

# STRUKTUR ORGANISASI BIROKRASI DAERAH YANG IDEAL BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH (PP) NOMOR 8 TAHUN 2003 TENTANG PEDOMAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH

Pujiyono

## Abstract

*One characteristic of state bureaucracy is its tendency at power, so that emerge very strong bureaucracy structure. Surely bureaucracy in local government, since released local autonomy, become strong so. It almost hold all that possible of social, economics and politics life. It represent forefront which deal with gift of public service to society. Structure of fat bureaucracy in a lot of matter exactly generates unsincron function, therefore the policy of settlement bureaucracy always important.. In this time, policy of settlement bureaucracy more aimed to moderate the structure, considering previously our bureaucracy is poor in function and rich in structure. To that's, The Government has released Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. With the effort of moderation structure of bureaucracy in local government based on that PP, it is expected not too fat and than more effective and efficient in reaching target.*

**Key words :** *Autonomy, Local Government, bureaucracy, Governmental Regulation*

## A. Pendahuluan

Otonomi daerah yang saat ini diatur dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, selain membuka saluran kreativitas dan optimalisasi daerah, juga berdampak kepada persepsi yang keliru tentang otonomi daerah itu sendiri. Hal tersebut pernah dikemukakan oleh dikemukakan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) pada era pemerintahan Presiden Megawati, H Feisal Tamin, pada Rapat Koordinasi PAN Nasional (Rakorpannas) di Jakarta (12/2/2003). Persepsi yang keliru terhadap birokrasi daerah mengakibatkan berbagai gejala yang tidak kondusif, seperti antara lain timbulnya politisasi jabatan, birokrasi etnik lokal yang eksklusif, dan pembengkakan struktur organisasi pemerintah daerah (pemda). Feisal mengungkapkan, berbagai jabatan strategis di daerah dipercayakan kepada figur-figur yang memiliki kedekatan dengan kekuatan politik setempat tanpa memperhitungkan aspek latar belakang pengalaman, pendidikan dan latihan, serta kecakapan manajerial dan teknis yang sesuai. (Kompas, 13 Februari 2003).

Otonomi adalah penyerahan kewenangan dari pusat ke daerah. Sebagaimana dikemukakan Arbi Sanit yang mengacu pada konsideran UU Pemerintah Daerah, bahwa Otonomi daerah adalah desentralisasi kewenangan dari pusat kepada daerah yang mene-kankan prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan. (Arbi Sanit, 2003 :1)

Lebih jauh Andrik Purwasito berpendapat bahwa otonomi daerah sangat berkaitan dengan kebijakan desentralisasi. Ia mengatakan bahwa kebijakan desentralisasi merupakan suatu keharusan untuk memaksimalkan pengelolaan daerah, secara politik dan ekonomi, maupun sosial-budaya, yang merupakan bagian vital dari pencapaian tujuan suatu negara. Semangat melakukan reformasi dari kebijakan sentralisasi dan desentralisasi, adalah suatu perspektif kompleks yang mendasarkan atas pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain, yang memungkinkan daerah mampu melaksanakan penyelenggaraan

pemerintahannya sendiri secara adil dan sejahtera (Andrik Purwasito, 2001 : 12-13).

Otonomi daerah telah mengakibatkan perubahan kewenangan pemerintah pusat dan daerah, yang berimplikasi pada terjadinya perubahan beban tugas dan struktur organisasi yang mewadahnya. Dalam era transisi ini, Departemen Dalam Negeri akan terus berusaha untuk memperbaiki manajemen pemerintahan dengan melibatkan unsur Pemerintah Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota khususnya dalam penataan organisasi perangkat daerah sejalan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah.

Selama ini, penyusunan organisasi pemerintah daerah lebih banyak dilakukan berdasarkan kepentingan birokrasi, belum merefleksikan kepentingan masyarakat. Organisasi dibentuk bukan sebagai wadah dan sistem kerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara lebih efektif dan efisien, melainkan untuk menampung orang atau pejabat. Dengan demikian, prinsipnya organisasi untuk penempatan orang, bukan orang ditempatkan untuk mengisi organisasi. Gejala semacam itu sudah berjalan sangat lama dan menjadi semakin meluas seiring dengan era desentralisasi. Hal tersebut pada gilirannya mendorong pemerintah daerah membentuk organisasi yang besar dan berjenjang banyak.

Bentuk dan susunan organisasi pemerintah daerah yang tambun dan tidak relevan dengan kebutuhan dasar dan kebutuhan pengembangan masyarakat daerah, akan menimbulkan inefisiensi, baik tenaga, pemikiran dan terutama dana publik milik masyarakat. Sebagian besar APBD akan habis untuk kepentingan birokrasi. Demi pencapaian tujuan dengan efektif dan efisien pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Dalam merespon PP tersebut, banyak pemerintah daerah yang belum menyambutnya dengan positif. Sebagai contoh Kota Surakarta, struktur organisasinya masih berdasarkan Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2001 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOT) Perangkat

Daerah, memiliki 15 dinas dan 13 lembaga teknis daerah. Dalam berbagai hal, khususnya dalam hal teknis, sering terjadi tarik-menarik kewenangan yang selain membuat bingung masyarakat, hal tersebut juga mengakibatkan inefisiensi pelayanan publik dan terkadang menimbulkan ekonomi biaya tinggi, akibat perebutan lahan basah. Sedangkan untuk merubah SOT berdasarkan PP No. 8 tahun 2003 membutuhkan banyak hal penyesuaian. Oleh karena itu, bagaimanakah sebenarnya PP No. 8 tahun 2003 mengatur tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOT) Perangkat Daerah?

## **B. Latar belakang Lahirnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah**

Birokrasi mengandung arti rasionalisasi sebagaimana dikemukakan oleh Max Weber, yang banyak dikenal sebagai perumus birokrasi modern. Kata kunci dalam rasionalisasi birokrasi ialah menciptakan efisiensi dan produktifitas yang tinggi. Rasionalisasi tidak hanya melalui rasio yang seimbang antara volume pekerjaan dengan jumlah pegawai yang profesional, tetapi juga melalui penggunaan anggaran, penggunaan sarana, pengawasan dan pelayanan kepada masyarakat. Dalam model yang diajukan oleh Weber, birokrasi memiliki karakteristik ideal meliputi : pembagian kerja yang jelas, adanya hirarki wewenang, pengaturan perilaku pemegang wewenang, impersonalitas hubungan, memiliki kemampuan teknis yang signifikan, dan adanya penjenjangan karier (Ryaas Rasyid, 1997 : 72). Menurut Moeljarto Tjokro Winoto dalam bukunya "Birokrasi Dalam Polemik" disebutkan bahwa fungsi birokrasi secara umum dapat digolongkan menjadi beberapa kelompok fungsi antara lain :

1. Fungsi menjalankan hukum. Sebagai fungsi eksekutif, yakni otoritas melaksanakan produk hukum yang telah dirumuskan oleh Badan Pembuat Hukum.
2. Fungsi penegakan hukum. Dalam pengertian ini, proses kerja birokrasi eksekutif menjalankan fungsi menjaga

keamanan dan ketertiban, berlainan dengan fungsi kerja yudikatif, birokrasi pemerintahan umum menjalankan penegakan hukum bersama dengan birokrasi pemerintahan yang lain, seperti kepolisian, kejaksaan dan pengadilan (Tjokro Winoto, 2001: 54).

Dalam mengimplementasikan otonomi daerah, pemerintah daerah di Indonesia mewarisi berbagai penyakit birokrasi dari sistem yang lama, antara lain:

1. Jumlahnya pegawai yang terlampau banyak (rasio 1 pegawai : 50 Penduduk);
2. Ketimpangan dalam distribusi lokasi, menumpuk di kota-kota besar dan kekurangan di tempat terpencil karena tidak adanya insentif bekerja di tempat terpencil;
3. Ketimpangan dalam distribusi keahlian karena belum adanya rencana makro pengembangan sumber daya aparatur, sehingga pengembangan karier berbasis kompetensi akan sulit dilaksanakan;
4. Pemberian gaji masih menggunakan paradigma lama yakni berdasarkan golongan pangkat, sehingga tidak ada hubungan antara gaji dengan kinerja individual pegawai;
5. Tidak adanya ukuran kinerja individual yang dilakukan secara periodik sehingga mampu menggambarkan produktivitas pegawai, DP3 hanya mengukur kinerja sekali dalam satu tahun dengan kriteria yang terlampau umum;
6. Tidak adanya jenjang karier yang jelas dan dapat diprediksikan oleh pegawai, kecuali untuk jabatan fungsional tertentu, jabatan lebih dipersepsikan sebagai gambaran kepercayaan dibandingkan gambaran kemampuan;
7. Sebagian besar tidak profesional karena pegawai lebih berorientasi pada jabatan struktural serta pengembangan diklatnya lebih diarahkan pada penjenjangan;

Kurang kreatif karena lebih banyak berorientasi ke atas, hal tersebut sesuai dengan sistem penilaiannya yang juga ditentukan oleh atasan bukan oleh suatu pa-

rameter yang jelas dan terukur. (Sadu Wastiono, 2003 : artikel)

Sebenarnya penataan birokrasi sudah dilakukan sejak pemerintahan orde baru. Pembaharuan sistem birokrasi publik yang dilakukan oleh pemerintah ada awal orde baru adalah dengan melakukan penataan kembali struktur organisasi pemerintahan dan peningkatan profesionalisme melalui berbagai macam pelatihan-pelatihan pegawai. Pembersihan birokrasi dari pengaruh partai-partai politik pun dilakukan oleh pemerintah ketika itu. (Agus Dwiyanto, 2002 : 33).

Namun justru kemudian penyakit birokrasi terus menyebar dari pusat sampai ke daerah. Otonomi daerah yang diprediksi mampu mengatasi hal tersebut, justru semakin memberikan saluran penyimpangan birokrasi di daerah. Sedemikian banyak penyakit birokrasi yang diwariskan kepada pemerintah daerah, sehingga diperlukan pembenahan secara mendasar dan berkelanjutan. Untuk kepentingan tersebut, perlu dibuat *grand strategy* dengan dukungan politik dan kepemimpinan nasional yang visioner. Pembatasan jumlah unit organisasi seperti yang diatur di dalam PP nomor 8 tahun 2003 merupakan salah satu langkah penting.

### **C. Lahirnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.**

Lahirnya Peraturan Pemerintah (PP) No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah telah menimbulkan pro dan kontra dikalangan para praktisi maupun pemerhati di bidang pemerintahan daerah. Di satu sisi PP No.8 tahun 2003 ini diharapkan menjadi stimulan bagi pemerintah daerah untuk merancang struktur organisasi dan birokrasi daerah yang lebih efisien dan efektif. Semangat yang muncul adalah mendorong terciptanya organisasi dan birokrasi daerah yang kaya fungsi dan miskin struktur dan bukan sebaliknya. Bahkan PP No. 8 ini memberikan rambu-rambu jumlah dan tingkatan struktur organisasi secara tegas hingga penyusunan indikator-indikator untuk

menghitung skor untuk kelayakan suatu dinas, badan, dan lembaga teknis daerah.

Namun di sisi lain, banyak pihak menilai peraturan ini adalah prematur dan kurang memperhatikan kondisi nyata dan menggunakan pertimbangan skala kuantitas semata dalam penetapan kelayakan suatu unit organisasi pemda. Bahkan ada daerah menyampaikan keberatannya dan meminta pusat meninjau kembali keberadaan PP No. 8 ini. Adalah jelas terlihat penerapan kebijakan ini menimbulkan keresahan dan kekhawatiran di kalangan birokrat daerah karena kemungkinan peleburan dan bahkan penghilangan unit-unit organisasinya. Pemerintah Propinsi Jawa Tengah misalnya, Jika PP 8 ini diterapkan, harus melikuidasikan sekitar 30 dinas, badan dan biro dan sebanyak 875 pejabat struktural; eselon 2 hingga eselon 4, dari kepala dinas, kepala badan, kepala biro hingga kepala bagian terancam akan kehilangan jabatannya (Suara Pembaruan, 9 Juli 2003). Upaya melakukan efisiensi birokrasi daerah dengan karakteristik semacam itu akan menghadapi resistensi yang besar dan sekaligus menimbulkan dilemma.

Sebenarnya kelahiran PP No. 8 tahun 2003 bukanlah tanpa alasan dan pertimbangan yang matang. Evaluasi yang dilakukan bersama antara Departemen Dalam Negeri dan Kementerian Aparatur negara tentang pelaksanaan PP No. 84 tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah memperlihatkan beberapa indikasi ke arah pembengkakan birokrasi daerah. PP 84/2000 tidak memberikan rambu-rambu yang jelas bagi daerah, sehingga ada kecenderungan daerah membangun organisasi diluar kemampuannya sementara pendanaan tetap dari DAU (APBN). Rata-rata 80% APBD digunakan untuk biaya operasional atau anggaran aparatur. Eselon II dari 1 orang per daerah menjadi 20-25 per daerah, jumlah Dinas membengkak dari 1 menjadi 5 Dinas sehingga terjadi tumpang tindih tugas.

Daerah menjadi kreatif bukan untuk membuat birokrasi daerah lebih efisiensi tapi justru menciptakan berbagai organ yang tidak

relevan dan menjurus ke arah inefisiensi, ini mengakibatkan tarik menarik kepentingan dan program antar dinas semakin meningkat. Adalah kurang bijaksana manakala beban biaya yang berasal sebagian besar dari APBN ini bukan diperuntukan bagi belanja publik untuk pembangunan dan pengembangan program-program pemberdayaan dan peningkatan pelayanan publik tapi justru untuk kepentingan gaji dan tunjangan fungsional dan biaya pegawai negeri daerah semata.

Dengan pertimbangan demikian, muncul pemikiran untuk membuat suatu pedoman yang dianggap relatif memberikan rambu-rambu yang lebih jelas bagi daerah dalam mengembangkan perangkat kelembagaan daerahnya. Maka lahirlah PP No 8/2003 ini sebagai bentuk penyempurnaan PP No. 84/2000. PP yang baru ini diharapkan memberikan indikator yang lebih jelas bagi daerah dalam menentukan prioritas kebutuhan unit organisasi di lingkungannya.

Berikut adalah beberapa pokok-pokok perubahan mendasar terhadap PP 84/2000 sebagaimana dicantumkan dalam PP 8/2003:

1. Redefinisi pemahaman perangkat daerah. Perangkat daerah terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan dan Satuan Polisi Pamong Praja. Penyusunan perangkat daerah hendaknya berlandaskan visi dan misi daerah yang bersangkutan sebagai pijakan utama.
2. Menurut PP 8 ini, Sekda selain sebagai pimpi-nan dalam pembinaan dan pelayanan adminis-trasi juga berperan untuk mengkoordinasikan unit-unit perangkat daerah lainnya. Pengertian pertanggungjawaban 'melalui' Sekda adalah pertanggungjawaban administratif. Artinya, Kepala Dinas/Badan/LTD bukan merupakan bawahan langsung Sekda. Selain itu, Sekda sebagai unsur pimpinan Pemda merupakan jabatan negeri karena sesuai Pasal 61 ayat (2) dan (4) UU No. 22 Tahun 1999, Sekda hanya dapat diduduki oleh PNS yang memenuhi syarat.

3. LTD (Lembaga Teknis Daerah) ditegaskan sebagai unsur pelaksana delapan (8) tugas tertentu yang tidak ditangani oleh Setda dan Dinas. Tugas tersebut meliputi bidang penelitian dan pengembangan, perencanaan, pengawasan, pendidikan dan pelatihan, perpustakaan, kearsipan dan dokumentasi, kependudukan, dan pelayanan kesehatan. Jumlah maksimum dinas adalah 10 bagi propinsi dan 14 bagi kabupaten/kota sementara jumlah maksimum LTD adalah delapan (8) baik bagi propinsi maupun bagi kabupaten/kota.
4. Khusus untuk bidang pelayanan kesehatan yang diakomodasikan dalam bentuk Rumah Sakit Daerah, jumlah maksimum 8 LTD dapat dikecualikan sesuai dengan jumlah RSD yang ada saat ini.
5. Batas jumlah Dinas untuk Propinsi dan Kab/Kota berbeda karena disesuaikan dengan jumlah kewenangan wajib yang harus dilaksanakan pada tingkatan masing-masing. Disinyalir bahwa daerah sering lupa sebelas (11) kewenangan wajib bagi daerah sebagaimana disebutkan dalam pasal 11 UU No.22/1999 tidak mutlak harus berbentuk satu Dinas, bisa saja digabung demi efisiensi.
6. Pengecualian jumlah Dinas untuk tingkat propinsi di berikan pada Propinsi DKI Jakarta yang boleh memiliki 14 dinas karena wilayah Propinsi DKI Jakarta tidak memiliki Kabupaten/Kota sehingga seluruh kewenangan wajib bagi daerah menjadi kewenangan Propinsi DKI Jakarta.
7. Kriteria dalam PP 8 (sistem scoring) bukan untuk membatasi jumlah Dinas, tetapi untuk memberikan arahan kepada daerah dalam menentukan bidang/tugas yang dianggap paling sesuai atau dibutuhkan (prioritas) oleh daerah.
8. Posisi wakil kepala Dinas dihapus demi efisiensi, demikian juga dengan fungsi cabang dinas di kecamatan diintegrasikan menjadi perangkat Kecamatan. Selama ini

Camat 'dilangkahi' dan tidak mengetahui program-program UPTD yang berada di wilayahnya. Untuk menghindari tumpang tindih tugas UPTD dilapangan, penempatan Camat sebagai koordinator diharapkan bisa mengatasi persoalan ini namun Kepala UPTD tetap bertanggungjawab kepada Kepala Dinasnya untuk alasan kejelasan garis hirarki. Camat merupakan perangkat Daerah Kabupaten/Kota.

9. Mengenai kenaikan eselon Camat dari IIIb menjadi IIIa, diberi kesempatan untuk memproses dalam kurun 2 tahun, supaya ada kesiapan. Kalau langsung diberlakukan IIIa, tidak ada Camat yang memenuhi persyaratan sehingga berkonsekuensi pada kekosongan jabatan Camat hanya karena persoalan eselon.
10. Mengingat lingkungan hidup merupakan salah satu kewenangan wajib, maka pewardahannya dalam bentuk Dinas.
11. Pengecualian diberikan kepada daerah yang merasa membutuhkan struktur organisasi yang lebih besar dari yang diatur dalam PP 8 hanya dengan cara mengajukan usulan kepada Presiden melalui Depdagri & MenPAN. Cara ini dimaksudkan supaya daerah lebih berhati-hati dalam menyusun perangkat organisasinya dan bukan menyusun kelembagaannya berdasarkan keinginan tapi berdasarkan kebutuhannya.
12. Usulan penyempurnaan PP 8 yang banyak datang dari daerah sebenarnya masalah sosialisasi yang kurang (kurangnya pemahaman). Untuk itu, Menteri Dalam Negeri dan Kementerian PAN bertanggungjawab memfasilitasi penataan organisasi di lingkungan Pemerintah Daerah sekaligus bertanggungjawab melakukan pemantauan dan evaluasi (Pasal 25).

Dilihat dari konsideran PP No 8/2003 ini sebagai bentuk penyempurnaan PP No. 84/2000, maka kita akan berkesimpulan bahwa keluarnya PP No. 8/2003 ini merupakan suatu kebijakan yang menerapkan model



inkrementalisme. Sebagaimana diketahui kebijakan model inkrementalisme adalah kebijakan yang merupakan penerus dari kebijakan terdahulu dengan mengubahnya (memodifikasi) sedikit-sedikit (bertahap). (Irfan Islamy, 2000: 59). Selain itu kebijakan inkrementalis juga memfokuskan pada alternatif kebijakan-kebijakan yang penting-penting saja dan juga merupakan pengobat (revisi) terhadap kebijakan-kebijakan yang kurang.

Namun ternyata perubahan PP No 8/2003 atas PP No. 84/2000, banyak yang menyangkut hal-hal fundamental, sehingga menurut penulis kebijakan yang diambil dalam mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah juga menganut model Mixed-Scanning. Pendekatan model mixed-scanning memanfaatkan dua macam pendekatan sebelumnya secara fleksibel, yaitu sangat tergantung dari masalah dan situasinya. Dalam beberapa hal pendekatan rasional-komprehensif akan diterapkan bila "high coverage scanning" (penjelajahan dan pengamatan yang luas) diperlukan; dan pada beberapa hal yang lain bila "truncated scanning" (pengamatan yang mendetail pada suatu obyek/sasaran tertentu) diperlukan maka pendekatan inkremental mendapatkan gilirannya. (Irfan Islamy, 2000: 72).

Secara umum model *mixed-scanning* atau biasa disebut model integrasi ini memiliki karakteristik :

1. Merupakan penggabungan sisi terbaik dari model rasional komprehensif dan model inkrementalis
2. Berusaha meneropong suatu kebijakan dari sudut yang luas (umum) dan sudut implementasi (kenyataan di lapangan)

#### **D. Problematika Penerapan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah**

Sesuai dengan ketentuan Pasal 68 UU No. 22/1999, bahwa susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan PERDA sesuai

dengan pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah yaitu Peraturan pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah sebagai pengganti PP Nomor 84 Tahun 2000. Dengan telah ditetapkan PP No. 8 tahun 2003, maka perangkat daerah adalah organisasi/lembaga pada Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dan membantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri atas Sekretariat Daerah; Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah; Kecamatan, dan Satuan Polisi Pamong Praja sesuai dengan kebutuhan daerah.

Pedoman organisasi perangkat daerah ini, dimaksudkan memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menetapkan organisasi sesuai dengan penilaian daerah masing-masing. Dengan demikian diharapkan daerah dapat menyusun organisasi perangkat daerah dengan mempertimbangkan kewenangan, karakteristik, potensi dan kebutuhan, kemampuan keuangan, ketersediaan sumber daya aparatur, serta pengembangan pola kerja sama antar daerah dan atau dengan pihak ketiga.

Kriteria pembentukan organisasi perangkat daerah merupakan tolak ukur yang memuat indikator yang harus dipenuhi untuk dapat membentuk suatu organisasi perangkat daerah. Kriteria perangkat daerah yang belum ditetapkan dalam PP ini, akan ditetapkan dalam PP tersendiri. Untuk Sekretariat Daerah (SEKDA), Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) dan Badan Pengawas Daerah (BAWASDA) tidak diatur dalam kriteria karena lembaga tersebut wajib ada di setiap daerah.

Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 2003 memiliki ruh dan semangat yang kuat terhadap efisiensi dalam penyelenggaraan kewenangan oleh daerah. Dilatarbelakangi oleh membengkaknya dan bervariasinya struktur organisasi pemerintah daerah, PP 8 tahun 2003 mencoba menyempurnakan ketentuan yang ada dalam PP 84 tahun 2000 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Ketentuan PP 84 tahun 2000 telah menyebabkan problem

inefisiensi berupa pembengkakan jumlah dinas dan lembaga pelaksana teknis daerah. Problem utamanya terletak pada ketiadaan standar kriteria yang digunakan dalam membentuk perangkat organisasi daerah. Pada sisi lainnya, struktur internal Organisasi perangkat daerah sangat variatif, sehingga menyulitkan asas penyelenggaraan tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Didasari oleh problem tersebut, Pemerintah Pusat mengeluarkan PP nomor 8 tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Meskipun demikian, PP 8 tahun 2003 juga tidak lepas dari kekurangan dan kelemahan. Pertama, kelemahan PP 84 tahun 2000 berkaitan dengan struktur eselonisasi jabatan tidak direvisi dalam PP 8 tahun 2003. Secara horizontal, tidak tergantung dengan luas wilayah, jumlah penduduk dan kompleksitas permasalahan, semua pemerintah daerah pada level yang sama memiliki struktur eselon yang sama. Dengan demikian, seorang kepala Dinas Kota Surabaya dengan jumlah penduduk lebih dari 2,6 juta jiwa dan memiliki kompleksitas permasalahan yang tinggi memiliki eselon yang sama dengan Kota Bogor yang memiliki jumlah penduduk 760.000 jiwa. Tidak terdapat pertimbangan yang mengkaitkan antara struktur eselon dengan fungsi dan beban kerja sebuah dinas. Untuk menunjukkan tingkat hierarki antara Propinsi dan Kabupaten/Kota, struktur jabatan di tingkat propinsi memiliki eselon yang lebih tinggi.

PP 8 tahun 2003 sangat bernuansa efisiensi. Jumlah dinas di tingkat propinsi dibatasi maksimal 10, sedangkan ditingkat kabupaten dan kota maksimal 14. Demikian juga dengan Lembaga Pelaksana Teknis Daerah yang dibatasi maksimal 8 baik di tingkat propinsi maupun di tingkat kabupaten. Secara internal, jumlah maksimal organisasi perangkat dalam dinas dan lembaga pelaksana teknis daerah juga ditetapkan. Sebuah dinas Propinsi/Kabupaten/Kota misalnya, memiliki jumlah bidang maksimal 4. Demikian pula jumlah maksimal sub bagian atau seksi yang boleh ada dalam sebuah dinas. Ketentuan

jumlah maksimal Dinas/LPTD dan jumlah Bidang/Seksi yang boleh ada dalam sebuah Dinas hakekatnya mengurangi otonomi internal pemerintah daerah.

Penyeragaman jumlah Dinas dan Pembidangan dalam Dinas dalam pandangan saya memiliki dua masalah: Pertama, tidak memperhatikan keterkaitan luas wilayah, jumlah penduduk dan kompleksitas permasalahan. Kedua, semangat desentralisasi politik melalui otonomi organisasi internal tidak dapat diwujudkan

Dalam prakteknya hal ini akan menimbulkan sejumlah konflik, terutama berkaitan dengan rasionalisasi struktur jabatan Dinas yang harus dihapus. Surabaya misalnya yang saat ini memiliki 23 Dinas harus memangkas 9 dinas, sehingga memiliki maksimal 14 Dinas. Problem riil rasionalisasi ini terjadi, jika pejabat dan pegawai yang kehilangan struktur jabatan atau pekerjaan tidak dapat ditempatkan kembali di dalam struktur yang baru. Ini dapat menjadi sumber konflik baru dalam masyarakat.

PP 8 tahun 2003 tidak memuat ketentuan yang jelas tentang perbedaan antara Dinas dan LPTD (Badan dan Kantor). Pasal 6 dan pasal 10 hanya menetapkan bahwa Lembaga Teknis Daerah merupakan unsur pelaksana tugas tertentu, dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur (untuk propinsi) dan Bupati (untuk Kabupaten) dan Walikota (untuk Kota). Dengan demikian LPTD melaksanakan kewenangan sisa yang tidak dilaksanakan oleh Dinas.

Di lain pihak, dalam penetapan jumlah bidang, bagian, sub bagian dan seksi tidak disebutkan kriteria yang dapat digunakan. Jumlah maksimal pembidangan dalam Dinas dan LPTD sangat naif dan mengabaikan prinsip-prinsip koordinasi dan beban kerja dalam suatu organisasi. Bagaimana mungkin beban kewenangan pendidikan atau kesehatan dapat disamakan dengan kewenangan bidang lingkungan dan kesejahteraan sosial. Karena itu, penetapan jumlah dinas dan pembidangan dalam dinas/LPTD yang seragam dapat

mengganggu kinerja pemerintah daerah dalam pencapaian tujuan.

Secara ringkas problematika tersebut diatas bisa disistematiskan sebagai berikut :

1. Sistem Skoring yang terlalu kaku dan tidak membuka kemungkinan penggabungan skor. Ada pemerintah daerah yang tidak dapat membentuk dinas maupun lembaga teknis daerah karena skornya kurang dari persyaratan. Ini terutama terjadi pada daerah yang baru dibentuk. PP tersebut tidak memberi peluang untuk penggabungan skor untuk kewenangan yang sejenis. Padahal pelayanan kebutuhan dasar masyarakat seperti pendidikan, kesehatan, lapangan pekerjaan serta penyediaan fasilitas umum harus terus dijalankan;
2. PP No. 8 tahun 2003 kurang memperhatikan bisnis inti (*core busnise*) masing-masing daerah. Ada pemerintah daerah yang telah menetapkan visi dengan bisnis intinya tetapi perangkat daerah yang diharapkan menjadi fasilitator ternyata tidak memenuhi syarat untuk dibentuk;
3. Dengan pembatasan jumlah unit dinas maupun lembaga teknis daerah akan terjadi pengurangan jumlah jabatan struktural secara signifikan, tetapi PP tersebut tidak memberi jalan keluar yang jelas. Pengalihan pejabat struktural menjadi pejabat fungsional tanpa disertai tugas, wewenang, tanggungjawab serta fasilitas yang jelas justru akan menambah beban pengeluaran bagi Negara;
4. Rentang kendali pada eselon terbawah (eselon IVA) terlampau sempit yakni hanya dua unit – akan membuat bawahan terlampau banyak diawasi, sehingga tidak memiliki keleluasaan dalam berkreasi;
5. Adanya peluang untuk penyimpangan dari ketentuan yang tercantum pada PP 8 tahun 2003 melalui konsultasi dengan Menteri Dalam Negeri dan MenPAN apabila tidak dilaksanakan secara hati-hati dan transparan, akan membuka peluang terjadinya praktek-praktek kejahatan birokrasi yang tidak sehat;

## **E. Struktur organisasi birokrasi daerah yang ideal berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah**

Dalam rangka mewujudkan organisasi perangkat daerah yang ideal secara teoritik dan konseptual tersebut, PP nomor 8 tahun 2003 secara konkret menggunakan pendekatan kewenangan wajib, sebagaimana diatur dalam Pemerintah Daerah. Pendekatan ini digunakan dalam rangka mengukur urgensi pembentukan organisasi perangkat daerah yang diarahkan semaksimal mungkin mendekati kebutuhan nyata secara rasional obyektif. Berdasarkan Undang-undang Pemerintahan Daerah, bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah, kabupaten dan kota meliputi; pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan, kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri, perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Tujuan kuantitatif restrukturisasi organisasi perangkat Daerah berdasarkan PP 8 tahun 2003 adalah pengurangan jumlah Dinas dan jumlah pembidangan dalam satu Dinas. Rasionalisasi jumlah Dinas dan LPTD dengan demikian menjadi tujuan terpenting PP 8 tahun 2003. Dalam lini terdepan, proses rasionalisasi dan restrukturisasi ini harus memiliki *grand guideline* yang dapat memberikan arahan bagi tercapainya tujuan otonomi organisasi.

Postulat yang harus dibangun adalah sejauh mana keterkaitan antara tugas/fungsi yang harus dilaksanakan dengan struktur organisasi perangkat yang akan dibangun. Pertanyaan yang harus dijawab adalah mengapa sebuah tugas dalam suatu kewenangan harus dikerjakan, dan apa tujuan yang akan dicapai. Penyusunan organisasi perangkat pemerintah daerah dengan demikian harus berorientasi pada struktur satuan kerja suatu tugas. Jumlah dan besarnya sebuah dinas harus dibangun untuk menghindari biaya koordinasi yang tinggi. Proses kerja harus diintegrasikan dan dikoordinasikan sedemikian rupa, sehingga jumlah dan besaran unit organisasi dapat dapat diminimalisasi.



Organisasi perangkat dengan demikian menyesuaikan beban tugas yang harus diselesaikan.

Penetapan tujuan penyelenggaraan suatu tugas dalam satu kewenangan merupakan dasar yang sangat menentukan pembentukan organisasi perangkat. Sebuah tujuan harus bersifat operasional, dalam pengertian harus diformulasikan secara jelas dan dapat memberikan dasar bagi pelaksanaan dan penilaiannya. Dengan ditetapkannya tujuan, kita dapat membuat urutan dan prioritas tugas yang harus dilaksanakan, dan tugas mana yang dapat diabaikan untuk dilaksanakan.

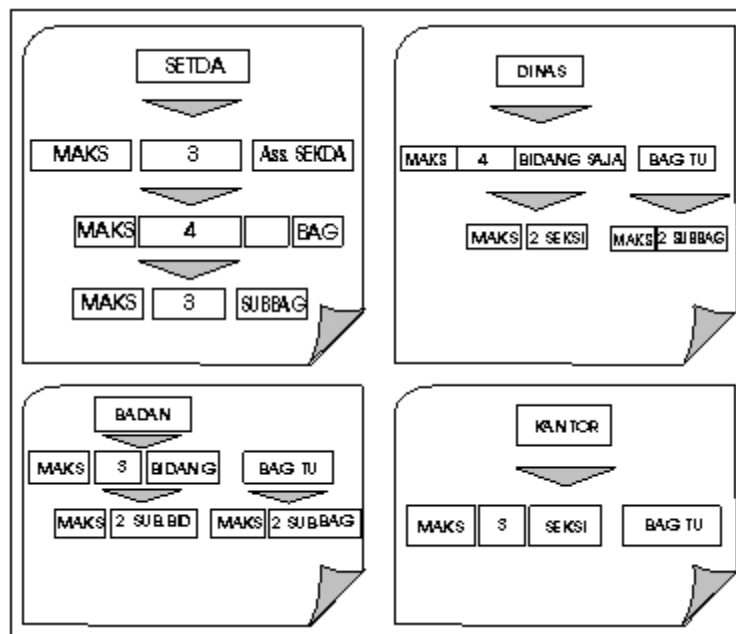
Pertanyaan lanjutan yang juga penting untuk dijawab adalah: siapa yang akan melaksanakan tugas pelayanan dan pemerintahan. Untuk itu perlu koordinasi tidak saja internal dinas, tetapi juga antar dinas. Hal ini untuk menghindari duplikasi struktur dalam dan antar dinas dan juga meningkatkan koordinasi dalam dan antar dinas. Suatu tugas pelayanan dan pemerintahan tidak harus dilaksanakan oleh instansi pemerintah, tetapi juga dapat dilaksanakan secara lebih menguntungkan oleh sektor privat.

Parameter organisasi dalam pembentukan perangkat pemerintah daerah berdasarkan PP 8 tahun 2003 lebih berorientasi pada struktur hierarki (misalnya jumlah bidang) katimbang berorientasi

pada proses dan *output* kerja. Seharusnya pembentukan perangkat pemerintah daerah harus dititikberatkan pada prinsip, sejauh mana seorang individu anggota masyarakat dapat dilayani secara cepat oleh seorang pegawai. Organisasi perangkat bukanlah tujuan suatu tugas itu sendiri, melainkan hanya satu instrumen dan alat bantu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Organisasi perangkat daerah yang berbasis kepada tujuan tugas dan proses kerja harus berdasarkan pada analisis tugas yang akan dilaksanakan. Dalam hal ini tugas-tugas yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah dapat dibagi atas: Tugas-tugas yang berbasis lini, tugas staf, tugas yang berbasis kelompok kerja, tugas yang bersifat khusus, dan tugas-tugas organisasi yang berbasis proyek. Bidang atau Pembidangan pada dasarnya merupakan pengelompokan tugas/fungsi. Sub bidang hanya dapat dibuat, jika tugas-tugas yang harus dilaksanakan oleh satu bidang menuntut pembuatan sub bidang, dan jika pengelempokan tugas yang homogen dalam satu bidang sangat dibutuhkan.

Berikut ini adalah ilustrasi bagan struktur organisasi Kabupaten/Kota menurut PP 8/2003 beserta perbandingan nomenklatur dan eselonisasinya.



Azwar Hasan , bulletin CLGI 2003

Perangkat organisasi untuk tingkat propinsi adalah sama dengan perangkat organisasi untuk tingkat kabupaten/kota kecuali untuk perangkat Sekretariat Daerah. Khusus untuk propinsi, Setda terdiri dari sebanyak-banyaknya 2 (dua) Asisten Sekda, Asisten Sekda masing-masing terdiri dari 3 (tiga) Biro, Biro terdiri dari sebanyak-banyaknya 4 (empat) Bagian, dan Bagian terdiri dari sebanyak-banyaknya 3 (tiga) subbagian.

Sebagaimana yang dikhawatirkan Daerah, jika PP 8/2003 ini benar-benar diterapkan akan terjadi penataan PNS dan tentunya termasuk pemindahan, penuruan eselon, dan bahkan sangat mungkin berakhir dengan pemangkas dan pemberhentian pegawai negeri sipil di daerah yang terkena restrukturisasi.

Bagaimana Daerah harus menghadapinya? Beberapa poin penataan PNS ini diatur dalam Keputusan Bersama Menteri PAN dan Mendagri Nomor 17 tahun 2003, sebagai berikut:

Daerah perlu melakukan analisa jabatan dan analisa beban kerja untuk semua perangkat daerah sebelum melakukan penataan kelembagaan perangkat daerah.

Bagi PNS yang dikategorikan kelebihan karena tidak tertampung dalam organisasi yang bersangkutan, atau unit-unit/instansi lain karena kompetensinya tidak diperlukan, penyelesaiannya dilakukan berdasarkan PP No. 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian PNS.

Perpanjangan Batas Usia Pensiun (BUP) bagi pejabat eselon I dan II lebih dari 56 tahun hanya dapat dilakukan apabila tidak ada kader pengantinya dan dilakukan dengan sangat selektif.

Daerah dianjurkan untuk mengoptimalkan fungsi Baperjakat untuk menangani mutasi kepegawaian yang diharapkan dapat membantu dalam mengambil keputusan yang bijaksana, transparan dan objektif.

## F. Penutup

1. Sedemikian banyak penyakit birokrasi yang diwariskan kepada pemerintah

daerah, sehingga diperlukan pembenahan secara mendasar dan berkelanjutan. Untuk kepentingan tersebut, perlu dibuat *grand strategy* dengan dukungan politik dan kepemimpinan nasional yang visioner. Lahirnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah merupakan salah satu langkah penting sebagai penyejuk di tengah struktur penataan birokrasi daerah yang tidak efisien. PP tersebut sudah mendorong pemerintah daerah untuk menyusun organisasinya secara lebih logis, rasional, serta efisien.

2. Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 2003 memiliki ruh dan semangat yang kuat terhadap efisiensi dalam penyelenggaraan kewenangan oleh daerah. Dilatarbelakangi oleh membengkaknya dan bervariasinya struktur organisasi pemerintah daerah, PP 8 tahun 2003 mencoba menyempurnakan ketentuan yang ada dalam PP 84 tahun 2000 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Ketentuan PP 84 tahun 2000 telah menyebabkan problem inefisiensi berupa pembengkakan jumlah dinas dan lembaga pelaksana teknis daerah. Problem utamanya terletak pada ketiadaan standar kriteria yang digunakan dalam membentuk perangkat organisasi daerah. Pada sisi lainnya, struktur internal Organisasi perangkat daerah sangat variatif, sehingga menyulitkan asas penyelenggaraan tugas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
3. Perbedaan mendasar PP 8/2003 dengan PP 84/2000 adalah pada pembatasan jumlah dan tingkatan tiap unit organisasi daerah secara tegas. Tujuan kuantitatif restrukturisasi organisasi perangkat Daerah berdasarkan PP 8 tahun 2003 adalah pengurangan jumlah Dinas dan jumlah pembidangan dalam satu Dinas. Rasionalisasi jumlah Dinas dan LPTD dengan demikian menjadi tujuan terpenting PP 8 tahun 2003. Dalam lini terdepan, proses rasionalisasi dan restrukturisasi ini harus memiliki *grand guideline* yang dapat

memberikan arahan bagi tercapainya tujuan otonomi organisasi. Postulat yang harus dibangun adalah sejauh mana keterkaitan antara tugas/fungsi yang harus dilaksanakan dengan struktur organisasi perangkat yang akan dibangun.

Untuk mengantisipasi berbagai masalah lanjutan yang muncul disarankan langkah-langkah strategis sebagai berikut:

1. Melakukan pembinaan keorganisasian secara berkesinambungan dan berjenjang. Pemerintah Pusat membina Pemerintah Daerah Propinsi, sedangkan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat membina pemerintah daerah kabupaten/kota;
2. Menyesuaikan stadarisasi pensiun yang mendukung secara *normative structural* dengan tetap mempertimbangkan aspek

sosiologisnya;

3. Pengurangan jumlah, jenjang dan jenis jabatan struktural akibat reorganisasi, perlu diikuti dengan penataan ulang pengisian pejabatnya melalui tahap *fit and proper test*, agar diperoleh orang yang tepat untuk jabatan yang tepat ;
4. Di dalam menyusun organisasi, selain menggunakan pendekatan peraturan (*rule of organization*) juga perlu digunakan pendekatan visi dan misi;
5. Penataan ulang organisasi perlu diikuti dengan perubahan pada dimensi manusia yang berada di dalamnya dan penetapan tolok ukur kinerja yang spesifik sesuai dengan bidang kerja organisasi bersangkutan dan ditera oleh organisasi professional yang mandiri.

## G. DAFTAR PUSTAKA

- Arbi Sanit. 2003. *Otonomi Daerah versus Pemberdayaan Masyarakat Sipil*. Surakarta: Mitra Parlemen.
- Agus Dwiyanto. dkk 2002. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta : Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, UGM.
- Andrik Purwasito. 2001. *Perspektif Kebijakan Publik*. Solo : UNS.
- Azwar Hasan. 2004. *artikel*. Ada Apa Dengan PP 8 tahun 2003. LG Evaluation Specialist, CLGI
- Irfan Islamy. 2000. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Moeljanto Tjokrowinoto. 2001. *Birokrasi dalam Polemik*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Muhammad Ryaas Rasyid.1997. *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*. Jakarta : Mipi Yarsip
- Sadu Wastiono. 2003 .*artikel*, PP No. 8/2003: Dilema Upaya Efisiensi Birokrasi Daerah Kompas, 13 Februari 2003
- Suara Pembaruan, 9 Juli 2003