisnis untuk mendapatkan perbaikan dramatis dalam hal ukuran-ukuran kinerja yang penting dan kontemporer, seperti biaya, kualitas, pelayanan dan kecepatan).

Dari definisi tersebut, terdapat empat kata sandi yaitu :

1. Fundamental, mengandung arti bahwa perubahan yang dilakukan dalam organisasi bisnis ataupun pemerintahan harus dilakukan terhadap hal-hal yang bersifat mendasar, misalnya : visi, misi, tujuan organisasi.
2. *Radical*, Mengandung arti bahwa proses restrukturisasi harus mengenai akar permasalahannya, dan bukan “bedah muka” agar organisasi tersebut terlihat “baik” dari luar saja, padahal di dalamnya kurang baik.
3. *Dramatic, reengineering the cooperation* tidak dimaksudkan untuk menghasilkan perubahan yang sifatnya marjinal atau bertahap, sebaliknya justru menghasilkan perubahan yang sifatnya merupakan terobosan baru yang berorientasi ke masa depan.
4. *Processes, reengineering* ini harus berorientasi kepada proses kerja suatu organisasi, tidak berorientasi kepada tugas, pekerjaan, orang maupun struktur organisasi.

Selain definisi-definisi diatas, restrukturisasi dalam pengertian dapat dipandang dalam arti yaitu upaya mendesain kembali struktur organisasi. Dalam kaitan ini Mintzberg dalam Sedarmayanti (2003, h.84) mengartikan restrukturisasi sebagai berikut :

“In the case of organization structure, design means turning those knobs that influence the division of labor and the coordinating mechanisms, thereby affecting how the organizational functions-how materials, authority, information and decision processes flow through it”. (dalam hal struktur organisasi, strukturisasi berarti menekan tombol yang mempengaruhi pembagian kerja dan mekanisme koordinasi, sehingga berpengaruh terhadap bagaimana fungsi-fungsi organisasi, bagaimana proses material, otoritas, informasi dan keputusan berjalan sesuai dengan struktur yang ada).

Dengan demikian restrukturisasi dapat didefinisikan sebagai penataan ulang seluruh rancangan organisasi atau perubahan struktur suatu organisasi dan nilai agar sesuai dengan tujuan yang akan dicapai serta kondisi riil dan potensial yang dimiliki, sedangkan restrukturisasi organisasi adalah suatu tindakan untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas organisasi. Namun demikian restrukturisasi yang terbaik adalah tergantung pada kebutuhan dan penekanan

yang diinginkan dan harus berdasarkan prinsip bahwa organisasi dan strukturnya harus lebih efektif dalam membantu tercapainya tujuan.

2. Unsur-unsur Pokok restrukturisasi

Struktur restrukturisasi ini memang bukan langkah yang mudah, sebab hal ini berarti mentransformasikan secara permanen seluruh orientasi dan arah dari organisasi. Dalam melakukan restrukturisasi harus memenuhi unsur pokok, dimana suatu kegiatan transformasi tidak dapat dikatakan sebagai restrukturisasi jika tidak memenuhi salah satu unsur pokok tersebut. Menurut Bennis and Mische dalam Sedarmayanti (2003, h.89) unsur pokok restrukturisasi tersebut adalah :

- a. Visi yang berani, artinya titik awal yang sesungguhnya untuk restrukturisasi yang berhasil adalah adanya pandangan yang berani atas masa depan organisasi dan keinginan kuat untuk mewujudkan menjadi kenyataan.
- b. Ancangan yang sistematis, yakni bahwa restrukturisasi mempunyai jangkauan atau spektrum yang jauh dan implikasi yang luas bagi organisasi dan tidak dibatasi hanya pada satu isu organisasi, prosedur, tugas aktivitas, fungsi atau unit.
- c. Maksud yang jelas, dimaksudkan bahwa organisasi harus memulai restrukturisasi dengan menyadari bahwa hasil akhirnya berupa organisasi/ perusahaan yang sama sekali berbeda.
- d. Metodologi yang spesifik, artinya bahwa untuk suatu proses restrukturisasi yang mencakup berbagai aspek, suatu metodologi yang spesifik merupakan hal yang kritis.
- e. Kepemimpinan yang efektif dan tampak, yakni bahwa pemimpin yang melaksanakan restrukturisasi harus memiliki sejumlah keterampilan dan kemampuan seperti kreativitas, visi yang berpengaruh dan pertimbangan yang matang.

3. Restrukturisasi Organisasi

Krisis multidimensi telah mendorong dimulainya sesuatu yang baik dan benar yaitu melaksanakan reformasi di segala bidang, baik dalam kebijakan maupun aransemen kelembagaan termasuk manajemen organisasi. Suatu tuntutan yang secara terus- menerus dalam melakukan pengembangan atau peningkatan kualitas disegala bidang dengan memperhatikan perubahan lingkungan guna menghadapi era globalisasi adalah wajar dan suda seharusnya direspon oleh pemerintah dengan melakukan perubahan melalui restrukturisasi yang terarah pada terwujudnya *good governance*. Perubahan terhadap tatanan organisasi melalui restrukturisasi tersebut dimaksudkan untuk memenuhi tuntutan lingkungan

dimana organisasi harus mampu untuk menyesuaikan diri terhadap perubahan yang terjadi.

Sebagaimana yang telah kita ketahui bahwa sampai saat ini jika dilihat dari kelembagaan masih mengalami pemekaran struktur, oleh karena itu perlu ada upaya reformasi kelembagaan yang merupakan bagian dari reformasi birokrasi secara keseluruhan. Reformasi dalam bidang kelembagaan yang dilakukan dengan cara restrukturisasi organisasi tersebut harus mengarah kepada suatu kesepakatan bahwa mengelola organisasi pada zaman modern seperti sekarang tidak mungkin lagi hanya mengandalkan kepada teknik konvensional seperti struktur mekanistik maupun jalur perintah yang berbelit-belit. Sebaiknya, organisasi harus diperlakukan secara luwes dan fleksibel, memperbesar pendelegasian wewenang, memacu peran dan tanggung jawab staf fungsional, serta memiliki tentang kendali (*span of control*) yang tidak terlalu panjang. Dengan demikian, jika struktur organisasi dengan jenjang hierarki yang pendek, proporsional, datar, dan terdesentralisasi kewenangannya, maka bentuk organisasi akan lebih efisien sehingga proses pengambilan keputusan dan pelayanan akan lebih cepat, sebagaimana yang telah diutarakan dalam buku “*Good Governance* Dalam Rangka Otonomi Daerah” oleh Sedarmayanti (2003, h.98) bahwa :

“dengan mengadakan restrukturisasi yang tepat, maka seluruh aspek sumber daya organisasi akan lebih berfungsi secara optimal, sehingga akan mewujudkan kinerja dan produktifitas organisasi secara optimal yang pada akhirnya organisasi akan lebih mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik sesuai dengan harapan atau tuntutan masyarakat”.

D. Restrukturisasi Organisasi dalam Reformasi Administrasi Publik

1. Reformasi Administrasi Publik

Reformasi Administrasi Publik tidak lepas dari konsep Administrasi Publik yang diterapkan oleh banyak negara. Pelayanan publik merupakan salah satu isu atau tujuan penting dari administrasi publik yang meliputi penyelenggaraan pemberian jasa-jasa publik, urusan – urusan publik (kebutuhan dan kepentingan publik) serta pemberian pelayanan publik yang adil dan tidak diskriminatif. Dalam perjalanannya tentang konsep pelayanan publik yang banyak berkembang ini, setidaknya ada tiga perspektif administasi publik yang bisa digunakan untuk mengkaji pelayanan publik menurut Janet Denhardt & Robert Denhardt, 2003

(dalam Pidato Pengukuhan, Sumartono, 2007). Ketiga perspektif tersebut adalah : pertama, Teori Administrasi Lama (*Old Public Administration/ OPA*). Kedua, Teori Administrasi Baru (*New Public Management/ NPM*). Ketiga adalah *New Public Service NPS*.

a. Old Public Administration (OPA)

Fenomena praktek pelayanan publik dalam OPA menggambarkan bahwa hubungan pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik dengan publiknya semata-mata sebagai klien, konstituen atau sebagai pelanggan yang harus dipuaskan. Pemerintah sendiri secara politis berusaha mendefinisikan apa yang menjadi kebutuhan dan kepentingan publik tanpa melibatkan publik. Setelah itu, pemerintah menganggap dirinya sebagai satu-satunya institusi yang mengetahui, memiliki sumber daya dan mempunyai kemampuan memecahkan masalah publik. Oleh karena itu, pemerintahlah yang paling *legitimate* untuk memberikan pelayanan kepada publik dan untuk mendukung pelaksanaan peran pemerintah cenderung menggunakan organ-organ pemerintah yang sudah ada.

Perilaku pelayanan tersebut diatas diiringi juga dengan pendekatan birokratis yang mengandalkan hubungan hirarkial (*superior vs subordinat*) serta ketaatatan (*compliance*) yang bersifat *top-down*. Implikasinya adalah bahwa model pertanggungjawaban akan terbatas atasannya, kliennya ataupun pelanggan. Karena tingginya tuntutan kepatuhan terhadap atasannya maupun prosedur yang sudah ditetapkan, maka pada umumnya diskresi pejabat publik untuk mengembangkan cara-cara terbaik dalam pelayanan publik terbatas.

b. New Public Management (NPM)

Paradigma *New Publik Management (NPM)* melihat bahwa paradigma manajemen terdahulu kurang efektif dalam memecahkan masalah dalam memberikan pelayanan kepada publik. Karena itu Vigoda dalam Keban (2005, h.34), mengungkapkan bahwa ada tujuh prinsip-prinsip NPM, yaitu sebagai berikut :

- a. Pemanfaatan manajemen profesional dalam sektor publik,
- b. Penggunaan indikator kinerja,
- c. Penekanan yang lebih besar pada kontrol output,
- d. Pergeseran perhatian ke unit-unit yang lebih kecil,
- e. Pergeseran ke kompetisi yang lebih tinggi,

- f. Penekanan gaya sektor swasta pada penerapan manajemen,
- g. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih tinggi dalam penggunaan sumber daya.

Teori ini menekankan peran dan segi institusi dari negara dan sektor publik menuju manajemen pelayanan publik yang lebih pro-pasar untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas kinerja pelayanan publik pada birokrasi modern.

Dalam NPM, praktek pelayanan publik berdasarkan pertimbangan ekonomi yang rasional atau kepentingan pengambilan keputusan (*stakeholders*). Kebutuhan dan kepentingan publik dirumuskan sebagai agregasi dari kepentingan-kepentingan publik. Publik diposisikan sebagai pelanggan (*customer*) sedangkan pemerintah berperan mengarahkan (*steering*) pasar. Oleh karena itu, untuk mencapai tujuan kebijakan perlu diciptakan mekanisme dan struktur sosial yang mendukung, yakni melalui organisasi-organisasi privat atau non-provit. Pendekatan akuntabilitas berdasarkan *market-driven* yang bisa ditentukan dari akumulasi kepentingan-kepentingan masyarakat atau kelompok masyarakat (*customers*) yang lebih besar. Dan untuk mencapai tujuan pelayanan, organisasi publik yang memberikan pelayanan mendapat ruang gerak yang lebih luas.

NPM juga telah mengalami berbagai perubahan orientasi menurut Ferlie, Ashbuerner, Filzgerald dan Pettgrew dalam Keban (2004, h.25), yaitu :

1. Orientasi *The Drive* yaitu mengutamakan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja.
2. Orientasi *Downsizing and Decentralization* yaitu mengutamakan penyederhanaan struktur, memperkaya fungsi dan mendelegasikan otoritas kepada unit-unit yang lebih kecil agar dapat berfungsi secara cepat dan tepat.
3. Orientasi *In Search of Excellence* yaitu mengutamakan kinerja optimal dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi.
4. Orientasi *Public Service* yaitu menekankan pada kualitas, misi dan nilai-nilai yang hendak dicapai organisasi publik, memberikan perhatian yang lebih besar kepada aspirasi, kebutuhan dan partisipasi “*user*” dan warga masyarakat, memberikan otoritas yang lebih tinggi kepada pejabat yang dipilih masyarakat, termasuk wakil-wakil mereka, menekankan “*social learning*” dalam pemberian pelayanan publik dan penekanan pada evaluasi kinerja secara berkesinambungan, partisipasi masyarakat dan akuntabilitas.

c. **New Publik Service (NPS)**

Baik OPA dan NPM cenderung memposisikan negara sebagai satu-satunya institusi yang paling menentukan apa yang menjadi materi pelayanannya, bagaimana desain dan pelaksanaan pelayanan itu sendiri. Negara adalah penyelenggara segala bentuk pelayanan (*services provider*). Apa saja yang terjadi dalam masyarakat harus diselenggarakan oleh negara. Negara adalah pihak yang aktif member, sedangkan masyarakat adalah pihak yang pasif menerima kebaikan negara. Negara memandang dirinya sebagai sumber kebaikan bagi masyarakatnya, sedangkan masyarakat diharapkan mengakui kebaikan negara dan wajib menunjukkan rasa terima kasihnya. Negara adalah yang pertama, masyarakat adalah yang kedua. Keberadaan masyarakat adalah demi negara. Prestasi negara adalah anugerah bagi masyarakatnya, bukan kewajibannya.

Permasalahan pelayanan publik bukan semata-mata persoalan keputusan politik yang kemudian dituang dalam bentuk hukum yang harus dilaksanakan dan ditaati oleh masyarakat. Keputusan politik tidak boleh dibiarkan untuk memanipulasi jabatan-jabatan administratif (George Frederickson, 1984). Demikian juga keputusan politik tidak boleh dan tidak bisa memanipulasi kebutuhan dan kepentingan publik. Pelayanan publik yang menekankan pada pengembangan dan pengokohan lembaga pemerintah sebagai aktor tunggal dalam penyelenggaraan urusan publik sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang moderen saat ini.

Apa yang menjadi urusan publik seyogyanya dikembangkan berdasarkan kebutuhan dan kepentingan publik yang berkembang dari hasil dialog publik itu sendiri. Pendefinisian secara politis seringkali tidak cukup mengakomodasi keragaman publik itu sendiri. Keputusan politik yang dimanifestasikan sebagai kebijakan publik dan diekspresikan dalam bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan seringkali gagal memecahkan permasalahan yang ada di masyarakat, tetapi justru memunculkan masalah baru. Ketidakmampuan merumuskan apa yang menjadi masalah publik menjadi sumber kegagalan kebijakan publik.

Dengan adanya kelemahan yang dijelaskan diatas, maka pada tahun 2003, atau kurang lebih sepuluh tahun kemudian muncul lagi paradigma baru dalam administrasi publik, yaitu “*The New Public Service*” oleh J.V Denhardt & R.B. Denhardt (2003). Keduanya menyarankan untuk meninggalkan prinsip administrasi klasik dan *Reinventing Government* atau *New Public Management*, dan beralih ke prinsip *New Public Service*. Di dalam buku Denhardt (2003), berjudul “*The New Public Service: Serving, not Steering*”. Pada halaman pendahuluan menyatakan *New Publik Service* (NPS) lebih diarahkan pada *democracy, pride and citizen* daripada *market, competititon and customers* seperti sektor privat. Beliau menyatakan “*public servants do not deliver customers service, they deliver democracy*”. Oleh sebab itu nilai-nilai demokrasi, kewarganegaraan, dan pelayanan untuk kepentingan publik sebagai norma mendasar lapangan administrasi publik. Denhardt (2003), *The New Public Service* memuat ide pokok sebagai berikut :

1. *Serve Citizen, Not Customers*: Kepentingan publik adalah hasil dari sebuah dialog tentang pembagian nilai dari pada kumpulan dari kepentingan individu. Oleh karena itu, aparatur pelayanan publik tidak hanya merespon keinginan pelanggan (*customer*), tetapi lebih fokus pada pembangunan kepercayaan dan kolaborasi dengan dan antara warga negara (*citizen*).
2. *Seek the Public Interaset*: Administrasi Publik harus memberi kontribusi untuk membangun sebuah kebersamaan, membagi gagasan dan kepentingan publik, tujuannya adalah tidak untuk menemukan pemecahan yang cepat yang dikendalikan oleh pilihan-pilihan individu. Lebih dari itu, adalah kreasi dari pembagian kepentingan dan tanggung jawab.
3. *Value Citizenship over entrepreneurship*: Kepentingan publik adalah lebih dimajukan oleh komitmen aparatur pelayanan publik dan warga negara untuk membuat kontribusi lebih berarti daripada oleh gerakan para manajer swasta sebagai bagian dari keuntungan publik yang menjadi milik mereka.
4. *Think Strategically, Act Democracally*: Pertemuan antara kenijakan dan program agar bisa dicapai secara lebih efektif dan berhasil secara bertanggung jawab mengikuti upaya bersama dan proses-proses kebersamaan.
5. *Recognized that Accountability Is Not Simple*: Aparatur pelayanan publik seharusnya penuh perhatian lebih baik daripada pasar. Mereka juga harus mengikuti peraturan perundangan dan konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standar-standar profesional dan kepentingan warga negara.

6. *Serve Rather than steer*: Semakin bertambah penting bagi pelayanan publik untuk menggunakan andil, nilai kepemimpinan mendasar dan membantu warga mengartikulasikan dan mempertemukan kepentingan yang menjadi bagian mereka lebih daripada berusaha untuk mengontrol atau mengendalikan masyarakat pada petunjuk baru.
7. *Value People, not Just Productivity*: Organisasi publik dan kerangka kerjanya dimana mereka berpartisipasi dan lebih sukses dalam kegiatannya kalau mereka mengoperasikan sesuai proses kebersamaan dan mendasarkan diri pada kepemimpinan yang hormat pada semua orang.

Seandainya ketujuh ide pokok dalam NPS tersebut benar-benar dapat dihayati dan diimplementasikan oleh aparatur pelayan publik, rasanya pelayanan publik instansi pemerintah tidak kalah dengan pemberian layanan yang dilakukan oleh sektor privat. Maka masalahnya sekarang adalah bagaimana para pejabat publik dan aparatur pelayanan publik di *front line service* dapat memaham dan menerima nilai-nilai dalam NPS tersebut. Kemudian bagaimana dengan sepenuh hati dapat mengimplementasikan di lapangan sebagaimana keinginan publik yang harus “didengar” dan “dilayani”.

Semua paradigma di atas menunjukkan bahwa dalam dua dasawarsa terakhir, telah terjadi perubahan orientasi administrasi publik yang sangat cepat. Kegagalan yang dihadapi oleh suatu negara, telah disadari sebagai akibat dari ketidakberesan administrasi publik. Ini menunjukkan bahwa perhatian terhadap pengaruh administrasi publik semakin tinggi. Dapat dikatakan bahwa paradigma NPM orientasinya kepada kepuasan pelanggan, sedangkan NPS orientasinya kepada kualitas pelayanan publik.

Reformasi administrasi dikategorikan sebagai setiap usaha yang bertujuan untuk mengubah sistem administrasi baik struktur kelembagaan maupun perilaku serta aspek tujuan merupakan syarat kelengkapan definisi reformasi administrasi, maka dapat dikatakan bahwa reformasi administrasi tidak hanya diartikan sebagai perbaikan struktur organisasi, akan tetapi meliputi pula perbaikan perilaku orang yang terlibat didalamnya. Hal ini dapat dilihat dari pengertian reformasi administrasi (Zauhar, 2002, h.11) yaitu :

“Sebagai suatu usaha sadar dan terencana untuk mengubah struktur dan prosedur birokrasi (aspek reorganisasi atau institusional/kelembagaan; sikap dan perilaku birokrat (aspek perilaku) guna meningkatkan efektivitas

organisasi atau terciptanya administrasi yang sehat dan menjamin tercapainya tujuan pembangunan nasional.”

Program reformasi administrasi ini dapat dievaluasi dalam bentuk seberapa besar perubahan organisasi dapat mencapai tujuannya yang meliputi efisiensi, ekonomis, efektivitas, peningkatan pelayanan, struktur organisasi dan prosedur yang ramping. Carlos P. Ramos dalam Zauhar (2002, h.14), tujuan di atas sangat berkaitan erat dengan pencapaian tujuan umum pembangunan, karena keberhasilan reformasi administrasi merupakan salah satu ukuran yang dipakai oleh pemerintah negara sedang berkembang dalam mencapai tujuan pembangunan.

Berkaitan dengan adanya reformasi tersebut telah memunculkan tuntutan yang merupakan suatu keharusan, yaitu tuntutan untuk mewujudkan administrasi negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara dan pembangunan dengan mempraktekkan prinsip-prinsip *good governance*.

2. Good Governance

Kepemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik. Tuntutan gencar yang dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah sejalan dengan semakin meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat, di samping adanya pengaruh globalisasi. Pola lama penyelenggaraan pemerintahan tidak sesuai lagi dengan tatanan masyarakat yang telah berubah, oleh karena itu tuntutan ini merupakan hal yang sudah seharusnya direspon oleh pemerintah dengan melakukan perubahan yang terarah pada terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Mengenai definisi dari *good governance*, UNDP (Sedarmayanti, 2003, h.7) mendefinisikan *good governance* sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif diantara Negara, sektor swasta dan masyarakat (*society*). State di sini berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, *private sector* menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan *society* berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi dan politik, termasuk mengajak kelompok dalam

masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik. Adapun karakteristik *good governance* menurut UNDP tersebut, diantaranya :

1. *Participation*

Setiap Warga Negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya.

2. *Rule of law*

Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa perbedaan, terutama Hak Asasi Manusia.

3. *Transparency*

Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi.

4. *Responsiveness*

Lembaga dan proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*.

5. *Consensus orientation*

Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur.

6. *Effectiveness and efficiency*

Proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia sebaik mungkin.

7. *Accountability*

Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga *stakeholder*.

8. *Strategic vision*

Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas serta jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan.

Atas dasar uraian tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa wujud *good governance* adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif. Dalam rangka terwujudnya *good governance* yang menuntut adanya perubahan terdapat metode reformasi yang tipikal (Sedarmayanti, 2003, h.15) diantaranya :

- a. Reformasi di segala bidang
- b. Restrukturisasi
- c. Rekayasa ulang
- d. Bervisi dan bermisi
- e. Kebijakan, program dan kegiatan 4-P pembangunan.
- f. Pelaporan akuntabilitas
- g. Perubahan strategi
- h. Perubahan budaya organisasi.

Dengan demikian, diharapkan akan terjadi lebih banyak perubahan berskala besar yang kompleks dan cepat dalam organisasi yang nantinya setiap instansi dapat mengembangkan langkah-langkah strategi untuk meningkatkan pelayanan prima menuju *good governance*.

E. Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah Berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah

Dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 yang menuntut pemerintah daerah untuk melakukan penataan/restrukturisasi organisasi birokrasi tersebut telah membawa perubahan-perubahan secara langsung terhadap susunan, bentuk dan struktur organisasi Perangkat Daerah. Organisasi Perangkat Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan :

1. Kewenangan pemerintah yang dimiliki Daerah
2. Karakteristik, potensi dan kebutuhan Daerah
3. Kemampuan keuangan daerah
4. Ketersediaan sumber daya aparatur
5. Pengembangan pola kerjasama antar Daerah dan/atau dengan pihak ketiga.

Organisasi Perangkat Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah ini (PP No. 41 Tahun 2007) yaitu yang menyangkut tentang pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi, dan struktur organisasi Perangkat Daerah. Perangkat Daerah merupakan Organisasi/Lembaga pada Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan dan Kelurahan sesuai dengan kebutuhan daerah.

Karena penelitian disini hanya memfokuskan pada restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten/Kota, maka lebih diperinci hanya dalam konteks daerah Kabupaten/Kota. Berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007 tersebut, maka susunan organisasi Perangkat Daerah Kabupaten/Kota terdiri dari :

1. Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota
 - a. Kedudukan sebagai unsur staf.
 - b. Sekretariat daerah disebut dengan *middle line*.
 - c. Membantu pelaksanaan pemerintah daerah secara administratif (fungsi).
 - d. Sekretariat daerah terdiri dari asisten, masing- masing asisten terdiri dari paling banyak empat bagian, dan masing- masing bagian paling banyak terdiri dari tiga sub bagian.
2. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
 - a. Kedudukan sebagai unsur pelayanan terhadap DPRD.
 - b. Berfungsi untuk menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD, administrasi keuangan, penyediaan dan pengoordinasian tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD.
 - c. Sekretaris dewan secara teknis operasional bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.
3. Dinas daerah
 - a. Kedudukannya sebagai unsur pelaksana.
 - b. Memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat atau *public service* (fungsi).

- c. Dinas melakukan perencanaan secara mikro.
- d. Dinas terdiri darisatu sekretariat dan paling banyak empat bidang, sekretariat terdiri dari tiga sub bagian, dan masing- masing bidang terdiri paling banyak tiga seksi.
- e. Jumlah bidang pada dinas yang melaksanakan beberapa bidang urusan pemerintahan paling banyak tujuh bidang.

4. Lembaga Teknis Daerah

- a. Kedudukan sebagai unsur pendukung yang terdiri dari :

- 1) Bappeda
- 2) Badan Diklat
- 3) Inspektorat

- b. Merupakan lembaga teknis (fungsi).

- c. Inspektorat terdiri dari satu sekretariat dan paling banyak empat inspektur pembantu, sekretariat terdiri dari tiga sub bagian, serta kelompok jabatan fungsional.
- d. Badan terdiri dari satu sekretariat dan paling banyak empat bidang, sekretariat terdiri dari tiga sub bagian, dan masing- masing bidang terdiri dari dua sub bidang atau kelompok jabatan fungsional.
- e. Jumlah bidang pada badan yang melaksanakan beberapa bidang urusan pemerintahan paling banyak tujuh bidang.
- f. Kantor terdiri dari satu sub bagian tata usaha dan paling banyak tiga seksi.
- g. Unit pelaksana teknis pada badan, terdiri dari satu sub bagian tata usaha dan kelompok jabatan fungsional.

5. Kecamatan dan Kelurahan

- a. Kedudukan sebagai unsur pelaksana.
- b. Kedudukan sebagai unsur pembantu yang bersifat kedaerahan.
- c. Kecamatan terdiri dari satu sekretariat, paling banyak lima seksi, dan sekretariat membawahkan paling banyak tiga sub bagian.
- d. Kelurahan terdiri dari satu sekretariat dan paling banyak empat seksi.

BAB III

METODE PENELITIAN

Suatu penelitian agar dapat mencapai tujuan yang tepat dan keakuratan suatu penelitian maka diperlukan metode yang berisi cara- cara yang digunakan secara sistematis dengan prosedur yang harus dilalui agar mencapai tujuan yang diinginkan. Hal- hal ini sesuai dengan pendapat (Suparmoko, 1984, h.1) yang menyatakan bahwa penelitian yang baik adalah suatu penelitian yang menghasilkan kesimpulan melalui prosedur yang sistematis dengan menggunakan pembuktian yang meyakinkan.

A. Jenis Penelitian

Dalam melakukan suatu penelitian diperlukan suatu metode penelitian yang mempunyai fungsi untuk memperoleh data yang relevan dengan tujuan dan sasaran serta untuk mengadakan pendekatan terhadap obyek yang akan diteliti. Penelitian pada dasarnya mempunyai tujuan- tujuan dengan cara- cara tertentu untuk memahami sesuatu obyek (fenomena) yang ada. Uraian yang jelas dan sistematis atas data yang dikumpulkan diharapkan dapat memberikan hasil yang mempunyai nilai ilmiah. Penelitian menurut Subagyo (1991, h. 2) diartikan “Sebagai suatu usaha atau pekerjaan untuk mencari kembali yang dilaksanakan dengan metode- metode tertentu dan dengan cara berhati- hati, sistematis, serta sempurna terhadap permasalahan sehingga dapat digunakan untuk menyelesaikan atau menjawab problemnya”

Penelitian adalah penyidikan atau investigasi yang terorganisasi, sistematis, kritis, dan ilmiah kedalam masalah spesifik, yang dilakukan dengan tujuan menemukan jawaban atau solusi masalah (Sekaran, 2006, h.6) menerangkan,

“metode penelitian adalah teknik atau cara yang dipakai untuk melakukan penelitian. Metode tersebut meliputi berbagai macam teknik atau cara tentang pengumpulan data, desain, sampling, variabel, pengukuran, analisis, penarikan kesimpulan, dan sebagainya yang relevan, yang membantu peneliti dalam melakukan kegiatan penelitian secara tepat, efektif, dan efisien”.

Jenis penelitian yang digunakan dalam penyusunan laporan penelitian ini termasuk jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Pemilihan metode ini didasarkan anggapan bahwa metode inilah yang tepat untuk menjangkau, menjelaskan, dan menggambarkan segala permasalahan dengan lebih mendalam dan sesuai dengan masalah dan tujuan penelitian. Hal ini sesuai dengan yang diungkapkan oleh Moleong (1998, h. 27) berpendapat mengenai metode penelitian kualitatif bahwa:

“Suatu penelitian yang berakar pada latar alamiah sebagai kebutuhan, mengandalkan manusia sebagai alat penelitian, memanfaatkan metode kualitatif, menganalisa data secara induktif, mengarahkan sasaran penelitiannya pada usaha, menemukan teori dari dasar yang bersifat deskriptif, lebih mementingkan proses daripada hasil, membatasi studi dengan fokus, memiliki seperangkat kriteria untuk memaksa keabsahan data, rancangan penelitiannya disepakati oleh kedua belah pihak, yaitu peneliti dan subyek penelitian”.

Mengacu pada salah satu pendapat Moleong (2005, h. 5), penggunaan metode kualitatif didasarkan pada pertimbangan bahwa metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama terhadap pola- pola nilai yang dihadapi. Sedangkan tujuan penelitian deskriptif menurut Suryabrata (1995, h. 19) adalah untuk mencari informasi faktual yang mendetail dan mencandra gejala yang ada, dan mengidentifikasi masalah- masalah atau untuk mendapatkan yustifikasi keadaan praktek- praktek yang sedang berlangsung.

Menurut Suryono (2001, h. 24) tujuan pendekatan kualitatif adalah ingin membongkar atau membedah wacana makna (*meaning state*) dibalik suatu peristiwa atau fenomena dengan memberikan dasar- dasar pengertian (*understanding*) atau pemahaman (*Verstehen- Max Weber*) berdasarkan alasan berfikir (*reasoning*) yang dapat diterima oleh akal sehat (logika).

B. Fokus Penelitian

Penelitian kualitatif menghendaki batas dalam penelitiannya atas dasar fokus yang timbul sebagai masalah dalam penelitian. Dengan kata lain fokus sangat penting artinya dalam menentukan batas penelitian yang akan dilakukan sehingga akan memperjelas batasan dan juga mempertajam pemahaman.

Menurut Moleong (2000, h. 28), fokus penelitian dimaksudkan untuk membatasi studi bagi seorang peneliti dan menentukan sasaran penelitian sehingga dapat mengklarifikasikan data yang akan dikumpulkan, diolah dan dianalisis dalam suatu penelitian. Sedangkan tujuan dari pengambilan fokus penelitian adalah:

1. Untuk membatasi studi, fokus akan membatasi bidang inkuiri. Misalnya, jika kita membatasi diri dari upaya menemukan teori dasar, maka lapangan penelitian lainnya tidak akan dimanfaatkan lagi.
2. Untuk memenuhi kriteria inklusi eksklusif atau memasukkan dan mengeluarkan informasi dari lapangan. Sehingga dengan menetapkan fokus yang jelas dan mantap, peneliti dapat mengambil keputusan yang tepat tentang data yang akan digunakan dan yang tidak digunakan.

Sesuai dengan judul penelitian ini maka fokus penelitian yang digunakan adalah:

- a. Proses pelaksanaan Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah di Kabupaten Banyuwangi sebagai implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, meliputi:
 1. Analisis Jabatan dan PKPK (Peningkatan Kemampuan Pemerintah Kabupaten)
 2. Tupoksi dan Evaluasi
 3. Penyusunan Draf Ranperda
 4. Pembahasan Pada Tim Otoda
- b. Perubahan kelembagaan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007, meliputi Asisten Sekretariat Daerah, bagian, dinas, badan, kantor.
- c. Faktor pendukung dan penghambat dalam penataan kelembagaan perangkat daerah di Kabupaten Banyuwangi dalam implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007.

C. Lokasi dan Situs Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis mengambil lokasi penelitian di Sekretariat Daerah Kabupaten Banyuwangi yang bertempat di Jalan Ahmad Yani 100 Kabupaten Banyuwangi, didasarkan atas pertimbangan bahwa Sekretariat Daerah

sebagai unsur pembantu pimpinan pemerintah daerah dalam mengkoordinasikan seluruh unit- unit perangkat daerah memiliki eksistensi krusial dalam penataan kelembagaan pemerintah daerah di Kabupaten Banyuwangi. Keunikan yang ada di Kabupaten Banyuwangi, diantaranya di Kabupaten Banyuwangi sering terjadi demonstrasi yang dilakukan oleh masyarakat akibat kebijakan- kebijakan Bupati yang dinilai sering tidak sesuai dengan ketentuan atau kebutuhan. Demonstrasi yang kerap kali dilakukan tidak lepas dari unsur politik. Bupati Kabupaten Banyuwangi juga sering melakukan mutasi jabatan yang dinilai masyarakat tidak lazim. Dalam kurun waktu satu tahun saja (2008) dilakukan tidak kurang dari tiga kali mutasi untuk pejabat eselon IIB, IIIA, IIIB, dan eselon IV. Sedangkan mutasi ini bukan merupakan mutasi bertahap, melainkan Bupati Kabupaten Banyuwangi melakukan mutasi insidental.

Situs penelitian merupakan letak sebenarnya dimana peneliti mengadakan penelitian untuk mendapatkan data yang valid, akurat, serta benar- benar diperlukan dalam penelitian. Adapun situs penelitiannya adalah pada bagian organisasi dikarenakan bagian organisasi berwenang dalam melaksanakan penyusunan pedoman dan petunjuk teknis pembinaan dan penataan kelembagaan, serta pengumpulan data, pengolahan data, menyiapkan bahan pembinaan, dan penataan kelembagaan di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi.

D. Sumber Data

Untuk memperoleh hasil yang baik tentunya harus ditunjang oleh data yang akurat sesuai dengan apa yang dikehendaki, data tersebut harus digali dari sumber- sumber yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Dalam hal ini peneliti menggolongkan menjadi tiga sumber data:

1. Informan

Data aktual yang didapat dari penelitian lapangan, yang diperoleh peneliti langsung dari subyek penelitian, dalam hal ini peneliti menetapkan sumber data yaitu:

a. Asisten Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Banyuwangi.

Dengan pertimbangan bahwa Asisten Pemerintahan merupakan unsur

pembantu Sekretaris Daerah, dimana Sekretaris Daerah memiliki fungsi membantu pelaksanaan pemerintahan daerah secara administratif. Selain itu Asisten Pemerintahan bertanggung jawab dan mengkoordinasi Bagian Hukum dan Bagian Organisasi dan Pemerintahan.

- b. Kepala Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Banyuwangi. Dengan pertimbangan bahwa Kepala Bagian Organisasi memiliki kapasitas untuk memberikan keterangan terhadap peneliti berkaitan dengan pelaksanaan restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Banyuwangi.
- c. Satu orang staf yang diperlukan yaitu pada Subbagian Kelembagaan. Dengan pertimbangan bahwa staf pada subbagian kelembagaan dapat memberikan keterangan dan data pendukung berkaitan dengan penataan kelembagaan di Kabupaten Banyuwangi.

2. Dokumen

Data yang diperoleh dari literatur, peraturan perundang-undangan, usulan penelitian, media masa, dan sumber lain yang berhubungan dengan obyek yang diteliti. Hal ini diperlukan sebagai sumber yang dapat dipertanggungjawabkan dan legitimasi hukum. Dokumen yang diperlukan adalah Peraturan Pemerintah berkaitan dengan penataan kelembagaan, Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi, dan Tugas Pokok dan Fungsi dari masing-masing Perangkat daerah.

3. Peristiwa

Data yang diperoleh melalui peristiwa-peristiwa yang terjadi di Kabupaten Banyuwangi terkait dengan implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007. Peristiwa ini dapat disikapi sebagai kejadian yang muncul dalam proses penataan kelembagaan di Kabupaten Banyuwangi.

E. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

1. Wawancara (Interview)

Teknik pengumpulan data ini dengan cara mengadakan tanya jawab secara langsung dengan informan. Wawancara ini bertujuan untuk memperluas informasi dari narasumber/ informan dengan wawancara secara terbuka dan mendalam terkait dengan penataan kelembagaan di era otonomi daerah. Wawancara ini dilakukan dalam waktu dua bulan, terhitung sejak tanggal 8 April 2009 s/d 31 Mei 2009. Wawancara ini dilakukan untuk memperoleh data tentang proses penataan kelembagaan di Kabupaten Banyuwangi dan perubahan kelembagaan Kabupaten Banyuwangi. Sasaran untuk pelaksanaan wawancara ini adalah :

- a. Asisten Pemerintahan Sekretariat Daerah Kabupaten Banyuwangi. Untuk mendapatkan informasi secara makro terkait dengan proses pelaksanaan penataan kelembagaan di lingkup Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Banyuwangi.
- b. Kepala Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Banyuwangi. Untuk memperoleh data berkaitan dengan perubahan struktur organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Banyuwangi dan untuk mendapatkan keterangan- keterangan dengan adanya perubahan struktur Organisasi Perangkat Daerah.
- c. Satu orang staf yang diperlukan yaitu pada Subbagian Kelembagaan. Untuk memperoleh data dan keterangan pendukung dalam kebutuhan menganalisa proses penataan kelembagaan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Banyuwangi.

2. Observasi

Penggunaan alat indera guna memahami dan memperhatikan obyek yang diteliti melalui pengumpulan data dengan cara mengadakan pengamatan secara langsung di lapangan. Dengan tujuan memperoleh keyakinan atas data yang didapat melalui kenyataan yang ada, serta memungkinkan peneliti untuk mencatat peristiwa dalam situasi yang berkaitan dengan pengetahuan yang secara langsung diperoleh dari data. Peneliti melakukan observasi terhadap proses penataan kelembagaan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Banyuwangi dan struktur organisasi SKPD Kabupaten Banyuwangi berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007.

3. Dokumen

Data yang diperoleh dengan mengadopsi dari dokumen- dokumen yang relevan dengan fokus penelitian baik dari buku- buku kepustakaan maupun peraturan perundang- undangan. Dokumen yang dapat dijadikan data pendukung bagi peneliti adalah :

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007
- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007
- d. Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 4 Tahun 2004
- e. Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 2 Tahun 2009

F. Instrumen Penelitian

- a. Peneliti sendiri, merupakan instrumen utama dalam menangkap fenomena secara langsung melalui wawancara.
- b. Catatan lapangan, rekaman, dan alat- alat tulis merupakan alat pelengkap guna kelancaran pengambilan data.

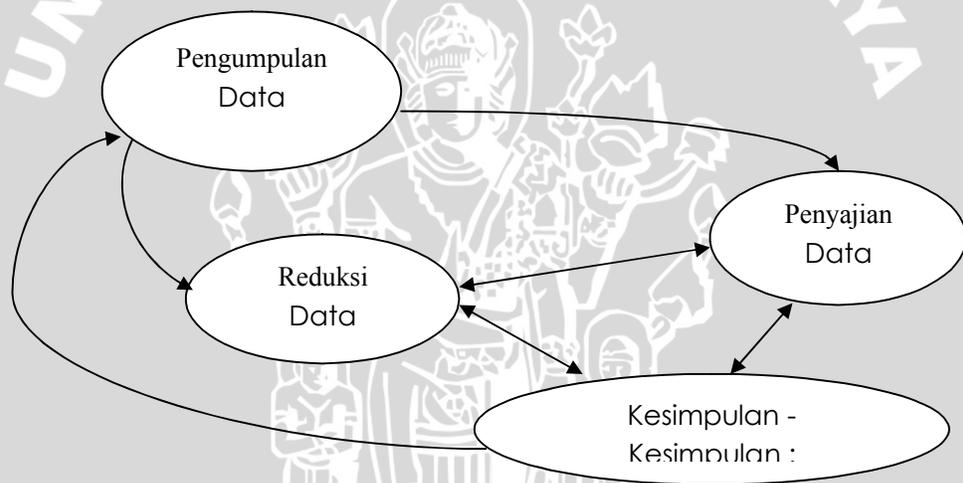
G. Analisis Data

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisa data kualitatif. Milles dan Huberman (1992, h. 15-17) menjelaskan tentang analisis data kualitatif sebagai berikut:

“data yang muncul berupa kata- kata dan bukan merupakan angka. Data itu mungkin telah dikumpulkan dalam aneka macam cara (observasi, wawancara, intisari dokumen, pita rekaman) dan bila diproses kira- kira sebelumnya digunakan (melalui pencatatan, pengetikan, penyutingan, atau alat- alat tulis), tetapi kualitatif tetap menggunakan kata- kata yang biasanya disusun ke dalam teks yang diperluas”

Tahapan analisa dalam penelitian yang diungkapkan menurut Miles dan Huberman (1992, h.20) dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1 : Komponen- komponen Analisis Data, Model Interaktif



Sumber : Miles and Huberman terjemahan Tjetjep Rohendi (1992, h.20)

1. Pengumpulan data, yaitu proses mengumpulkan data- data mentah yang belum diolah dan dianalisa sehingga harus dilakukan reduksi data.
2. Reduksi data, yaitu dengan menggolongkan, membuang yang tidak perlu, dan mengorganisasi data sehingga kesimpulan akhirnya dapat ditarik kesimpulan.
3. Penyajian data, yaitu berupa sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.
4. Menarik kesimpulan/ verifikasi, dilakukan secara lnggar, tetap terbuka tetapi dirumuskan secara rinci dan mengakar dengan kokoh.

Sesuai dengan jenis penelitian deskriptif yang bertujuan untuk menggambarkan suatu fenomena secara terperinci. Maka analisa terhadap data yang diperoleh di lapangan juga diformulasikan dengan membuat deskripsi atau penggambaran dari hasil pengamatan tersebut.



BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

1. Gambaran Umum Kabupaten Banyuwangi

a. Sejarah Singkat Kabupaten Banyuwangi

Gambar 2 : Sekretariat Daerah Kabupaten Banyuwangi



Sumber : Museum Daerah “BLAMBANGAN” Banyuwangi

Merujuk data sejarah yang ada, sepanjang sejarah Blambangan kiranya tanggal 18 Desember 1771 merupakan peristiwa sejarah yang paling tua yang patut diangkat sebagai hari jadi Banyuwangi. Sebelum peristiwa puncak perang Puputan Bayu tersebut sebenarnya ada peristiwa lain yang mendahuluinya, yang juga heroik-patriotik, yaitu peristiwa penyerangan para pejuang Blambangan di bawah pimpinan Pangeran Puger (putra Wong Agung Wilis) ke benteng VOC di Banyualit pada tahun 1768.

Namun sayang peristiwa tersebut tidak tercatat secara lengkap pertanggalannya, dan selain itu terkesan bahwa dalam penyerangan tersebut kita kalah total, sedang pihak musuh hampir tidak menderita kerugian apapun. Pada peristiwa ini Pangeran Puger gugur, sedang Wong Agung Wilis, setelah Lateng

dihancurkan, terluka, tertangkap dan kemudian dibuang ke Pulau Banda (Lekkerkerker, 1923).

Berdasarkan data sejarah nama Banyuwangi tidak dapat terlepas dengan kejayaan Blambangan. Sejak jaman Pangeran Tawang Alun (1655-1691) dan Pangeran Danuningrat (1736-1763), bahkan juga sampai ketika Blambangan berada di bawah perlindungan Bali (1763-1767), VOC belum pernah tertarik untuk memasuki dan mengelola Blambangan (Ibid,1923, h.1045).

Pada tahun 1743 Jawa Bagian Timur (termasuk Blambangan) diserahkan oleh Pakubuwono II kepada VOC, VOC merasa Blambangan memang sudah menjadi miliknya. Namun untuk sementara masih dibiarkan sebagai barang simpanan, yang baru akan dikelola sewaktu-waktu, kalau sudah diperlukan. Bahkan ketika Danuningrat meminta bantuan VOC untuk melepaskan diri dari Bali, VOC masih belum tertarik untuk melihat ke Blambangan (Ibid, 1923, h.1046).

Namun barulah setelah Inggris menjalin hubungan dagang dengan Blambangan dan mendirikan kantor dagangnya (komplek Inggris sekarang) pada tahun 1766 di bandar kecil Banyuwangi (yang pada waktu itu juga disebut Tirtaganda, Tirtaarum atau Toyaarum), maka VOC langsung bergerak untuk segera merebut Banyuwangi dan mengamankan seluruh Blambangan. Secara umum dalam peperangan yang terjadi pada tahun 1767-1772 (5 tahun) itu, VOC memang berusaha untuk merebut seluruh Blambangan. Namun secara khusus sebenarnya VOC terdorong untuk segera merebut Banyuwangi, yang pada waktu itu sudah mulai berkembang menjadi pusat perdagangan di Blambangan, yang telah dikuasai Inggris.

Dengan demikian jelas, bahwa lahirnya sebuah tempat yang kemudian menjadi terkenal dengan nama Banyuwangi, telah menjadi kasus-beli terjadinya peperangan dahsyat, perang Puputan Bayu. Kalau sekiranya Inggris tidak bercokol di Banyuwangi pada tahun 1766, mungkin VOC tidak akan buru-buru melakukan ekspansinya ke Blambangan pada tahun 1767. Dan karena itu mungkin perang Puputan Bayu tidak akan terjadi (puncaknya) pada tanggal 18

Desember 1771. Dengan demikian pasti terdapat hubungan yang erat perang Puputan Bayu dengan lahirnya sebuah tempat yang bernama Banyuwangi. Dengan perkataan lain, perang Puputan Bayu merupakan bagian dari proses lahirnya Banyuwangi. Karena itu, penetapan tanggal 18 Desember 1771 sebagai hari jadi Banyuwangi sesungguhnya sangat rasional.

b. Makna Lambang Daerah

Gambar 3 : Lambang Daerah Kabupaten Banyuwangi



Sumber : Museum Daerah "BLAMBANGAN" Banyuwangi

1) Makna Bentuk Lambang

- a. DAUN LAMBANG BERBENTUK PERISAI, di tengah-tengah lambang berdiri tegak lurus garis berwarna putih membelah dasar lambang secara simetris menjadi dua bagian sebelah kiri warna hitam, bagian sebelah kanan warna hijau.
- b. DALAM LAMBANG TERTULIS PETA KABUPATEN BANYUWANGI, dengan dibatasi oleh gambar padi berbutir 17 sebelah kanan dan 8 buah kapas sebelah kiri. Selat Bali dan Samudra Indonesia serta Kawah Ijen dilukiskan dengan warna biru.

- c. DI BAGIAN ATAS TENGAH, yakni di atas Peta Kabupaten Banyuwangi terlukiskan sebuah bintang bersudut lima dengan warna kuning emas melekat pada garis tegak lurus tersebut di atas. Bintang tersebut bersinar lima.
- d. PITA KUNING, menghiasi bagian bawah dengan berisikan tulisan B A N Y U W A N G I, dengan warna merah.
- e. PITA PUTIH SEBAGAI DASAR, pada bagian bawah di luar daun lambang dengan berisikan tulisan SATYA BHAKTI PRAJA MUKTI, berwarna hitam, yang menyatu garis tepi perisai.

2) Makna Bagian- bagian Lambang

- a. DAUN LAMBANG BERBENTUK PERISAI, adalah lambang keamanan dan ketentraman serta kejujuran melambangkan dasar dan keinginan hidup rakyat Kabupaten Banyuwangi.
- b. BINTANG DENGAN WARNA KUNING EMAS, adalah lambang Ketuhanan Yang Maha Esa, bersudut lima dan bersinar lima dengan garis tegak berarti berdiri tegak atas dasar Pancasila yang merupakan dasar dan falsafah Negara yang senantiasa dijunjung tinggi serta selalu menyinari jiwa rakyat Kabupaten Banyuwangi. Bintang bersinar lima menyinari Peta Kabupaten Banyuwangi, padi dan kapas.
- c. PADI DAN KAPAS, lambang sandang pangan yang menjadi kebutuhan pokok rakyat sehari-hari, gambar padi berbutir 17 buah dan kapas 8 buah melambangkan saat-saat kramat bagi Bangsa Indonesia yaitu tanggal 17 Agustus 1945.
- d. PITA BERISIKAN TULISAN BANYUWANGI, menunjukkan Daerah Kabupaten Banyuwangi hijau serta di lingkungan Selat Bali dan Samudra Indonesia melambangkan sumber kemakmuran daerah.
- e. PITA BERISIKAN TULISAN BANYUWANGI, menunjukkan Daerah Kabupaten Banyuwangi.
- f. PITA DASAR DENGAN WARNA PUTIH, berisikan tulisan SATYA BHAKTI PRAJA MUKTI menunjukkan makna selalu mengabdikan kepada kebenaran demi kesejahteraan dan kebahagiaan rakyat.

c. Motto Kabupaten Banyuwangi

Gambar 4 : Motto Kabupaten Banyuwangi



Sumber : Museum Daerah “BLAMBANGAN” Banyuwangi

d. Visi dan Misi

1) Visi

MEWUJUDKAN MASYARAKAT BANYUWANGI YANG SEJAHTERA,
ADIL, BERIMAN DAN BERBUDAYA

Visi tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a. Kesejahteraan adalah cita - cita dan kebutuhan manusia serta dambaan masyarakat, sehingga menjadi tanggungjawab kita bersama untuk mewujudkannya. Kesejahteraan juga dapat dipandang sebagai suatu kondisi masyarakat dimana dengan kemampuan dan kompetensinya, sehingga mampu memenuhi kebutuhan sandang, pangan dan papan. berdasarkan dua konsep tersebut diatas sehingga untuk mencapai kesejahteraan itu yang menjadi titik kritis adalah pemberdayaan dan peningkatan kemampuan masyarakat sehingga mampu untuk memenuhi kebutuhan dan maningkatkan taraf hidupnya.
- b. Keadilan adalah perasaan yang hakiki dalam kehidupan manusia, yang perlu dirasakan oleh setiap masyarakat. Rasa adil akan muncul ketika pemerintah mampu memberikan pelayanan yang sama kepada seluruh masyarakat tanpa membedakan suku, agama dan ras. Sehingga pemerintah

harus mampu memberikan dan menciptakan standar pelayanan serta cakupan pelayanan secara menyeluruh kepada semua lapisan masyarakat.

- c. Kebudayaan adalah cermin harkat dan martabat manusia yang perlu dijunjung oleh setiap masyarakat. Iman dan taqwa merupakan penuntun tingkah laku bagi setiap masyarakat. Sehingga keimanan akan menjadi nafas budaya, sedangkan budaya menjadi penyelaras kehidupan bermasyarakat dalam mewujudkan kesejahteraan dan keadilan.

2) Misi

- a. Meningkatkan kualitas hidup (*Quality of Life*) masyarakat melalui peningkatan kualitas pendidikan, peningkatan derajat kesehatan dan peningkatan daya beli masyarakat (Perekonomian).
- b. Peningkatan pelayanan umum (*Public Service*), meliputi peningkatan infrastruktur meliputi sarana fisik seperti jalan, listrik dan jaringan air bersih, peningkatan pelayanan administrasi dan Komunikasi, serta peningkatan pelayanan sosial budaya.
- c. Membangun semangat persatuan dan kesatuan bangsa, gotong royong, serta harmonisasi antar seluruh lapisan masyarakat, dalam heterogenitas agama, suku dan adat istiadat.
- d. Mewujudkan supermasi hukum dan pemberdayaan perempuan.
- e. Menciptakan pemerintahan yang bersih, efektif dan efisien.

e. Letak Geografis

Kabupaten Banyuwangi merupakan bagian yang paling Timur dari Wilayah Propinsi Jawa Timur, terletak diantara koordinat 743 – 846 Lintang Selatan dan 113 53 – 114 38 Bujur Timur dan dengan ketinggian antara 25 - 100 meter di atas permukaan laut. Kabupaten memiliki panjang garis pantai sekitar 175,8 km yang membujur sepanjang batas selatan timur Kabupaten Banyuwangi, serta jumlah pulau ada 10 buah.

Batas-batas wilayah Kabupaten Banyuwangi :

1. Utara : Kabupaten Situbondo dan Kabupaten Bondowoso
2. Timur : Selat Bali
3. Selatan : Samudra Indonesia

4. Barat : Kabupaten Jember dan Kabupaten Bondowoso

f. Keadaan Demografi

Struktur wilayah administrasi Pemerintahan Kabupaten Banyuwangi :

Tabel 1 : Jumlah Wilayah Administrasi Pemerintah Kabupaten Banyuwangi 2007

| | |
|---------------------|--------|
| Kecamatan | 24 |
| Kelurahan | 28 |
| Desa | 189 |
| Rukun Warga (RW) | 2.827 |
| Rukun Tetangga (RT) | 10.532 |

Sumber : Profil Pemerintah Kabupaten Banyuwangi Tahun 2007 (Bagian Organisasi Kabupaten Banyuwangi)

Struktur Kependudukan

Komposisi jumlah penduduk Kabupaten Banyuwangi dalam kurun waktu tiga tahun terakhir sebanyak :

Tabel 2 : Jumlah Penduduk Kabupaten Banyuwangi Berdasarkan Jenis Kelamin dan Kepadatan Penduduk

| No | URAIAN | SATUAN | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|----|--------------------|----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 1 | Jumlah Penduduk | Jiwa | 1.557.436 | 1.575.089 | 1.576.328 | 1.580.441 |
| | a. Laki-laki | Jiwa | 780.459 | 789.305 | 770.954 | 772.966 |
| | b. Perempuan | Jiwa | 776.977 | 785.784 | 805.374 | 807.475 |
| 2 | Kepadatan Penduduk | Jiwa/Km ² | 269 | 272 | 272 | 273 |

Sumber Data : PROFIL Kabupaten Banyuwangi Tahun 2007 (BAPPEDA Kabupaten Banyuwangi)

2. Gambaran Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kabupaten Banyuwangi Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007

Setelah muncul Peraturan Pemerintah yang baru tentang Susunan Organisasi Perangkat Daerah, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi perlu menyesuaikan Susunan Organisasi Perangkat Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah yang baru ini. Untuk menyikapi Peraturan Pemerintah yang terbaru ini maka Pemerintah Daerah

Kabupaten Banyuwangi mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008. Dalam Peraturan Daerah ini ditentukan susunan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Banyuwangi sebagai berikut :

1. Sekretaris Daerah
2. Asisten Sekretaris Daerah, yang terdiri dari :
 - a) Asisten Pemerintahan
 - b) Asisten Administrasi Pembangunan
3. Bagian, yang terdiri dari :
 - a) Bagian Hukum
 - b) Bagian Organisasi dan Pemerintahan
 - c) Bagian Hubungan Masyarakat dan Protokol
 - d) Bagian Perlengkapan
 - e) Bagian Umum
 - f) Bagian Administrasi Pembangunan dan Kesra
4. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
5. Inspektorat
6. Dinas, yang terdiri dari :
 - a) Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olah Raga
 - b) Dinas Kesehatan
 - c) Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koprasi
 - d) Dinas Pertanian, Kehutanan, Perkebunan, dan Peternakan
 - e) Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil
 - f) Dinas Pekerjaan Umum
 - g) Dinas Perhubungan, Komunikasi, dan Informatika
 - h) Dinas Kelautan dan Perikanan
 - i) Dinas Kebudayaan dan Pariwisata
 - j) Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan
 - k) Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan transmigrasi
7. Badan, yang terdiri dari :
 - a) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
 - b) Badan Kepegawaian dan Diklat

- c) Badan Kesejahteraan Bangsa, Politik, dan Perlindungan Masyarakat
 - d) Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa
 - e) Rumah Sakit Unit Daerah Kabupaten Banyuwangi
8. Kantor, yang terdiri dari :
- a) Kantor Pelayanan Perizinan
 - b) Kantor Lingkungan Hidup
 - c) Kantor Ketahanan Pangan
 - d) Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana
 - e) Kantor Perpustakaan, Arsip, dan Dokumentasi
 - f) Satuan Polisi Pamong Praja
9. Kecamatan, yang terdiri dari dua puluh empat kecamatan
10. Kelurahan, yang terdiri dari dua puluh delapan kecamatan

3. Proses Pelaksanaan Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah di Kabupaten Banyuwangi sebagai implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007.

Proses Pelaksanaan Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah di Kabupaten Banyuwangi yang dilaksanakan mulai akhir tahun 2007 dilakukan dengan melibatkan pihak ketiga. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Asisten Pemerintahan, Bapak Drs. Setyo Harsono, Msi yang baru dilantik pada pertengahan bulan Maret 2009 ini sebagai berikut :

“Proses penataan Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Banyuwangi dilakukan dengan melibatkan pihak ketiga, yaitu Universitas Brawijaya dan Universitas Airlangga. Hal ini dilakukan untuk efisiensi waktu dan ketepatan secara teoritis dalam penataan kelembagaan. Terdapat beberapa model struktur organisasi yang diajukan, namun keputusan tetap pada Pemerintah Daerah (Banyuwangi)”. (Wawancara tanggal 8 April 2009, pukul 10.00 di ruang kerja).

Pelibatan pihak ketiga ini dilakukan untuk melakukan pengamatan dan memberikan alternatif model struktur Organisasi Perangkat Daerah yang sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 dan kebutuhan Kabupaten Banyuwangi. Pengamatan yang dilakukan sampai pada tahap pelaporan terhadap

Bupati Kabupaten Banyuwangi berlangsung selama 4 bulan sejak akhir tahun 2007.

“Penentuan kategori dan besaran organisasi perangkat daerah, PP 41/2007 menggunakan tiga variabel. Yaitu, jumlah penduduk, luas wilayah, dan jumlah anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Bobot setiap variabel adalah 40 persen (jumlah penduduk), 35 persen (luas wilayah), dan 25 persen (jumlah APBD)”. (Wawancara tanggal 8 April 2009, pukul 10.00 di ruang kerja)

Untuk menentukan struktur organisasi berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 telah ditentukan variabel- variabel yang harus diperhitungkan agar struktur Organisasi Perangkat Daerah ini lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

a. Analisis Jabatan dan PKPK (Peningkatan Kemampuan Pemerintah Kabupaten)

Berdasarkan pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007, dalam Peraturan Pemerintah tersebut memberikan ketentuan yang menyebutkan bahwa batasan dalam pembentukan Organisasi Perangkat Daerah Untuk Sekretariat daerah Kabupaten/ Kota adalah 4 Asisten Sekretaris Daerah. Asisten Sekretaris Daerah terdiri dari paling banyak 4 bagian, dan masing- masing bagian terdiri dari paling banyak 3 sub bagian. Mendasarkan pedoman pada Peraturan Pemerintah tersebut, maka pembentukan struktur organisasi Sekrtetariat Daerah Kabupaten Banyuwangi terdiri dari Sekretaris Daerah, 2 Asisten Sekretaris Daerah, masing- masing Asisten Sekretaris Daerah membawahi 3 bagian, dan masing- masing bagian membawahi 3 sub bagian.

“Analisis jabatan merupakan produk kerja di Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Banyuwangi, yang dibuat dengan membentuk tim analisis yang melaksanakan analisis jabatan di Sekretariat Daerah Kabupaten Banyuwangi. Hasil analisis jabatan akan menghasilkan uraian pekerjaan atau jabatan dan persyaratan pekerjaan atau jabatan yang dapat digunakan dalam penempatan pegawai” (Wawancara dengan Ibu Fransisca selaku Kepala Sub Bagian Organisasi pada 10 April 2009 di ruang kerja).

Analisis jabatan sangat berperan sekali dalam penempatan pegawai dimana dengan adanya analisis jabatan akan menghasilkan pegawai yang mampu bekerja efektif dan efisien dalam mencapai tujuan organisasi, sehingga sesuai dengan kebutuhan organisasi baik kualitas maupun kuantitas.

Asisten Pemerintahan, Bapak Drs. Setyo Harsono, Msi mengungkapkan proses pelaksanaan Penataan Kelembagaan Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Banyuwangi berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 adalah sebagai berikut :

“Proses Penataan Kelembagaan Perangkat Daerah berpangkal dari Pembahasan pada Eksekutif, Pembahasan pada DPRD, Penyusunan Ranperda, dan Pengesahan Ranperda ke bentuk Perda. Namun dalam proses implementasi Peraturan Pemerintah yang terbaru ini untuk Kabupaten Banyuwangi baru dilaksanakan beberapa bulan terakhir ini. Sedangkan evaluasi dilakukan minimal setelah 1 tahun sejak diterapkan”. (Wawancara tanggal 8 April 2009, pukul 10.00 di ruang kerja).

Pelaksanaan pengkajian analisis jabatan dalam proses penataan kelembagaan Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Banyuwangi diawali dengan pembentukan tim analisis jabatan. Penetapan tim dilakukan atas dasar keikutsertaan pada bimbingan teknis analisis jabatan yang bertugas untuk menjadwalkan masing-masing jabatan dan masing-masing bidang kerja.

Pengkajian yang dilakukan pada tahap Analisis Jabatan dalam Penataan Kelembagaan Perangkat Daerah di Kabupaten Banyuwangi, meliputi :

1. Penetapan jabatan setiap pegawai, penyusunan spesifikasi jabatan.
2. Penetapan tolak ukur untuk menilai berhasil tidaknya pejabat dalam melaksanakan tugasnya.
3. Penyusunan jabatan fungsional.
4. Penyusunan atau penyempurnaan kelembagaan.
5. Penyusunan dan pengaturan berbagai prosedur kerja.
6. Penyusunan formasi pegawai.
7. Penyusunan perencanaan kebutuhan diklat.
8. Penyusunan peningkatan prestasi kerja.
9. Penyusunan kamus jabatan.

Jabatan-jabatan yang dibahas oleh tim analisis jabatan adalah seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Banyuwangi. Hal ini berkaitan dengan pengkajian pula untuk membuat draf Tugas-tugas Pokok dan Fungsi dari masing-masing SKPD Kabupaten Banyuwangi yang sesuai dengan kebutuhan Kabupaten Banyuwangi. Jabatan-jabatan dalam SKPD Kabupaten Banyuwangi meliputi :

1. Sekretaris Daerah
2. Asisten Sekretaris Daerah
3. Kepala Bagian beserta satuannya
4. Jabatan- jabatan dalam Sekretariat DPRD
5. Jabatan- jabatan dalam Inspektorat
6. Jabatan- jabatan dalam Dinas
7. Jabatan- Jabatan dalam Lembaga Teknis Daerah
8. Jabatan- jabatan dalam Kecamatan dan Kelurahan

Sedangkan pengkajian PKPK dilakukan melalui finansial, misalkan pengajuan kenaikan DAU, DAK, dan tugas pembantuan, serta melalui pengembangan SDM yang dapat dilakukan dengan pengembangan fungsi diklat dan beasiswa. Hal ini diungkapkan oleh Ibu Fransisca selaku Kepala Sub Bagian Organisasi pada 10 April 2009 di ruang kerja.

b. Tupoksi dan Evaluasi

Pelaksanaan Tupoksi berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2004 yang mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 perlu dikaji untuk mendapatkan kelemahan- kelemahan dan kekurangan- kekurangan yang terjadi sebelumnya. Hal ini dilakukan agar dalam pembuatan draf Ranperda yang baru tidak terjadi tumpang tindih tugas, fungsi, maupun tanggung jawab pada masing- masing jabatan yang ada.

Draf Tupoksi berdasarkan pada Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2004 belum bisa diakses oleh publik karena kondisi politik di Kabupaten Banyuwangi yang masih labil terkait dengan proses penataan kelembagaan Perangkat Daerah dan penyusunan draf Ranperda yang masih relatif bermasalah.

“Untuk menentukan susunan Tupoksi yang baru pada masing- masing Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Banyuwangi, Pemerintah Kabupaten Banyuwangi menyerahkan urusan ini pada pihak ketiga. Pemerintah Daerah belum bisa mensosialisasikan hasilnya karena belum disahkan oleh Bupati” (Wawancara dengan Ibu Fransisca selaku Kepala Sub Bagian Organisasi pada 10 April 2009 di ruang kerja).

Evaluasi tupoksi dilakukan sebagai tindak lanjut proses *skoring*, dimana badan/ dinas yang tidak memenuhi persyaratan *skoring* akan digabung dengan badan/ dinas lain. Selain itu tupoksi yang tumpang tindih, akan dihilangkan salah

satunya untuk direkomendasikan pada bagian yang lebih berhak dalam arti memiliki signifikansi dalam tugas dan fungsi yang lebih dekat.

Sebagaimana pengkajian pada analisis jabatan, dalam tahap evaluasi tupoksi ini juga dibentuk tim khusus yang secara garis besar dikoordinasi oleh bagian organisasi bersama kepala badan/ dinas terkait.

Bapak Drs. Setyo Harsono, Msi mengungkapkan,
“Evaluasi tupoksi ini sangat krusial sekali dalam menentukan arah dan jalannya suatu program kerja, tupoksi yang tumpang tindih dan tidak jelas mampu menimbulkan keaburan yang selanjutnya membawa jalannya koordinasi yang tidak harmonis. Untuk itulah evaluasi tupoksi harus dilakukan benar- benar untuk mewujudkan tujuan yang diharapkan dari penataan kelembagaan perangkat daerah ini ”. (Wawancara tanggal 8 April 2009, pukul 10.00 di ruang kerja)

Evaluasi Tupoksi dilakukan untuk mengkaji ulang tentang tugas- tugas, kewenangan, dan tanggung jawab pada masing- masing Satuan Kerja Perangkat Daerah agar tidak terjadi tumpang tindih dan bahkan kelalaian tanggung jawab yang harus ditanggung oleh pegawai. Pada organisasi yang baik, maka evaluasi ini dilakukan secara periodik untuk tetap menjaga usaha dalam proses penataan kelembagaan Kabupaten Banyuwangi.

c. Penyusunan Draf Ranperda

Berdasarkan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007, maka para pejabat yang memiliki fungsi eksekutif melakukan pembahasan, dimana melalui proses analisis jabatan, dan PKPK, serta tupoksi dan evaluasi. Hasil pengkajian tersebut tentunya merupakan konsep bruto yang masih harus diolah dan memerlukan pertimbangan lebih lanjut oleh tim Otonomi Daerah. Oleh karenanya konsep tersebut dikenal sebagai draf (hasil pengkajian awal) atas ketentuan- ketentuan penting yang harus dibuat peraturan daerahnya. Hal ini dimaksudkan keseluruhan ketetapan yang telah dikaji memiliki keabsahan secara hukum. Untuk itulah konsep yang masuk pada bagian organisasi serta sebagai kewenangan Sub Bagian Kelembagaan, draf Ranperda yang merupakan hasil rapat bersama tersebut disusun untuk kemudian diajukan pada tim Otonomi Daerah.

Pada akhir tahun 2007 penyusunan draf Raperda terlambat untuk mendapat persetujuan DPRD Kabupaten Banyuwangi. Hal ini berpengaruh pula pada APBD

daerah. Sehingga Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 baru bisa diterapkan pada tahun anggaran berikutnya (2008). Namun pada kenyataannya Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 baru bisa diimplementasikan pada awal tahun 2009. Permasalahan ini mengakibatkan molornya jadwal pada penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007. Akhirnya pada awal tahun 2008 Raperda disetujui DPRD Kabupaten Banyuwangi dan diajukan kepada Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

Pada kenyataannya perjuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi belum selesai. Draf Ranperda yang diajukan kepada Pemerintah Provinsi Jawa Timur masih perlu direvisi kembali. Terdapat beberapa pasal yang dianggap tidak sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007. Diantaranya dalam draf Ranperda yang diajukan, Kantor Perpustakaan Umum dimerges dengan Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga, Struktur Satuan Polisi Pamong Praja yang tidak sesuai dengan standar yang ditentukan oleh pusat, dan permasalahan struktur UPTD yang dimasukkan dalam struktur kecamatan.

Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi merevisi kembali Raperda yang telah diajukan kepada Pemerintah Provinsi Jawa Timur, kemudian Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi mengajukan hasil revisi Ranperda ini langsung kepada Departemen Dalam Negeri tanpa melalui Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Dan ternyata Departemen Dalam Negeri menyetujui Ranperda ini.

Setelah Rancangan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 disahkan oleh DPRD Kabupaten Banyuwangi, Pemerintah Provinsi Jawa Timur baru mengetahuinya. Kemudian Pemerintah Provinsi memberikan teguran dalam surat Sekretaris Daerah Jatim Nomor : 061/7346/041/2008 yang dikirimkan pada Bupati Banyuwangi, Peraturan Daerah Organisasi Perangkat Daerah yang disusun Pemerintah Daerah yang telah disahkan DPRD Kabupaten Banyuwangi dinilai tidak sesuai dengan ketentuan pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 41 Tahun 2007.

Dalam surat yang diteken Sekretariat Daerah Provinsi itu disebutkan, Banyuwangi termasuk kategori daerah yang memiliki nilai lebih dari 70. Dengan demikian, perangkat daerah harus berpedoman pada PP 41, pasal 21 ayat (3). Dalam pasal itu disebutkan, sekretariat daerah paling banyak punya empat asisten.

Sementara Perda OPD yang sudah disahkan dalam rapat paripurna DPRD 12 Maret 2008 itu, hanya memberi jatah dua asisten sekda. Yakni, asisten pemerintahan yang membawahi bagian organisasi dan pemerintahan, hukum dan bagian Humas dan Protokol. Asisten Administrasi Pembangunan membawahi bagian perlengkapan, bagian umum dan bagian adminisrasi pembangunan dan Kesra.

Selain yang tersebut di atas, Pemerintah Provinsi mengirimkan perintah kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi untuk merevisi Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 tersebut. Hal-hal yang perlu direvisi yaitu :

1. Dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 Unit Pelaksana Teknis Dinas diubah strukturnya menjadi struktur dibawah kecamatan. Padahal seharusnya harus kembali pada induk lembaganya (dinas).
2. Berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional yang baru menyebutkan bahwa perumpunan Dinas Pendidikan tidak boleh dimerger/ digabung dengan urusan yang lain.
3. Dihapuskannya jabatan Asisten Sekretaris Daerah bidang Sosial Ekonomi yang menjadikan Kabupaten Banyuwangi hanya memiliki dua Asisten Sekretaris Daerah, yaitu Asisten Pemerintahan dan Asisten Adminstrasi Pembangunan. Padahal berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Kabupaten Banyuwangi yang dilakukan oleh Departemen Dalam Negeri menyebutkan bahwa Kabupaten Banyuwangi termasuk kategori daerah yang memiliki nilai lebih dari 70 dan seharusnya memiliki setidaknya tiga Asisten Sekretaris Daerah

Kepala Bagian Organisasi Pemerintah Kabupaten Banyuwangi, Selamet Kariyono menjelaskan,

“Peraturan Daerah Organisasi Perangkat Daerah itu telah mendapat pengesahan rapat paripurna DPRD. Setelah pengesahan itu, Bupati Ratna Ani Lestari mengirimkan Peraturan Daerah tersebut untuk dilakukan verifikasi, dan hasilnya Pemerintah Provinsi Jawa Timur meminta Peraturan Daerah tersebut direvisi. Setelah mendapat surat Sekretaris Daerah Jatim Nomor : 061/7346/041/2008, Bupati Ratna mengirim surat kepada Menteri Dalam Negeri tanggal 24 April 2008 lalu. Salah satu yang dilampirkan dalam surat bupati itu adalah SK persetujuan DPRD, surat permintaan revisi dari Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Kemudian pada tanggal 2 Mei 2008, Menteri Dalam Negeri

mengirimkan surat balasan pada Bupati” (Wawancara tanggal 20 April 2009, pukul 10.00 di ruang kerja).

Selamat Kariyono menjelaskan, Menteri Dalam Negeri mengapresiasi penyusunan Perda OPD tersebut. Menteri Dalam Negeri juga menyatakan bahwa Perda OPD yang disusun Pemerintah Kabupaten Banyuwangi itu tidak ada yang melanggar norma dan ketentuan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 41 Tahun 2007 tentang penyusunan OPD. Sebelumnya diberitakan, Pemerintah Provinsi Jawa Timur meminta Peraturan Daerah OPD direvisi. Alasannya, Banyuwangi termasuk daerah gemuk dengan nilai variabel 70.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, Kabupaten Banyuwangi mempunyai tiga Asisten Sekretaris Daerah. Sedangkan Peraturan Daerah OPD yang ditetapkan, Pemerintah Kabupaten hanya mengakomodasi dua orang Asisten Sekretaris Daerah saja dengan alasan sudah cukup memenuhi kebutuhan daerah.

d. Pembahasan Pada Tim Otoda

Pembahasan pada Tim Otoda tetap dilakukan untuk menentukan langkah konkrit meskipun pada awalnya dengan melibatkan pihak ketiga. Tim Otonomi Daerah yang bertugas membahas masalah kelembagaan dan penetapan dinas melalui *skoring* ini keanggotaannya terdiri dari :

- | | | |
|------------|---|------------------------------------|
| Ketua | : | Sekretaris Daerah |
| Sekretaris | : | Kepala Bagian Organisasi |
| Anggota | : | |
| | | 1. Asisten Sekretaris Daerah |
| | | 2. Kepala Bappeda |
| | | 3. Kepala Bawasda |
| | | 4. Kepala Balitbangda |
| | | 5. Kepala Badan Kepegawaian Daerah |
| | | 6. Kepala Bagian Perlengkapan |
| | | 7. Kepala Bagian Hukum |
| | | 8. Kepala Bagian Keuangan |

Adapun perubahan yang mendasar dalam struktur organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Banyuwangi yaitu pengurangan jabatan Asisten Sekretaris Daerah dari tiga Asisten menjadi dua Asisten. Pengurangan jabatan Asisten Sekretaris Daerah ini disebabkan pertimbangan :

“*pertama* sesuai dengan hasil pengukuran Analisis Beban Kerja (ABK), dinyatakan bahwa untuk tujuan efisiensi kerja dalam pengambilan keputusan dan dalam koordinasi pelaksanaan tugas dan fungsi Perangkat Daerah agar lebih praktis. *Kedua*, berkurangnya jabatan Asisten Sekretaris Daerah ini, mengingat pada sebelumnya Asisten Pemerintahan mengkoordinasikan empat bagian, Asisten Sosial dan Ekonomi mengkoordinasikan empat bagian, begitu pula Asisten Administrasi mengkoordinasikan empat bagian” (Wawancara tanggal 20 April 2009, pukul 10.00 di ruang kerja).

Atas perubahan tersebut maka Asisten Sekretaris Daerah terdiri dari Asisten Pemerintahan yang mengkoordinasikan 3 bagian dan Asisten Administrasi Pembangunan mengkoordinasikan tiga bagian yang lain. Sedangkan bagian-bagian yang lain digabungkan dengan bagian lain yang relevan.

Untuk melaksanakan penataan kelembagaan tersebut pemerintah juga telah mempersiapkan berbagai hal yang dirasa perlu untuk dikaji, yaitu :

- a) Melihat kenyataan bahwa pada tahun 2008 di Kabupaten Banyuwangi akan banyak pejabat yang purna bakti, maka untuk melaksanakan dan demi efisiensi lembaga para pejabat tersebut tidak diisi penggantinya, hal ini dilakukan untuk penempatan para pejabat baru dalam dinas, badan, atau kantor baru yang akan dibentuk maupun dirubah.
- b) Mengadakan *polling/ scoring* kepentingan terhadap dinas- dinas yang dinilai tidak efektif.
- c) Menilai kinerja para pegawai secara lebih ketat, terutama dengan golongan pangkat III keatas untuk menduduki jabatan pada dinas baru.
- c) Penentuan kembali anggaran belanja daerah yang disesuaikan dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang baru.
- d) Membuat daftar kepegawaian baru, dimana untuk dinas yang dihapus, para pegawainya dimasukkan kedalam dinas lain yang memiliki bidang yang sama.
- e) Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi untuk jangka waktu pendek akan lebih membatasi pendaftaran calon pegawai negeri, hal ini untuk

memberikan kesempatan kepada pegawai yang sudah lama untuk menempati posisi yang baru.

4. Perubahan Kelembagaan Organisasi Perangkat Daerah

Dalam penataan kelembagaan organisasi perangkat daerah, akibat konkrit yang dapat kita lihat adalah perubahan struktur organisasi perangkat daerah sebagaimana diuraikan oleh Kasubbag Kelembagaan, Bapak Budi, perubahan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

Tabel 3 : Perubahan Kuantitas Struktur OPD Kabupaten Banyuwangi berdasarkan Perda No. 4 Tahun 2004 dan Perda No. 2 Tahun 2008

| SKPD | PP No. 41 Tahun 2007 | Perda No. 4 Tahun 2004 | Perda No. 2 Tahun 2008 |
|---------------------------|----------------------|------------------------|------------------------|
| Asisten Sekretaris Daerah | 4 | 3 | 2 |
| Bagian | 4 | 12 | 6 |
| Dinas | 18 | 14 | 11 |
| Badan | 12 | 4 | 5 |
| Kantor | 12 | 6 | 6 |

Sumber : Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Banyuwangi Tahun 2009

Asisten Sekretaris Daerah berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2004 terdiri dari Asisten Pemerintahan yang membawahi Bagian Pemerintahan, Bagian Hukum, Bagian Organisasi, dan Bagian Hubungan Masyarakat; Asisten Sosial Ekonomi membawahi Bagian Kesejahteraan Masyarakat, Bagian Perekonomian, Bagian Pemberdayaan Masyarakat, Bagian Lingkungan Hidup; dan Asisten Administrasi membawahi Bagian Keuangan, Bagian Perlengkapan, Bagian Umum, Bagian Pembangunan.

Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008 Asisten Sekretaris Daerah terdiri dari Asisten Pemerintahan yang membawahi Bagian Hukum, Bagian Organisasi dan Pemerintahan, Bagian Humas dan Protokol; dan Asisten

“Perubahan kelembagaan OPD di Banyuwangi memang dapat dilihat dari segi kuantitasnya. Selain itu Pemkab Banyuwangi harus merombak susunan OPDnya agar sesuai dengan amanat PP Nomor 41 Tahun 2007. Peraturan Pemerintah ini memang menitikberatkan pada kebutuhan di daerah dengan nomenklatur yang telah ditetapkan dan sudah ada hitungannya” (Wawancara dengan Kepala Bagian Organisasi Pemerintah Kabupaten Banyuwangi, Selamat Kariyono, tanggal 21 April 2009, pukul 09.00 di ruang kerja).

Untuk Dinas terdapat perubahan berupa penggabungan dan pemisahan urusan- urusan yang dinilai sesuai dengan kebutuhan Kabupaten Banyuwangi. Adapun perubahan Dinas yaitu : Dinas Pendidikan menjadi Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olah Raga; Dinas Kesehatan dan Keluarga Berencana menjadi Dinas Kesehatan saja; Dinas Perindustrian, Perdagangan, Penanaman Modal dan Koperasi menjadi Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi; Dinas Kehutanan, Pertanian, dan Urusan Ketahanan Pangan menjadi Dinas Pertanian, Kehutanan, Perkebunan, dan Peternakan; Dinas Kependudukan, Catatan Sipil, dan Tenaga Kerja menjadi Dinas Dinas Kependudukan, Catatan Sipil saja; Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah dan Dinas Pengairan dimerger menjadi Dinas Pekerjaan Umum; Dinas Perhubungan dan Komunikasi menjadi Dinas Perhubungan, Komunikasi, dan informatika; Dinas Pendapatan menjadi Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan; Dinas Kesejahteraan Sosial, Kesatuan Bangsa, dan Perlindungan Masyarakat beralih fungsi menjadi Badan Kesejahteraan Bangsa, Politik, dan Perlindungan Masyarakat.

Untuk Lembaga Teknis Daerah, terdapat beberapa perubahan. Untuk Badan Pengawas Daerah berdasarkan Perda No. 2 Tahun 2008 diubah namanya menjadi Inspektorat; Badan Kepegawaian Daerah menjadi Badan Kepegawaian dan diklat; dan terdapat penambahan yaitu Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa. Untuk kantor terdapat penambahan urudan yang merupakan pengalihan dari dinas, yaitu Kantor Lingkungan Hidup, Kantor Ketahanan Pangan, dan Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana. Untuk Kantor Arsip dan PDE dan Kantor Perpustakaan Umum dimerger menjadi Kantor Perpustakaan, Arsip, dan Dokumentasi.

a. OPD Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003

Dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003, Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2004 sebagai jawaban atas Peraturan Pemerintah ini. Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2004 ditentukan susunan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Banyuwangi sebagai berikut :

1. Sekretaris Daerah
2. Asisten Sekretaris Daerah, yang terdiri dari :
 - a) Asisten Pemerintahan
 - b) Asisten Sosial Ekonomi
 - c) Asisten Administrasi
3. Bagian, yang terdiri dari :
 - a) Bagian Pemerintahan
 - b) Bagian Hukum
 - c) Bagian Organisasi
 - d) Bagian Hubungan Masyarakat
 - e) Bagian Kesejahteraan Masyarakat
 - f) Bagian Perekonomian
 - g) Bagian Pemberdayaan Masyarakat
 - h) Bagian Lingkungan Hidup
 - i) Bagian Keuangan
 - j) Bagian Perlengkapan
 - k) Bagian Umum
 - l) Bagian Pembangunan
4. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
5. Dinas, yang terdiri dari :
 - a) Dinas Kehutanan, Pertanian, dan Urusan Ketahanan Pangan
 - b) Dinas Peternakan
 - c) Dinas Perikanan dan Kelautan
 - d) Dinas Perindustrian, Perdagangan, Penanaman Modal dan Koperasi
 - e) Dinas Kependudukan, Catatan Sipil, dan Tenaga Kerja

- f) Dinas Kesehatan dan Keluarga Berencana
 - g) Dinas Pendidikan
 - h) Dinas Kesejahteraan Sosial, Kesatuan Bangsa, dan Perlindungan Masyarakat
 - i) Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah
 - j) Dinas Pengairan
 - k) Dinas Kebersihan dan Pertamanan
 - l) Dinas Perhubungan dan Komunikasi
 - m) Kebudayaan dan Pariwisata
 - n) Dinas Pendapatan
6. Badan, yang terdiri dari :
- a) Badan Pengawas daerah
 - b) Badan Kepegawaian Daerah
 - c) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
 - d) Badan Pelayanan Kesehatan Masyarakat
7. Kantor, yang terdiri dari :
- a) Kantor Pasar
 - b) Kantor Arsip dan PDE
 - c) Kantor Perpustakaan Umum
 - d) Kantor Kas Daerah
 - e) Kantor Pelayanan Perizinan
 - f) Kantor Polisi dan Pamong Praja
8. Kecamatan, yang terdiri dari dua puluh empat kecamatan
9. Kelurahan, yang terdiri dari dua puluh delapan kecamatan

b. OPD Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007

Untuk menyikapi munculnya Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 maka Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008. Dalam Peraturan Daerah ini ditentukan susunan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Banyuwangi sebagai berikut :

1. Sekretaris Daerah
2. Asisten Sekretaris Daerah, yang terdiri dari :

- a) Asisten Pemerintahan
- b) Asisten Administrasi Pembangunan
3. Bagian, yang terdiri dari :
 - a) Bagian Hukum
 - b) Bagian Organisasi dan Pemerintahan
 - c) Bagian Hubungan Masyarakat dan Protokol
 - d) Bagian Perlengkapan
 - e) Bagian Umum
 - f) Bagian Administrasi Pembangunan dan Kesra
4. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
5. Inspektorat
6. Dinas, yang terdiri dari :
 - a) Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olah Raga
 - b) Dinas Kesehatan
 - c) Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koprasi
 - d) Dinas Pertanian, Kehutanan, Perkebunan, dan Peternakan
 - e) Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil
 - f) Dinas Pekerjaan Umum
 - g) Dinas Perhubungan, Komunikasi, dan Informatika
 - h) Dinas Kelautan dan Perikanan
 - i) Dinas Kebudayaan dan Pariwisata
 - j) Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan
 - k) Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi
7. Badan, yang terdiri dari :
 - a) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
 - b) Badan Kepegawaian dan Diklat
 - c) Badan Kesejahteraan Bangsa, Politik, dan Perlindungan Masyarakat
 - d) Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa
 - e) Rumah Sakit Unit Daerah Kabupaten Banguwangi (Blambangan dan Genteng)
8. Kantor, yang terdiri dari :

- a) Kantor Pelayanan Perizinan
 - b) Kantor Lingkungan Hidup
 - c) Kantor Ketahanan Pangan
 - d) Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana
 - e) Kantor Perpustakaan, Arsip, dan Dokumentasi
 - f) Satuan Polisi Pamong Praja
9. Kecamatan, yang terdiri dari dua puluh empat kecamatan
 10. Kelurahan, yang terdiri dari dua puluh delapan kecamatan

5. Faktor Pendukung dan Penghambat

Satu hal yang harus kita ingat bahwa Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah nomor 41 Tahun 2007 bukanlah tanpa dasar. Dilatarbelakangi oleh membengkaknya dan bervariasinya struktur organisasi pemerintah daerah, peraturan pemerintah tersebut mencoba menyempurnakan ketentuan yang ada dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Didasari oleh permasalahan tersebut, Pemerintah Pusat mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Meskipun demikian, Peraturan tersebut juga tidak lepas dari konsekuensi yang harus ditanggung oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi.

Terkait dengan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat daerah untuk meningkatkan pelayanan publik Pemerintah Daerah Kabupaten banyuwangi melakukan perampingan pada struktur organisasi maupaun jumlah personilnya.

“Jika tidak ada revisi diprediksikan akan terjadi pemangkasan jumlah pegawai Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi”, (Wawancara dengan Bapak Budi, Sub Bagian Kelembagaan Pemkab Banyuwangi, 10 April, pukul 08.00 di ruang kerja).

Perangkat daerah yang telah ada mengalami pengurangan maupun penambahan baik personil maupun struktur pemerintahannya sebagai tindak lanjut dari pemberlakuan peraturan pemerintah tersebut. Upaya penataan kelembagaan

ini menurut Kepala Sub Bagian kelembagaan, Bapak Budi, 10 April, pukul 08.00 di ruang kerja.

“.... Tentu membutuhkan syarat teknis, administratif, dan politik yang tidak sederhana diperkirakan kebanyakan orang” (Wawancara Asisten Pemerintahan, Drs. Setyo Harsono, Msi 10 April 2009, pukul 10.00 di ruang kerja)

Dalam hal ini syarat teknis mencakup tersedianya kecakapan dan *skills* yang tinggi. Kecakapan teknis diperlukan karena pelayanan publik yang baik menuntut pengetahuan dan penguasaan persoalan yang tinggi, ketepatan, efisien, dan komitmen yang kuat.

Syarat administratif mencakup proses legalitas dan formalisasi pekerjaan, fungsi- fungsi dan tugas- tugas baru, baik yang benar- benar baru maupun yang berasal dari penambahan dan penyederhanaan fungsi- fungsi institusi, likuidasi, dan *marger* (penggabungan) instansi dan bagian- bagian internal institusi yang bersifat struktural. Sedangkan syarat politik berupa *political will* (kemauan politik) yang mencakup keharusan tersedianya perangkat politik termasuk Peraturan Daerah dan dukungan politik dari lembaga legislatif (DPRD) untuk memberikan kewenangan terhadap lembaga eksekutif untuk melakukan penataan kelembagaan.

a. Faktor Pendukung

Pelaksanaan penataan kelembagaan yang direncanakan pada awal tahun 2008 memiliki alasan- alasan yang jelas mempertimbangkan antara peraturan Pemerintah Pusat dengan keadaan di daerah Kabupaten Banyuwangi, hal ini diungkapkan oleh Asisten Pemerintahan, Bapak Drs. Setyo Harsono, Msi pada 13 April, di ruang kerja, yang antara lain :

1. Pemerintah pusat memberikan toleransi kepada seluruh daerah bahwa pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 paling lambat pada tahun 2008 dengan alasan supaya organisasi pemerintah di seluruh daerah bisa berjalan dengan seragam, paling tidak bisa membatasi jumlah kelembagaan yang terlalu banyak.
2. Supaya penekanan pengeluaran anggaran belanja daerah dapat segera dilaksanakan.

3. Memberikan kesempatan kepada daerah dalam hal ini Kabupaten Banyuwangi untuk mengadakan peninjauan kembali terhadap dinas- dinas dan lembaga teknis daerah yang ada di Kabupaten Banyuwangi.
4. Bahwa di tahun 2008 di Kabupaten Banyuwangi banyak pejabat- pejabat yang akan mendapat purna bakti (pensiun).
5. Sumber Daya Manusia (SDM)

Meskipun setelah dilakukan penataan kelembagaan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 terjadi perampingan, tetapi dari segi SDM dinilai cukup memenuhi yang nantinya akan melaksanakan tugasnya. Dikatakan SDM cukup memenuhi karena dengan adanya perampingan, SDM hanya dialihkan/ diwadahi (mengambil dari Perangkat Daerah yang menjadi unsur staf di Sekretariat Kabupaten Banyuwangi) begitu pula Badan dan Kantor pada Lembaga Teknis Daerah serta Dinas banyak yang dialihkan sebagai fungsi integrasi.

Hal ini diungkapkan oleh staf kelembagaan, “SDM harus dipertahankan, walaupun fungsi di Sekretariat dikurangi, SDM tetap harus ditingkatkan karena di dalam sekretariat juga berisikan unit- unit yang dilikuidasi, hanya saja jenis/ bentuk lembaga yang berbeda”.

b. Faktor Penghambat

Tidak berbeda dengan daerah- daerah Kabupaten maupun Kota lain, pelaksanaan penataan kelembagaan di Kabupaten Banyuwangi juga terdapat berbagai masalah yang harus dihadapi, menurut Ibu Fransisca, Kepala Sub Bagian Organisasi, tanggal 14 April 2009, pukul 09.00, di ruang kerja.

Terdapat faktor- faktor yang mempengaruhi pelaksanaan penataan kelembagaan tersebut adalah :

1. Di Kabupaten Banyuwangi banyak terdapat para pemegang jabatan dinas dengan golongan pangkat III ke atas, sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 jelas bahwa di Kabupaten Banyuwangi ada dinas yang diubah, baik itu dihapus maupun digabung. Sehingga Pemerintah Daerah memerlukan waktu untuk menentukan kebijakannya.

2. Dengan pembatasan jumlah unit Dinas maupun Lembaga Teknis Daerah terjadi pengurangan jumlah jabatan struktural secara signifikan. Pengalihan pejabat struktural menjadi pejabat fungsional tanpa disertai tugas, wewenang tanggung jawab, dan fasilitas yang jelas justru akan menambah beban pengeluaran bagi Negara.
3. Masalah kestabilan kinerja, dan sikap apriori dari aparat dengan adanya rencana perubahan walaupun prosentasenya kecil dan bilamana terjadi perombakan total formasi jabatan menyesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 maka hal tersebut akan mempengaruhi (berdampak negatif) pada motivasi kerja pegawai.
4. Kecakapan teknis PNS, sebagai syarat teknis dalam penataan kelembagaan menunjukkan para pegawai yang bekerja di berbagai dinas, bagian, dan seksi sangat sedikit yang memiliki kecakapan teknis. Sangat banyak pegawai di jajaran staf yang kurang memiliki pengetahuan dan sedikit menguasai persoalan yang berkaitan dengan pekerjaan dan tanggung jawabnya. Tidak memiliki komitmen yang kuat untuk memfasilitasi, berinisiatif, dan disiplin.
5. Dalam beberapa hal fungsi DPRD terlampaui jauh melakukan intervensi pada wilayah teknis yang sebenarnya menjadi tanggung jawab pihak eksekutif. Karena itu, kesan kuat ada tekanan dan ikut campurnya pihak legislatif terhadap tugas dan wewenang pihak eksekutif menjadi sesuatu yang sulit dihindarkan.
6. Dalam pelaksanaan penataan kelembagaan ciri yang tampak di Kabupaten Banyuwangi adalah kurang atau bahkan tidak adanya prakarsa atau inisiatif yang benar-benar datang dari bawah (*bottom-up*). Sikap kreatif yang seharusnya dibangun hanya berhenti di lingkungan pertama dan kedua elit politik lokal saja, yaitu tingkat Bupati, Sekretaris Daerah, atau setingkat Kepala Dinas.
7. Pertimbangan kemanusiaan, dijelaskan dengan contoh apabila seseorang telah memiliki jabatan kemudian dilepas jabatan tersebut, maka akan berdampak buruk (psikis) terhadap pemegang jabatan tersebut.

“Beberapa faktor penghambat tentunya tidak menjadikan proses penataan kelembagaan terhenti namun setidaknya mampu dipertimbangkan lebih lanjut untuk selanjutnya menetapkan solusi yang paling tepat dan memberikan kebaikan bagi semua pihak. Karena disadari atau tidak setiap individu tentunya memiliki respon dan sikap apriori yang tidak sama terhadap berbagai hal termasuk perubahan”. (Wawancara Asisten Pemerintahan, Bapak Drs. Setyo Harsono, Msi, 14 April 2009, pukul 11.00 di ruang kerja)

Sub Bagian Kelembagaan, Bapak Budi, mengungkapkan bahwa penataan kembali organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Banyuwangi yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 ini dimaksudkan :

“Untuk mewujudkan organisasi yang miskin struktur dan kaya fungsi yang pada akhirnya dapat meningkatkan kualitas kinerja Organisasi Perangkat Daerah yang akuntabel dan memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Karena usaha penataan organisasi Perangkat Daerah ini akan terus berlanjut, mengalami perubahan yang berkesinambungan sesuai dengan tuntutan perubahan untuk mencapai kesempurnaan” (Wawancara tanggal 14 April 2009, pukul 11.00 di ruang kerja)

Dari paparan Wawancara tersebut mengandung arti bahwa usaha penataan kelembagaan akan terus dilaksanakan untuk kemudian dievaluasi keberhasilannya. Untuk kemudian keberhasilan tersebut harus mampu dipertanggungjawabkan kepada lembaga birokrasi maupun publik.

B. Pembahasan

1. Proses Pelaksanaan Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah di Kabupaten Banyuwangi Sebagai Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007.

Tahapan Penataan Kelembagaan Perangkat Daerah berangkat pada pembahasan eksekutif, pembahasan pada DPRD, Penyusunan Ranperda, serta pengesahan Ranperda menjadi Perda. Di Kabupaten Banyuwangi pada tahap analisis jabatan dan PKPK telah memenuhi prosedur, artinya untuk kewenangan pengkajian analisis jabatan ini telah dibentuk tim khusus yang memang harus *capable* sehingga ditempuh melalui bimbingan teknis analisis jabatan. Sehingga keanggotaannya memang telah benar- benar terseleksi. Namun mengingat problematika dalam analisis jabatan tampaknya di Kabupaten Banyuwangi belum mempunyai persamaan pandangan terhadap kegiatan analisis jabatan hal ini tampak dengan belum adanya penetapan nama jabatan tiap- tiap pegawai oleh masing- masing kepala unit kerja dan bahkan ada beberapa Dinas dan Lembaga

Teknis Daerah yang masih belum memiliki kepala definitif pada masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Banyuwangi.

Adanya beberapa Dinas dan Lembaga Teknis Daerah yang masih belum memiliki kepala definitif terjadi sejak UU Nomor 32 Tahun 2004 disahkan, berdasarkan argumen pejabat daerah, melanjutkan restrukturisasi dengan merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 hanya membuat daerah bekerja dua kali. Sebab, ada beberapa aspek yang diprediksi mengalami perubahan sebagai konsekuensi terbitnya UU Nomor 32 Tahun 2004. Karena itu, rata-rata daerah menjanjikan akan melanjutkan proses restrukturisasi kelembagaan setelah terbitnya peraturan pemerintah terkait sebagai turunan UU Nomor 32 Tahun 2004.

Selain itu, dampak restrukturisasi kelembagaan terhadap pengelolaan sumber daya aparatur menjadi pertimbangan daerah. Jika restrukturisasi diterapkan, banyak jabatan struktural yang dipastikan terpangkas. Konsekuensi inilah yang tampaknya membuat daerah memilih berhati-hati untuk tidak mengatakan lamban dalam menerapkan restrukturisasi organisasi perangkat daerah sesuai amanat Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007.

Pada dasarnya organisasi merupakan wadah kegiatan dari orang-orang yang bekerjasama dalam usaha mencapai tujuan. Dalam wadah kegiatan itu setiap orang harus jelas tugas, wewenang, tanggung jawabnya, hubungan dan tata kerjanya, sehingga dapat tercapai tujuan organisasi. Untuk mencapai tujuan suatu organisasi harus memiliki individu-individu dengan kualitas yang sesuai. Ini diwujudkan melalui aktivitas-aktivitas manajemen sumber daya manusia, yang secara ringkas dapat juga dikatakan sebagai upaya pendayagunaan sumber daya manusia.

Organisasi sangat memerlukan analisis jabatan dalam rangka mencapai tujuan organisasi, dimana analisis jabatan ini merupakan proses pengumpulan informasi tentang uraian pekerjaan dan persyaratan jabatan dalam melaksanakan pekerjaan, dalam rangka mewujudkan tujuan organisasi. Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur aparatur negara sekaligus pelaksana penyelenggaraan administrasi umum dan administrasi pembangunan berfungsi sebagai motor penggerak jalannya

pemerintahan yang kuat, efektif, efisien dan akuntabel. Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan bukan hanya yang memiliki ketrampilan dan kemampuan profesionalis, melainkan juga diperlukan perubahan sikap mental dan yang memiliki etika dan moral yang tinggi serta dedikasi dan pengabdian kepada masyarakat.

Dalam melaksanakan tugas pekerjaan atau jabatan agar berjalan dengan baik, penempatan Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan perlu diperhatikan. Upaya yang dapat mendukung hal tersebut adalah dengan terlebih dahulu melakukan analisis jabatan dalam organisasi pemerintahan. Dengan analisis jabatan ini akan diperoleh informasi tentang segala sesuatu yang berkaitan dengan suatu jabatan. Informasi ini dapat dijadikan dasar yang kuat bagi pengambil keputusan-keputusan yang berkaitan dengan sumber daya manusia. Dimana analisis jabatan ini akan dijadikan dasar dalam penempatan pegawai. Di Sekretariat Daerah Kabupaten Banyuwangi analisis jabatan telah dilakukan sesuai prosedur akan tetapi belum dapat dilaksanakan secara optimal. Upaya yang telah dilakukan diantaranya telah adanya uraian pekerjaan atau jabatan dan persyaratan jabatan, akan tetapi hasil dari persyaratan jabatan belum dilaksanakan dalam penempatan pegawai, sehingga terjadi penempatan yang tidak sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan organisasi.

Analisis jabatan merupakan produk kerja di Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Banyuwangi, yang dibuat dengan membentuk tim analisis yang melaksanakan analisis jabatan di Sekretariat Daerah Kabupaten Banyuwangi, hasil analisis jabatan akan menghasilkan uraian pekerjaan atau jabatan dan persyaratan pekerjaan atau jabatan yang dapat digunakan dalam penempatan pegawai. Dengan kata lain penempatan harus berpegang kepada prinsip "*The right man on the right place and the right man on the right job*" yang artinya penempatan orang-orang yang tepat pada tempat dan untuk jabatan yang tepat. Dengan melakukan penempatan pegawai yang sesuai dengan prinsip tersebut di atas diharapkan akan meningkatkan kinerja pegawai sehingga esensi dari *good governance* dapat tercapai dengan identifikasi menggunakan karakteristik- karakteristik yang diungkapkan oleh Sedarmayanti, 2003, h.7.

Apabila hasil analisis jabatan belum dilaksanakan secara efisien dan efektif hal tersebut akan membawa dampak negatif terhadap kinerja pegawai yang lain, serta kinerja organisasi pada Bagian Kepegawaian Sekretariat Daerah Kabupaten Banyuwangi pada umumnya, dan tentu saja dalam hal ini tujuan organisasi yang telah ditetapkan akan sulit tercapai secara optimal dan kemampuan bersaing dan berdaya guna pegawai di dalam organisasi pada bagian kepegawaian Kabupaten Banyuwangi akan turut menurun. Dari uraian ini peneliti menyimpulkan bahwa penempatan pegawai akan baik, apabila hasil analisis jabatan dapat dilaksanakan dengan optimal dalam penempatan pegawai sehingga dapat meningkatkan produktifitas kerja para Pegawai Negeri Sipil yang ditempatkan atau bertugas disetiap bagian dan instansi yang ada di Sekretariat Daerah Kabupaten Banyuwangi.

Proses penataan kelembagaan Organisasi Perangkat Daerah tidak dapat disebut sebagai proses perampingan atau pengembangan struktur Organisasi Perangkat Daerah. Hal ini bergantung pada kondisi struktur organisasi perangkat daerah sebelumnya. Pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 memiliki substansi yang lebih proporsional dan realistis. Besaran organisasi perangkat daerah dibagi dalam kategori minimal, sedang, dan maksimal. Untuk kategori minimal, perangkat daerah dibatasi maksimal 12 dinas dan 8 lembaga teknis. Daerah kategori sedang dibatasi maksimal 15 dinas dan 10 lembaga teknis. Sedangkan daerah kategori maksimal bisa membentuk 18 dinas dan 12 lembaga teknis.

Penentuan kategori dan besaran organisasi perangkat daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 menggunakan tiga variabel. Yaitu, jumlah penduduk, luas wilayah, dan jumlah anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Bobot setiap variabel adalah 40 persen (jumlah penduduk), 35 persen (luas wilayah), dan 25 persen (jumlah APBD).

Diungkapkan oleh Asisten Pemerintahan, Bapak Drs. Setyo Harsono, Msi, bahwa penentuan kategori dan besaran organisasi perangkat daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 menggunakan tiga variabel. Yaitu, jumlah

penduduk, luas wilayah, dan jumlah anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Bobot setiap variabel adalah 40 persen (jumlah penduduk), 35 persen (luas wilayah), dan 25 persen (jumlah APBD) (Wawancara tanggal 8 April 2009, pukul 10.00 di ruang kerja).

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 memberikan sanksi tegas terhadap daerah yang tidak menaati. Jika Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 cenderung fleksibel alias tidak mengatur sanksi, tidak demikian halnya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007. Tenggat restrukturisasi kelembagaan daerah pun hanya dibatasi maksimal satu tahun. Hal inilah yang mendesak Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi untuk segera mengimplementasikan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 dengan membuat Peraturan Daerah, yang berikutnya muncul dengan Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008.

Dalam rangka pembinaan dan pengendalian organisasi, peraturan daerah tentang organisasi perangkat daerah dan peraturan pelaksanaannya yang bertentangan dengan peraturan pemerintah ini dapat dibatalkan pemerintah. Konsekuensinya, pembatalan hak-hak keuangan dan kepegawaian serta tindakan administratif lainnya. Selain ditujukan untuk memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata organisasi yang efisien, efektif, dan rasional, peraturan ini mempunyai misi mendorong koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah.

Sedangkan terkait dengan evaluasi tupoksi yang dilakukan untuk mengatur agar tidak saling tumpang tindih dan jelas lingkup kewenangannya, sebenarnya merupakan “Tujuan dari pelaksanaan otonomi daerah adalah mencapai efisiensi dan efektifitas dalam pelayanan kepada masyarakat” (Widjaja, 2001, h. 76) Sehingga dengan evaluasi tupoksi ini sebagai fungsi yang sangat krusial sekali dalam menentukan arah dan jalannya suatu program kerja, tupoksi yang tumpang tindih dan tidak jelas mampu menimbulkan kekaburan yang selanjutnya membawa jalannya koordinasi yang tidak harmonis. Untuk itulah evaluasi

Tupoksi harus dilakukan benar- benar untuk mewujudkan tujuan yang diharapkan dari penataan kelembagaan perangkat daerah dan evaluasi Tupoksi.

Hasil pengkajian dari analisis jabatan, dan PKPK, serta tupoksi dan evaluasi tersebut merujuk pada penyusunan draf oleh Bagian Organisasi. Dimana dalam perspektif kelembagaan, Ruttan dan Hayami menjelaskan bahwa penataan kelembagaan adalah aturan di dalam suatu kelompok masyarakat atau organisasi yang memfasilitasi koordinasi antara anggotanya untuk membantu mereka dengan harapan dimana setiap orang dapat bekerja sama atau berhubungan satu dengan yang lain untuk mencapai tujuan bersama yang diinginkan. Koordinasi merupakan kunci untuk mencapai tujuan rasional organisasi. Hal ini sejalan dengan tahapan penataan kelembagaan melalui penyusunan draf Ranperda, untuk itulah pengkajian yang telah dilakukan melalui analisis jabatan, PKPK, dan evaluasi Tupoksi memerlukan koordinasi lebih lanjut melalui sistem aturan yang jelas dan orientasi yang formal dalam bentuk draf Ranperda.

Tahap berikutnya kemudian mengajukan Ranperda pada Tim Otda untuk dilakukan pembahasan lebih lanjut dan pengesahan oleh DPRD Kabupaten Banyuwangi sehingga menjadi Peraturan Daerah yang siap diterapkan. Namun sebelumnya harus dikonsultasikan dahulu dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Pada tahap persiapan penataan kelembagaan khususnya pada tahap musyawarah pastinya diwarnai tarik ulur kepentingan antara pihak eksekutif dan legislatif dalam batas- batas tertentu sehingga ditengarahi menyebabkan distorsi tujuan awal. Meskipun di benak jajaran eksekutif pada akhirnya selalu berorientasi pada bagaimana melayani kepentingan pihak legislatif, namun dimata mereka keberadaan wakil rakyat di zaman otonomi yang *powerfull* mau tidak mau harus mereka ikuti sehingga setiap akhir tahun mereka melakukan penyusunan program untuk tahun mendatang, maka yang terjadi adalah *pertama* mereka akan lebih banyak mengandalkan pada hasil- hasil lobi informal untuk mengegolkan usulan program masing- masing dinas atau bagian daripada susah payah menyusun program secara *bottom- up* tetapi tidak ada jaminan program yang diusulkan akan disetujui dewan.

Kedua, sebagian pihak eksekutif yang apatis tidak jarang mereka kemudian memilih hanya mereka kembali dan merubah beberapa bagian pada usulan tahun

sebelumnya, karena merasa usaha yang serius dalam penyusunan kebijakan pada akhirnya dicoret oleh dewan dan pada akhirnya tetap disesuaikan dengan keinginan dewan.

Ketiga, keengganan pihak eksekutif untuk mencari dan memetakan besaran masalah serta isu prioritas yang diusulkan karena ibaratnya sudah merasa sebagai prajurit yang kalah sebelum berperang. Dimata sebagian eksekutif, apalah artinya mereka mencoba memetakan masalah dan bersusah payah mencari data yang akurat di lapangan, jika pada akhirnya tetap bergantung pada keinginan dan pendapat anggota dewan.

Terlepas dari siapa yang harus dipersalahkan dan dari titik mana pembenahan harus dilakukan terkait dengan tarik ulur kepentingan yang masih mewarnai tahap awal proses penyusunan program maka sulit bagi kita terhadap keinginan untuk membenahi kualitas birokrasi kita. Bagaimana mekanisme perencanaan program adalah titik awal pemerintah daerah memulai menterjemahkan komitmen dan segala sesuatu yang menjadi janji politik kepada publik. Jika pada awal penyusunan program sudah mengidap kelemahan, bahkan cenderung patologis maka jangan berharap rentetan kerja berikutnya akan sesuai dengan apa yang dicita- citakan sejak awal.

Sesuai dengan konsep *good governance* yang diungkapkan oleh Sedarmayanti, yaitu dalam bukunya “*Good Governance Dalam Rangka Otonomi Daerah*” mengungkapkan bahwa : dengan mengadakan restrukturisasi yang tepat, maka seluruh aspek sumber daya organisasi akan lebih berfungsi secara optimal, sehingga akan mewujudkan kinerja dan produktifitas organisasi secara optimal yang pada akhirnya organisasi akan lebih mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik sesuai dengan harapan atau tuntutan masyarakat, tahapan penataan kelembagaan di Kabupaten Banyuwangi telah memenuhi syarat sesuai dengan prosedur yang ada. Terdapat enam tahap awal yang dilakukan oleh Pemerintah daerah Kabupaten Banyuwangi. Enam tahap tersebut berawal dari adanya tekanan dan desakan dalam hal ini dilatarbelakangi munculnya Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 yang mengharuskan setiap daerah melakukan penataan ulang organisasi perangkat daerahnya.

Tahap kedua sebagai bentuk intervensi dan orientasi kondisi objektif sesuai dengan kebutuhan masing-masing daerah yang melibatkan banyak pihak, dan dalam hal ini melatarbelakangi dibentuknya tim Otonomi Daerah pada pembahasan eksekutif. Diagnosa dan pengenalan masalah melalui pengumpulan dan analisis data merupakan tahap ketiga yang menjadi tugas penting tim Otonomi Daerah. Tahap keempat diwarnai dengan penemuan komitmen dan penyelesaian yang memerlukan pemikiran dan kreatifitas atas ide-ide dengan menggunakan metode-metode baru yang lebih efektif. Sedangkan untuk tahap kelima dan keenam yang merupakan tahap percobaan/pencarian hasil dan tahap penguatan dan penerimaan sebagai bagian dari proses evaluasi.

2. Perubahan Kelembagaan Organisasi Perangkat Daerah

Adapun perubahan yang mendasar terjadi dalam struktur organisasi Sekretariat Daerah Pemerintah Kabupaten Banyuwangi yaitu pengurangan jabatan Asisten Sekretariat Daerah dari 3 Asisten menjadi 2 Asisten. Berdasarkan rancangan kelembagaan Kabupaten Banyuwangi yang mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, tampaknya terdapat banyak perubahan yang dapat kita lihat meliputi : *pertama* pada Asisten Sosial Ekonomi dan Asisten Administrasi mengalami penyederhanaan nama menjadi Asisten Administrasi Pembangunan dengan membawahi tiga bagian, dimana bagian juga mengalami perampingan, yaitu membawahi bagian perlengkapan, bagian umum, dan bagian Administrasi Pembangunan dan Kesra.

Sedangkan pada Asisten Pemerintahan dengan nama yang tetap, dan membawahi bagian hukum, bagian organisasi, dan bagian hubungan masyarakat dan protokol dimana sebelumnya bagian hubungan masyarakat merupakan bagian yang berdiri sendiri. Hal ini merupakan langkah efektif yang tepat karena secara inklusif tugas dan fungsi Hubungan Masyarakat merupakan bagian dari tugas dan fungsi Protokol.

Kedua bagian pemerintahan dan bagian organisasi yang berada dibawah koordinasi Asisten Pemerintahan menjadi satu bagian dan tetap dibawah koordinasi Asisten Pemerintahan. Pada bagian pemberdayaan masyarakat, bagian lingkungan hidup, bagian keuangan, dan bagian pembangunan mengalami

perampangan menjadi satu pada bagian Administrasi Pembangunan. Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi tetap mempertahankan bagian- bagian ini menjadi satu karena dilihat dari kondisi objektif lingkup kerjanya memang tepat berada dibawah koordinasi Asisten Administrasi Pembangunan.

Namun untuk bagian perlengkapan sebenarnya akan lebih tepat jika disebut mengalami pengembangan bersama sub bagian aset daerah. *Ketiga* untuk dinas-dinas daerah, banyak mengalami pengintegrasian sebagai konsekuensi perampangan yang diberlakukan, yaitu :

a. Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga

Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga merupakan pengembangan dimana sebelumnya Dinas Pendidikan merupakan dinas yang berdiri sendiri. Hal ini sempat menjadi perdebatan dikalangan Pemerintah Daerah karena pendidikan merupakan urusan yang krusial dan kompleks. Karena berdasarkan Peraturan Menteri Pendidikan Nasional yang baru dinyatakan bahwa urusan pendidikan merupakan urusan yang tidak boleh digabung dengan urusan lain. Perubahan nama Dinas Pendidikan menjadi Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga menimbulkan ambiguitas bagi publik sehingga memunculkan tanggapan dari berbagai pihak.

Pada dasarnya pelaksanaan tupoksi sebelum dan sesuai penerapan PP 41 Tahun 2007 adalah relatif sama. Sebelumnya urusan pemuda dan olah raga juga masuk dalam koordinasi Dinas Pendidikan, karena urusan ini terkait dengan dunia pendidikan di Banyuwangi.

b. Dinas Kesehatan

Sebelumnya Dinas Kesehatan merupakan pengintegrasian tugas dan fungsi dari:

1) Dinas Kesehatan

2) Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana

Pengintegrasian ini lebih efektif dan efisien karena urusan kesehatan, perempuan, dan Keluarga Berencana merupakan rumpun urusan yang harus dilakukan secara berkaitan dan berkelanjutan. Namun ternyata ditetapkan bahwa Dinas Kesehatan merupakan dinas yang berdiri sendiri. Sehingga Dinas Kesehatan dan Keluarga Berencana berubah menjadi

Dinas Kesehatan saja. Sedangkan untuk urusan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana dialihkan pada lembaga lain.

c. Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koprasi

Perubahan Dinas Perindustrian, Perdagangan, Penanaman Modal dan Koprasi menjadi Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koprasi didasarkan atas pertimbangan faktor bidang kerja dari Perindustrian, Perdagangan, dan Koprasi masih dalam cakupan sektor ekonomi yang sama. Perumpunan urusan ini akan lebih sesuai dengan urusan Penanaman Modal tetap dipertahankan dengan tujuan efisiensi anggaran.

d. Dinas Pertanian, Kehutanan, Perkebunan, dan Peternakan

Perubahan Dinas Kehutanan, Pertanian, dan Urusan Ketahanan Pangan menjadi Dinas Pertanian, Kehutanan, Perkebunan, dan Peternakan dilakukan didasarkan atas pertimbangan bahwa dalam penyelenggaraan dan pengembangan ketenagakerjaan ketiganya memiliki prosedur yang seragam. Hal ini merupakan langkah maju bagi Pemerintah Kabupaten Banyuwangi untuk meningkatkan pelayanan demi kepentingan masyarakat.

e. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil merupakan perampingan dari Dinas Kependudukan, Catatan Sipil, dan Tenaga Kerja. Perubahan Dinas Kependudukan, Catatan Sipil, dan Tenaga Kerja menjadi Dinas Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil saja dilakukan untuk efisiensi organisasi dimana urusan Tenaga Kerja menjadi urusan dinas lain, yaitu Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi.

f. Dinas Pekerjaan Umum

Dinas Pekerjaan Umum merupakan pengganti dari Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah, dimana dinas ini sudah dihapuskan. Keunggulan dari Dinas Pekerjaan Umum ini yaitu sebelumnya urusan- urusan yang ada, yaitu urusan kebersihan dan pertamanan, pengairan, dan pemukiman dan prasarana wilayah itu merupakan urusan- urusan yang dipisahkan. Padahal

untuk efisiensi dan efektifitas selayaknya urusan itu digabungkan untuk menghindari *overlapping* dalam tupoksinya.

g. Dinas Perhubungan, Komunikasi, dan Informatika

Dinas Perhubungan, Komunikasi, dan Informatika merupakan pengembangan dari Dinas Perhubungan dan Komunikasi. Hal ini dengan mempertimbangkan Informatika merupakan urusan yang masih serumpun dengan Komunikasi.

Urusan perhubungan selayaknya dipisahkan dengan urusan komunikasi dan informatika, karena urusan komunikasi dan informatika lebih sesuai jika dijadikan urusan sendiri atau bahkan dimerger dengan Kantor Perpustakaan Umum, Arsip, dan Dokumentasi.

h. Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah

Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan Daerah merupakan pengembangan dari Dinas Pendapatan Daerah karena untuk tujuan efisiensi dan efektifitas organisasi maka urusan pengelolaan keuangan daerah dijadikan satu dengan dinas pendapatan.

Keempat perubahan pada Lembaga Teknis Daerah yang juga patut diangkat disini yaitu berubahnya jumlah Lembaga Teknis Daerah yang semula 10 menjadi 11 lembaga. Penambahan yang terjadi karena ada beberapa urusan yang dipindah pada dinas atau Lembaga Teknis Daerah yang lain. Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 4 Tahun 2004 :

1. Badan, terdiri dari :

- a) Badan Pengawas daerah
- b) Badan Kepegawaian Daerah
- c) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
- d) Badan Pelayanan Kesehatan Masyarakat

2. Kantor, terdiri dari :

- a) Kantor Pasar
- b) Kantor Arsip dan PDE
- c) Kantor Perpustakaan Umum
- d) Kantor Kas Daerah

- e) Kantor Pelayanan Perizinan
- f) Kantor Polisi dan Pamong Praja

Sedangkan susunan Lembaga Teknis Daerah berdasarkan Peraturan daerah Kabupaten Banyuwangi Nomor 2 tahun 2008 :

1. Badan, yang terdiri dari :

- a) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
- b) Badan Kepegawaian dan Diklat
- c) Badan Kesejahteraan Bangsa, Politik, dan Perlindungan Masyarakat
- d) Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa
- e) Rumah Sakit Unit Daerah Kabupaten Banguwangi (Blambangan dan Genteng)

2. Kantor, yang terdiri dari :

- a) Kantor Pelayanan Perizinan
- b) Kantor Lingkungan Hidup
- c) Kantor Ketahanan Pangan
- d) Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana
- e) Kantor Perpustakaan Umum, Arsip, dan Dokumentasi
- f) Satuan Polisi Pamong Praja

Susunan Lembaga Teknis Daerah sesuai ketentuan pada Peraturan pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 merupakan bentuk kebijakan yang cukup relevan dengan tujuan Otonomi Daerah guna mencapai *good governance* dalam penyelenggaraan fungsi- fungsi pemerintahan. Sedangkan untuk Inspektorat, Kantor Kecamatan, dan Kelurahan berdiri sendiri sebagai lembaga independen dan tidak menjadi bagian dari Lembaga Teknis Daerah.

Dengan menggunakan model Henry Mintzberg, struktur Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Banyuwangi juga dapat dikelompokkan ke dalam 5 fungsi awal, yaitu : *Strategic Apec*, *Middle line*, *Technostructure*, *Support Staf*, dan *Operating Core*. Fungsi *Strategic Apec* yang merupakan “penentu” kebijakan organisasi. Dalam hal ini fungsi tersebut dipegang oleh Bupati/ Walikota dan Wakilnya.

Fungsi *Middle line* dipegang oleh orang/ unit yang bertugas sebagai penghubung antara *Strategic Apec* dengan *Operating Core* dalam bentuk kekuasaan formal, dalam struktur Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Banyuwangi, maka fungsi tersebut dipegang oleh Sekretaris Daerah. Fungsi *Technostructure* dijalankan oleh orang/ unit organisasi yang berfungsi sebagai “analisis” yang melayani kepentingan organisasi. Menurut posisi dan fungsinya, maka *Technostructure* tidak terlibat secara langsung dalam proses pekerjaan organisasi, akan tetapi pekerjaan *Technostructure* berpengaruh terhadap bagian organisasi yang lain. Dalam kaitannya dengan Organisasi Perangkat Daerah, maka fungsi tersebut dijalankan oleh Badan dan Kantor yang dalam Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebut dengan “Lembaga Teknis Daerah”

Fungsi *support staf* seperti halnya *Technostructure*, ditempati oleh orang-orang yang berada diluar arus proses pekerjaan, tetapi pekerjaannya sangat mendukung operasi pekerjaan bidang- bidang organisasi secara keseluruhan. Dalam kaitannya dengan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Banyuwangi, maka fungsi tersebut dijalankan oleh Sekretaris Daerah dengan biro- biro dibawahnya. Fungsi *operating core* dijalankan oleh unit/ individu yang berhubungan langsung dengan “klien” yaitu masyarakat. Dalam konteks Organisasi Perangkat daerah, unit organisasi yang berhubungan langsung dengan masyarakat adalah dinas- dinas, BUMD, Kecamatan, dan sebagainya.

Organisasi atau kelembagaan pada hakikatnya merupakan sumber daya buatan manusia (*man made resources*) yang *manage* berbagai urusan/ sektor yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi. Dalam hal ini restrukturisasi organisasi atau kelembagaan pemerintah daerah, perlu diperhatikan secara komprehensif baik manfaat ekonomi (*economic benefit*) maupun fungsi pelayanan terhadap masyarakat (*non profit oriented service*). Restrukturisasi (penataan) organisasi atau kelembagaan Pemerintah Daerah di Kabupaten Banyuwangi tentunya akan merespon isu-isu pokok baik berskala global, nasional, maupun regional/daerah. Ada beberapa isu pokok atau tuntutan yang menyertai perlunya restrukturisasi organisasi pemerintah daerah.

Pertama, adanya restrukturisasi dari organisasi departemen yang ada di Pemerintah Pusat maupun perangkat Pusat yang ada di daerah sebagai

konsekuensi logis berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang berakibat pula pada penataan organisasi pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota.

Kedua, adanya perubahan ekspektasi masyarakat yang menghendaki pelayanan yang mudah (*easy*), cepat (*faster*), dan murah (*cheaper*) dalam hal ini akibat arus globalisasi informasi, meningkatnya tingkat pendidikan dan pengetahuan masyarakat lokal (*local society*) menimbulkan sikap kritis masyarakat dalam melihat rantai hirarki dalam organisasi pemberi pelayanan (*servicer organization*) yang dirasakan terlalu panjang dan kadang-kadang menyulitkan masyarakat untuk memperoleh layanan yang lebih baik (*better*).

Ketiga, tuntutan terhadap pelaksanaan tugas organisasi yang efisien dan efektif yang mampu menggerakkan organisasi sesuai dengan perencanaan strategis yang memuat visi, misi, tujuan, sasaran, organisasi, sehingga hambatan yang bersifat organisasional dapat diminimalisasi.

Keempat, struktur, tugas dan fungsi yang selama ini berkembang pada organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi, kurang akomodatif dan responsif terhadap tuntutan kebutuhan masyarakat dan percepatan akselerasi pembangunan yang ada di daerah, hal tersebut disebabkan oleh struktur, tugas dan fungsi dan organisasi pemerintah daerah yang masih tradisional dan statis untuk itu perlu di reformasi menuju organisasi pemerintah daerah yang modern dan dinamis. Restrukturisasi organisasi berarti juga proses merubah, memperluas atau memperkecil organisasi sesuai visi, misi, tujuan dan sasaran yang akan dicapai oleh organisasi agar memberikan kontribusi positif bagi publik maupun *customers* sehingga kepuasan masyarakat dan pelanggan (*public and customers satisfaction*) yang merupakan salah satu tolok ukur keberhasilan *public service* dapat terpenuhi.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tampak perubahan struktur organisasi perangkat daerah di Kabupaten Banyuwangi sudah mulai mencerminkan peningkatan nilai efisiensi. Karena jika dilihat dari substansi dari Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Banyuwangi maka terjadi pengurangan jumlah bagian-bagian, merger dan penghapusan institusi yang tidak

diperlukan, dan secara sekilas akan tampak usaha untuk mengurangi tambahan biaya karena ada pengintegrasian beberapa urusan- urusan menjadi satu dinas atau satu badan/ kantor. Namun harus diperhatikan pula tingkat efektifitas dari perubahan kelembagaan ini.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 sangat bernuansa efisiensi. Jumlah Satuan Kerja Perangkat Daerah ditentukan berdasarkan kebutuhan masing- masing daerah dengan menentukan jumlah besaran organisasi perangkat daerah terlebih dahulu. Penentuan jumlah besaran organisasi ditetapkan berdasarkan variabel : jumlah penduduk, luas wilayah, dan jumlah Anggaran pendapatan Belanja Negara.

Secara internal, jumlah maksimal organisasi perangkat daerah dalam Dinas dan Lembaga Tenis Daerah juga ditetapkan. Sebuah dinas kabupaten misalnya, memiliki jumlah bidang maksimal 4 bidang. Demikian pula jumlah maksimal sub bagian atau seksi yang boleh ada dalam sebuah dinas. Ketentuan jumlah maksimal Dinas atau Lembaga Teknis Daerah dan jumlah Bidang/ Seksi yang boleh ada dalam sebuah Dinas hakekatnya mengurangi otonomi internal Pemerintah Daerah.

Dalam prakteknya hal ini akan menimbulkan sejumlah konflik, terutama berkaitan dengan rasionalisasi struktur jabatan dinas yang harus dihapus. Problem riil rasionalisasi ini terjadi, jika pejabat dan pegawai yang kehilangan struktur jabatan atau tidak dapat ditempatkan kembali di dalam struktur yang baru. Hal ini akan menjadi sumber konflik yang baru dalam masyarakat.

3. Faktor Pendukung dan Penghambat

Tanpa menimbulkan keresahan yang berlebihan berbagai kelemahan yang ada tidak seharusnya dipandang sebagai faktor penghambat melainkan memerlukan pemikiran lebih mendalam untuk meminimalisir kekurangan dan mengoptimalkan kelebihan dari Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 dimana memiliki ruh dan semangat yang kuat terhadap efisiensi dalam penyelenggaraan kewenangan oleh daerah.

Pada dasarnya inti dari Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 dapat dinilai dari dua pandangan. Pertama, dari segi kuantitatif, tujuan kuantitatif penataan kembali organisasi perangkat daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 adalah pengurangan jumlah dinas dan jumlah

pembidangan dalam suatu Dinas serta pengurangan terhadap anggaran belanja yang membengkak. Kedua dari segi kualitatif, pelaksanaan terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 bertujuan untuk meningkatkan efisiensi kerja dalam melaksanakan pelayanan terhadap masyarakat. Dalam hal ini tentunya pemerintah dituntut untuk melakukan pembinaan yang lebih profesional terhadap para pegawai negeri tanpa terkecuali juga para pemegang jabatan.

Dari substansi yang ada pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi mencoba melaksanakan semaksimal mungkin apa yang terkandung dalam Peraturan Pemerintah tersebut sehingga cita-cita menuju *good governance* dapat benar-benar tercapai.

Adapun pengkajian yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi dalam penataan organisasi perangkat daerahnya :

1. Melihat kenyataan bahwa di tahun 2008 di Kabupaten Banyuwangi akan banyak pejabat yang purna bakti, maka usaha efisiensi yang dilakukan dengan tidak melakukan pengisian pejabat merupakan langkah brilian dalam pengendalian pengembangan jumlah pejabat. Karena dimaksudkan untuk penempatan para pejabat baru dalam dinas baru yang akan dibentuk maupun dirubah.
2. Mengadakan *polling/ scoring* kepentingan terhadap dinas- dinas yang dinilai tidak efektif tepat dilakukan sebagai tolak ukur kelayakannya dalam Otonomi Daerah, agar tidak terjadi salah sasaran dalam pembiayaan birokrasi.
3. Menilai kinerja pegawai dengan lebih ketat, terutama pada golongan pangkat III ke atas untuk menduduki jabatan pada dinas baru. Langkah ini memang selaras dengan tujuan efisiensi dan efektifitas, karena persoalan yang kian mencuat dalam layanan publik oleh birokrasi tidaklah sekedar berkuat pada masalah- masalah yang berkaitan dengan efisiensi, efektifitas, dan rasionalisasi, tetapi juga pada keadilan sosial.
4. Penentuan kembali anggaran belanja daerah yang sesuai dengan dinas- dinas baru yang ada. Hal ini diperlukan karena banyaknya bagian/ dinas/ badan yang diintegrasikan bersama dinas lain sehingga alokasi dana perlu dirancang ulang.

5. Membuat daftar kepegawaian baru, dimana untuk dinas yang dihapus para pegawainya dimasukkan kedalam dinas lain yang memiliki bidang kerja yang sama.

Konsep Otonomi Daerah di Indonesia pada dasarnya merupakan salah satu konsekuensi dari pelaksanaan asa desentralisasi dalam sistem pemerintahan Daerah. Dengan kata lain, desentralisasi mewajibkan adanya Otonomi Daerah. Jika mencermati ide awalnya, desentralisasi diarahkan untuk penciptaan pemerintahan yang efektif, dimana urusan- urusan pemerintahan dibagi dan didistribusikan kepada daerah. Dipilih urusan mana saja yang tetap harus menjadi urusan pusat, dan sebagian besar lainnya yang akan ditangani oleh daerah. *Output* yang ingin dicapai dengan strategi ini agar masyarakat lokal dapat terlayani dengan baik oleh pemerintah daerah. Jadi secara ideal normatif sungguh konsep desentralisasi (Otonomi Daerah) pada dasarnya merupakan upaya pencerahan untuk memberdayakan Pemerintah Daerah beserta masyarakatnya.

Namun kenyataan menunjukkan hampir setiap Undang- Undang tentang Pemerintahan Daerah (dengan judul yang berbeda- beda), ternyata hanya mampu memberikan harapan secara konseptual normatif, tetapi tidak pada tataran implementatif. Konsep yang demikian bagus, dalam aplikasinya tidak menjamin terjadinya perubahan ke arah yang lebih baik.

Salah satu contoh adalah Undang- undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok- Pokok Pemerintahan di daerah yang ingin meletakkan titik berat otonomi pada daerah tingkat II. Alasannya karena daerah yang paling dekat dengan masyarakat, sehingga akan lebih efektif jika diberikan kewenangan otonomi yang lebih besar agar mampu mengurus kepentingan rakyatnya. Jelaslah Otonomi daerah versi Undang- undang Nomor 5 tahun 1974 tersebut sebenarnya sudah sangat ideal. Sayang sekali sejarah telah membuktikan sampai Undang – undang tersebut berusia seperempat abad, belum juga terwujud secara idealis.

a. Faktor Pendukung

- 1) Pemerintah pusat memberikan toleransi kepada seluruh daerah bahwa pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 paling satu tahun setelah Peraturan Pemerintah ini dikeluarkan dengan alasan supaya

organisasi pemerintah di seluruh daerah bisa berjalan dengan seragam, paling tidak bisa membatasi jumlah kelembagaan yang terlalu banyak seharusnya tidak memperlambat proses penataan kelembagan perangkat daerah di Kabupaten Banyuwangi karena bagaimanapun keberhasilan penerapannya merupakan harapan yang banyak ditunggu oleh berbagai pihak.

- 2) Supaya penekanan pengeluaran anggaran belanja daerah dapat segera dilaksanakan seiring dengan struktur perangkat daerah yang semakin ramping sehingga diharapkan dapat memperkecil biaya birokrasi. Dan hal ini memerlukan kebijakan Kepala Daerah secara totalitas tanpa terikat dengan intervensi pihak lain selama Kepala Daerah dapat menjalankan kewajibannya sesuai dengan kapasitas sebagai Kepala Daerah.
- 3) Memberikan kesempatan kepada daerah dalam hal ini Kabupaten Banyuwangi untuk mengadakan peninjauan kembali terhadap dinas- dinas dan lembaga teknis daerah yang ada di Kabupaten Banyuwangi dan disesuaikan pada kondisi dan kebutuhan kabupaten Banyuwangi.
- 4) Bahwa di tahun 2009 di Kabupaten Banyuwangi banyak pejabat- pejabat yang akan mendapat purna bakti (pensiun). Hal ini disikapi secara positif dalam rangka langkah pengurangan jumlah pegawai secara signifikan.
- 5) Sumber Daya Manusia (SDM) dalam penataan organisasi tanpa memerlukan penarikan pegawai baru secara berlebihan merupakan suatu bentuk penghematan biaya.

b. Faktor Penghambat

- 1) Di Kabupaten Banyuwangi banyak terdapat para pemegang jabatan dinas dengan golongan pangkat III ke atas, sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 jelas bahwa di Kabupaten Banyuwangi ada dinas yang diubah, baik itu dihapus maupun digabung. Kondisi ini memaksa Kepala Daerah untuk menetapkan kebijakan yang disesuaikan dengan tuntutan dan kebutuhan Kabupaten Banyuwangi. Sedangkan dilain pihak hal ini tidak terlepas dengan adanya unsur politik.

- 2) Dengan pembatasan jumlah unit Dinas maupun Lembaga Teknis Daerah terjadi pengurangan jumlah jabatan struktural secara signifikan. Pengalihan pejabat struktural menjadi pejabat fungsional tanpa disertai tugas, wewenang tanggung jawab, dan fasilitas yang jelas justru akan menambah beban pengeluaran bagi Negara.
- 3) Masalah kestabilan kinerja, dan sikap apriori dari aparat dengan adanya rencana perubahan walaupun prosentasenya kecil dan bilamana terjadi perombakan total formasi jabatan menyesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 maka hal tersebut akan mempengaruhi (berdampak negatif) pada motivasi kerja pegawai.
- 4) Mengenai kecakapan teknis PNS yang masih memprihatinkan, gejala ini berkaitan dengan sistem penerimaan Pegawai Negeri (PNS) yang tidak berdasarkan pada kebutuhan fungsional dan kualitas teknis, melainkan cenderung bersifat politis. Yakni sebagai katub pengaman terhadap persoalan- persoalan riil yang diakibatkan oleh ledakan penduduk usia pencari kerja yang terjadi setiap tahun. Akibatnya sistem rekrutmen PNS sangat jarang memakai pola seleksi yang berdasarkan pengetahuan dengan parameter dan standar kecakapan teknis untuk mengerjakan tugas- tugas khusus.
- 5) Dalam beberapa hal fungsi DPRD terlampau jauh melakukan intervensi pada wilayah teknis yang sebenarnya menjadi tanggung jawab pihak eksekutif. Karena itu, kesan kuat ada tekanan dan ikut campurnya pihak legislatif terhadap tugas dan wewenang pihak eksekutif menjadi sesuatu yang sulit dihindarkan.
- 6) Dalam pelaksanaan penataan kelembagaan ciri yang tampak di Kabupaten Banyuwangi adalah kurang atau bahkan tidak adanya prakarsa atau inisiatif yang benar- benar dating dari bawah (*bottom- up*). Sikap kreatif yang seharusnya dibangun hanya berhenti di lingkungan pertama dan kedua elit politik local saja, yaitu tingkat Bupati, Sekretaris Daerah, atau setingkat Kepala Dinas.

- 7) Pertimbangan kemanusiaan, dijelaskan dengan contoh apabila seseorang telah memiliki jabatan kemudian dilepas jabatan tersebut, maka akan berdampak buruk (psikis) terhadap pemegang jabatan tersebut.

“Karena disadari atau tidak setiap individu tentunya memiliki respon dan sikap apriori yang tidak sama terhadap berbagai hal termasuk perubahan”
(Wawancara dengan Bapak Drs. Setyo Harsono, Msi, 14 April 2009, pukul 11.00 di ruang kerja)

Beberapa faktor penghambat tentunya tidak menjadikan proses penataan terhenti namun setidaknya mampu dipertimbangkan lebih lanjut untuk selanjutnya menetapkan solusi yang paling tepat dan memberikan kebaikan bagi semua pihak. Faktor penghambat ini dapat dijadikan sebagai motivasi agar dapat mencapai prestasi yang lebih baik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan mencapai kemakmuran yang diharapkan.

Dari paparan Wawancara tersebut mengandung arti bahwa usaha penataan kelembagaan akan terus dilaksanakan untuk kemudian dievaluasi keberhasilannya. Untuk kemudian keberhasilan tersebut harus mampu dipertanggungjawabkan kepada lembaga birokrasi maupun publik.

BAB V

PENUTUP

A. KESIMPULAN

Pelaksanaan penataan kelembagaan Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Banyuwangi berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 yang mengarah pada perampingan Organisasi Perangkat Daerah dalam pembahasan penelitian ini disimpulkan sebagai berikut :

1. Proses pelaksanaan Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi dilaksanakan melalui :
 - a. Analisis Jabatan dan PKPK (Peningkatan Kemampuan Pemerintah Kabupaten). Di Kabupaten Banyuwangi pada tahap analisis jabatan dan PKPK telah memenuhi prosedur namun masih belum dapat terlaksana dengan optimal. Hal ini ditunjukkan dengan terdapat permasalahan pada penetapan nama jabatan tiap- tiap pegawai oleh masing- masing kepala unit kerja dan masih terdapat beberapa Dinas dan Lembaga Teknis Daerah yang masih belum memiliki kepala definitif. Upaya yang telah dilakukan diantaranya telah adanya uraian pekerjaan atau jabatan dan persyaratan jabatan, akan tetapi hasil dari persyaratan jabatan belum dilaksanakan dalam penempatan pegawai, sehingga terjadi penempatan yang tidak sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan organisasi. penempatan pegawai akan baik, apabila hasil analisis jabatan dapat dilaksanakan dengan optimal dalam penempatan pegawai sehingga dapat meningkatkan produktifitas kerja para Pegawai Negeri Sipil yang ditempatkan atau bertugas disetiap bagian dan instansi yang ada di Sekretariat Daerah Kabupaten Banyuwangi.

- b. Tupoksi dan Evaluasi. Pelaksanaan Tupoksi berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2004 yang mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 perlu dievaluasi untuk mendapatkan kelemahan- kelemahan dan kekurangan- kekurangan yang terjadi sebelumnya. Hal ini dilakukan agar dalam pembuatan draf Ranperda yang baru tidak terjadi tumpang tindih tugas, fungsi, maupun tanggung jawab pada masing- masing jabatan yang ada. Setelah itu hasilnya digunakan untuk membuat draf tupoksi baru sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 yang disertai dengan munculnya Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008. Tupoksi ini berfungsi sangat krusial dalam menentukan arah dan jalannya suatu program kerja. Tupoksi yang tumpang tindih dan tidak jelas mampu menimbulkan kekaburan yang selanjutnya membawa jalannya koordinasi yang tidak harmonis. Untuk itulah evaluasi Tupoksi harus dilakukan benar- benar untuk mewujudkan tujuan yang diharapkan dari penataan kelembagaan perangkat daerah dan evaluasi Tupoksi.
- c. Penyusunan Draf Ranperda. Hasil pengkajian dari analisis jabatan, dan PKPK, serta tupoksi dan evaluasi merujuk pada penyusunan draf oleh Bagian Organisasi. Kemudian yang dilakukan adalah pengajuan draf Ranperda pada Tim Otonomi Daerah untuk dilakukan pembahasan lebih lanjut dan pengesahan oleh DPRD Kabupaten Banyuwangi sehingga menjadi Peraturan Daerah yang siap diterapkan. Namun sebelumnya harus dikonsultasikan dahulu dengan Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Pada tahap inilah terjadi tarik ulur kepentingan antara pihak eksekutif dan pihak legislatif. Diperlukan ketelitian secara teknis maupun prosedural bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi agar tidak terjadi penyimpangan- pengimpangan yang pada akhirnya harus menggadaikan ketenangan Pegawai Negeri Sipil dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya.
- d. Pembahasan pada Tim Otonomi Daerah. Pembahasan pada Tim Otonomi Daerah tetap dilakukan untuk menentukan langkah konkrit meskipun pada

awalnya dengan melibatkan pihak ketiga. Tim Otonomi Daerah yang bertugas membahas masalah kelembagaan dan penetapan dinas melalui *skoring* ini keanggotaannya terdiri dari Sekretaris Daerah, Asisten Sekretaris Daerah, Kepala Bappeda, Kepala Bawasda, Kepala Balitbangda, Kepala Badan Kepegawaian Daerah, Kepala Bagian Perlengkapan, Kepala Bagian Hukum, Kepala Bagian Keuangan. Diperlukan koordinasi yang solid bagi masing-masing anggota pada Tim Otoda karena hal ini menyangkut kelangsungan pemerintahan di Kabupaten Banyuwangi dan kepentingan dalam memberikan pelayanan pada masyarakat Kabupaten Banyuwangi.

2. Perubahan Kelembagaan Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 (Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2004) terdiri dari Asisten Pemerintahan yang membawahi Bagian Pemerintahan, Bagian Hukum, Bagian Organisasi, dan Bagian Hubungan Masyarakat; Asisten Sosial Ekonomi membawahi Bagian Kesejahteraan Masyarakat, Bagian Perekonomian, Bagian Pemberdayaan Masyarakat, Bagian Lingkungan Hidup; dan Asisten Administrasi membawahi Bagian Keuangan, Bagian Perlengkapan, Bagian Umum, Bagian Pembangunan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 (Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2008) Asisten Sekretaris Daerah terdiri dari Asisten Pemerintahan yang membawahi Bagian Hukum, Bagian Organisasi dan Pemerintahan, Bagian Humas dan Protokol; dan Asisten Administrasi Pembangunan yang membawahi Bagian Perlengkapan, Bagian Umum, dan Bagian Administrasi Pembangunan dan Kesra.

Sedangkan untuk perubahan jumlah Dinas dan Lembaga Teknis Daerah meliputi :

- a. Dinas Pendidikan menjadi Dinas Pendidikan, Pemuda, dan Olah Raga; Dinas Kesehatan dan Keluarga Berencana menjadi Dinas Kesehatan saja; Dinas Perindustrian, Perdagangan, Penanaman Modal dan Koprasi menjadi Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koprasi;

Dinas Kehutanan, Pertanian, dan Urusan Ketahanan Pangan menjadi Dinas Pertanian, Kehutanan, Perkebunan, dan Peternakan; Dinas Kependudukan, Catatan Sipil, dan Tenaga Kerja menjadi Dinas Kependudukan, Catatan Sipil saja; Dinas Pemukiman dan Prasarana Wilayah dan Dinas Pengairan dimerges menjadi Dinas Pekerjaan Umum; Dinas Perhubungan dan Komunikasi menjadi Dinas Perhubungan, Komunikasi, dan Informatika; Dinas Pendapatan menjadi Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan; Dinas Kesejahteraan Sosial, Kesatuan Bangsa, dan Perlindungan Masyarakat beralih fungsi menjadi Badan Kesejahteraan Bangsa, Politik, dan Perlindungan Masyarakat.

b. Untuk Lembaga Teknis Daerah, terdapat beberapa perubahan. Untuk Badan Pengawas Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 diubah namanya menjadi Inspektorat; Badan Kepegawaian Daerah menjadi Badan Kepegawaian dan diklat; dan terdapat penambahan yaitu Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa. Untuk kantor terdapat penambahan uraian yang merupakan pengalihan dari dinas, yaitu Kantor Lingkungan Hidup, Kantor Ketahanan Pangan, dan Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana. Untuk Kantor Arsip dan PDE dan Kantor Perpustakaan Umum dimerges menjadi Kantor Perpustakaan, Arsip, dan Dokumentasi.

3. Faktor Pendukung dalam proses pelaksanaan Penataan Kelembagaan di Kabupaten Banyuwangi adalah Pemerintah pusat memberikan toleransi kepada seluruh daerah bahwa pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 paling satu tahun; Supaya penekanan pengeluaran anggaran belanja daerah dapat segera dilaksanakan seiring dengan struktur perangkat daerah yang semakin ramping sehingga diharapkan dapat memperkecil biaya birokrasi; Memberikan kesempatan kepada daerah dalam hal ini Kabupaten Banyuwangi untuk mengadakan peninjauan kembali terhadap dinas- dinas dan lembaga teknis daerah disesuaikan pada kondisi dan kebutuhan kabupaten Banyuwangi; Bahwa di tahun 2009 di

Kabupaten Banyuwangi banyak pejabat-pejabat yang akan mendapat purna bakti (pensiun). Hal ini disikapi secara positif dalam rangka langkah pengurangan jumlah pegawai secara signifikan; Sumber Daya Manusia (SDM) dalam penataan organisasi tanpa memerlukan penarikan pegawai baru secara berlebihan merupakan suatu bentuk penghematan biaya.

4. Faktor penghambat dalam proses pelaksanaan Penataan Kelembagaan di Kabupaten Banyuwangi adalah Di Kabupaten Banyuwangi banyak terdapat para pemegang jabatan dinas dengan golongan pangkat III ke atas, sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 jelas bahwa di Kabupaten Banyuwangi ada dinas yang diubah, baik itu dihapus maupun digabung. Kondisi ini memaksa Kepala Daerah untuk menetapkan kebijakan yang disesuaikan dengan tuntutan dan kebutuhan Kabupaten Banyuwangi. Sedangkan dilain pihak hal ini tidak terlepas dengan adanya unsur politik; Dengan pembatasan jumlah unit Dinas maupun Lembaga Teknis Daerah terjadi pengurangan jumlah jabatan struktural secara signifikan. Pengalihan pejabat struktural menjadi pejabat fungsional tanpa disertai tugas, wewenang tanggung jawab, dan fasilitas yang jelas justru akan menambah beban pengeluaran bagi Negara; Masalah kestabilan kinerja, dan sikap apriori dari aparat dengan adanya rencana perubahan walaupun persentasenya kecil dan bilamana terjadi perombakan total formasi jabatan menyesuaikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 maka hal tersebut akan mempengaruhi (berdampak negatif) pada motivasi kerja pegawai; Mengenai kecakapan teknis PNS yang masih memprihatinkan, gejala ini berkaitan dengan sistem penerimaan Pegawai Negeri (PNS) yang tidak berdasarkan pada kebutuhan fungsional dan kualitas teknis, melainkan cenderung bersifat politis; Dalam beberapa hal fungsi DPRD terlampaui jauh melakukan intervensi pada wilayah teknis yang sebenarnya menjadi tanggung jawab pihak eksekutif. Karena itu, kesan kuat ada tekanan dan ikut campurnya pihak legislatif terhadap tugas dan wewenang pihak eksekutif menjadi sesuatu yang sulit dihindarkan; Dalam pelaksanaan penataan kelembagaan ciri yang tampak di Kabupaten Banyuwangi adalah kurang atau bahkan tidak adanya prakarsa atau

inisiatif yang benar- benar dating dari bawah (*bottom- up*). Sikap kreatif yang seharusnya dibangun hanya berhenti di lingkungan pertama dan kedua elit politik local saja, yaitu tingkat Bupati, Sekretaris Daerah, atau setingkat Kepala Dinas; Pertimbangan kemanusiaan, dijelaskan dengan contoh apabila seseorang telah memiliki jabatan kemudian dilepas jabatan tersebut, maka akan berdampak buruk (psikis) terhadap pemegang jabatan tersebut.

B. Saran

1. Pada struktur Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Banyuwangi terjadi perubahan struktur organisasi yang belum sesuai dengan kebutuhan, oleh karena itu diperlukan pengkajian kembali dalam pembentukan struktur agar lebih efisien dan peningkatan kualitas organisasi yang dilakukan jangan berhenti sampai disini, harus dilakukan secara bertahap dan berkesinambungan agar diperoleh hasil yang maksimal sehingga efisiensi dan efektifitas organisasi tercapai.
2. Jika perubahan struktur di Sekretariat Daerah tersebut dimaksudkan untuk menampung tugas dan fungsi dari Perangkat Daerah yang dilikuidasi sebagai upaya untuk mengantisipasi perubahan jumlah jabatan struktural akibat pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 dimana tetap pada pengalokasian SDMnya, maka dalam melaksanakan tugas dari segi SDM itu sendiri harus meningkatkan disiplin dan kesadaran yang tinggi karena sumber yang paling utama untuk mencapai efisiensi organisasi adalah manusia itu sendiri.
3. Penataan birokrasi sebenarnya bukan hanya berkaitan dengan pembagian tugas antar dinas agar tidak saling tumpang tindih dan saling mendukung, tetapi juga menyangkut persoalan penempatan dalam jabatan dan tugas tertentu yang sesuai dengan kemampuan secara objektif. Sepanjang proses mutasi dilakukan secara profesional dan benar- benar mempertimbangkan kepentingan publik maka tidak menjadi masalah bila penataan kepegawaian dilakukan oleh Kepala Daerah. Untuk mencegah agar penataan kepegawaian

tidak menimbulkan distorsi maka yang seharusnya dipertimbangkan sesungguhnya bukan hanya bagaimana menempatkan orang peer orang dalam jabatan tertentu secara *top-down*, tetapi bagaimana caranya membagi Tupoksi sedemikian rupa agar tidak lagi terjadi perebutan kegiatan atau proyek yang pada akhirnya menyebabkan kinerja birokrasi menjadi tidak solid.

4. Kedepan secara garis besar agar terdapat tiga hal yang semestinya menjadi agenda prioritas Pemerintah Kabupaten Banyuwangi untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik mulai tahap awal perencanaan program, pelaksanaan, hingga pengawasan. Kedua, bagaimana menata kembali hubungan fungsi eksekutif dan fungsi legislatif yang benar- benar dibangun atas dasar pola kemitraan dan misi bersama yang benar- benar objektif agar dapat dieliminasi berbagai kepentingan yang dapat berdampak pada kepentingan publik. Ketiga, bagaimana memberi kesempatan dan merangsang tumbuhnya prakarsa dari aparat di tingkat bawah agar dapat lebih responsif dan kreatif.
5. dari segi kuantitas mungkin benar pada masing- masing dinas atau badan yang ada di Kabupaten Banyuwangi secara keseluruhan terjadi inefisiensi kinerja organisasi akibat jumlah pegawai yang berlebih. Tetapi tindakan melakukan perampingan struktur organisasi yang sekaligus memangkas jumlah pegawai sebenarnya juga bukan merupakan tindakan yang bijak. Sekalipun dari segi jumlah selama ini terkesan terjadi kelebihan jumlah pegawai sebenarnya hanya terjadi pada pos- pos struktural dan pada bagian- bagian yang kurang bersentuhan langsung dengan kebutuhan publik, sehingga alangkah baiknya jika tindakan perampingan struktur organisasi di Kabupaten Banyuwangi nantinya diikuti dengan upaya penyebaran atau pendistribusian pegawai- pegawai. Hanya saja untuk menghindari kesan bahwa pergeseran status pegawai dari struktural ke fungsional sekedar hanya untuk memperpanjang masa pensiun, maka lebih dulu harus dipersiapkan pembentukan satu tim atau komite penilai jenjang karir tenaga fungsional yang benar- benar objektif dan profesional.

6. Jika Pemerintah Pusat selalu membuat kebijakan tanpa mempertimbangkan bagaimana dengan kondisi sesungguhnya di daerah, jelas akan mengganggu konsentrasi daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Daerah akan selalu dibuat ragu- ragu dalam melaksanakan sebuah kebijakan. Sebab, belum lagi kebijakan dilakukan secara tuntas, sudah disusul dengan kebijakan baru yang kadang menimbulkan kontradiktif.

Dari serangkaian uraian di atas, dapat ditarik benang merahnya bahwa untuk mewujudkan otonomi daerah sangat diperlukan kearifan Pemerintah Pusat untuk benar- benar konsisten dan tidak terkesan setengah mati. Hal ini dapat dilihat dari produk- produk kebijakan yang dikeluarkan, yang tidak sekedar bagus dalam tahap konseptual tetapi juga pada implementasinya.

Begitu pula dengan Pemerintah Daerah, sebaiknya segala bentuk upaya dalam pelaksanaan kebijakan harus mempertimbangkan berbagai dampak yang mungkin terjadi apabila suatu kebijakan benar- benar dilaksanakan, sehingga tidak ada lagi pihak yang merasa dirugikan.

