

# **FILOSOFI, DASAR HUKUM DAN ARAH KEBIJAKAN PENATAAN ULANG ORGANISASI PEMERINTAH DAERAH**

**BAHAN CERAMAH**

**HARI SELASA, 6 APRIL 2010**

**DI PEMDA KABUPATEN CIREBON**

**OLEH :**

**PROF. DR. SADU WASISTIONO, MSI**

## A. FILOSOFI ORGANISASI

---

👉 **Manusia** 👉 **Homo Organismus**

👉 **Organisasi** ⇒ **Wadah & Sistem Kerjasama  
Untuk Mencapai Tujuan Tertentu**

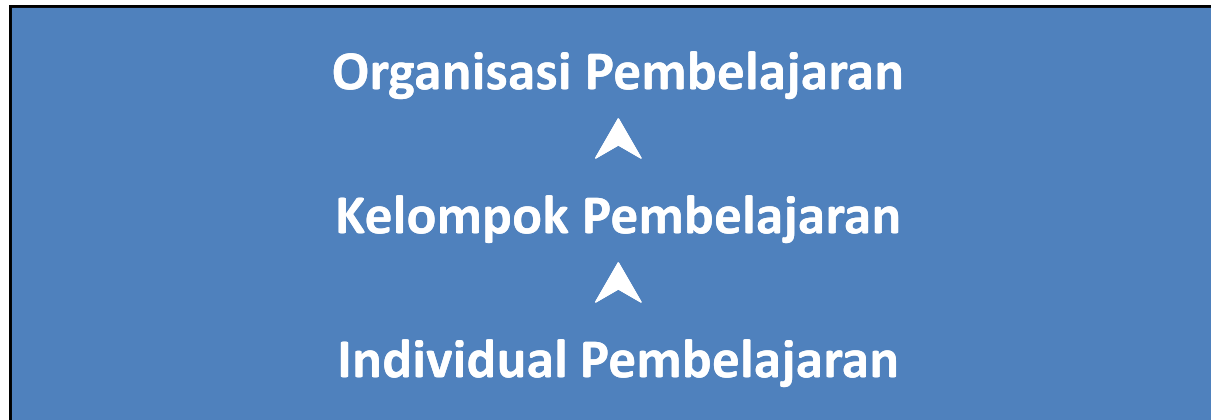
### 👉 **10 Pengelompokan Definisi tentang Organisasi**

1. **Sebagai Sebuah Entitas Rasional;**
2. **Sebagai Persekutuan Dari Sejumlah Pendukung yang Berkualitas;**
3. **Sebagai Sebuah Sistem Terbuka;**
4. **Sebagai Sistem yang Menghasilkan Kebermaknaan;**
5. **Sebagai Sebuah Sistem Dengan Rangkaian yang Longgar;**
6. **Sebuah Sebuah Sistem Politik;**
7. **Sebagai Alat Untuk Mendominasi;**
8. **Sebagai Unit Pengolah Informasi;**
9. **Sebagai Penjara Batiniah;**
10. **Sebagai Kontrak Sosial. (Robbins, 1995).**

---

👉 **Organisasi** 👉 *Self Renewing System*,  
*yakni sebuah* sistem yang mempunyai mekanisme  
memperbarui dirinya sendiri sesuai perkembangan  
lingkungan internal dan eksternalnya. Apabila tidak,  
dia akan usang dan akhirnya mati.

👉 **Konsep Organisasi Abad ke - 21**

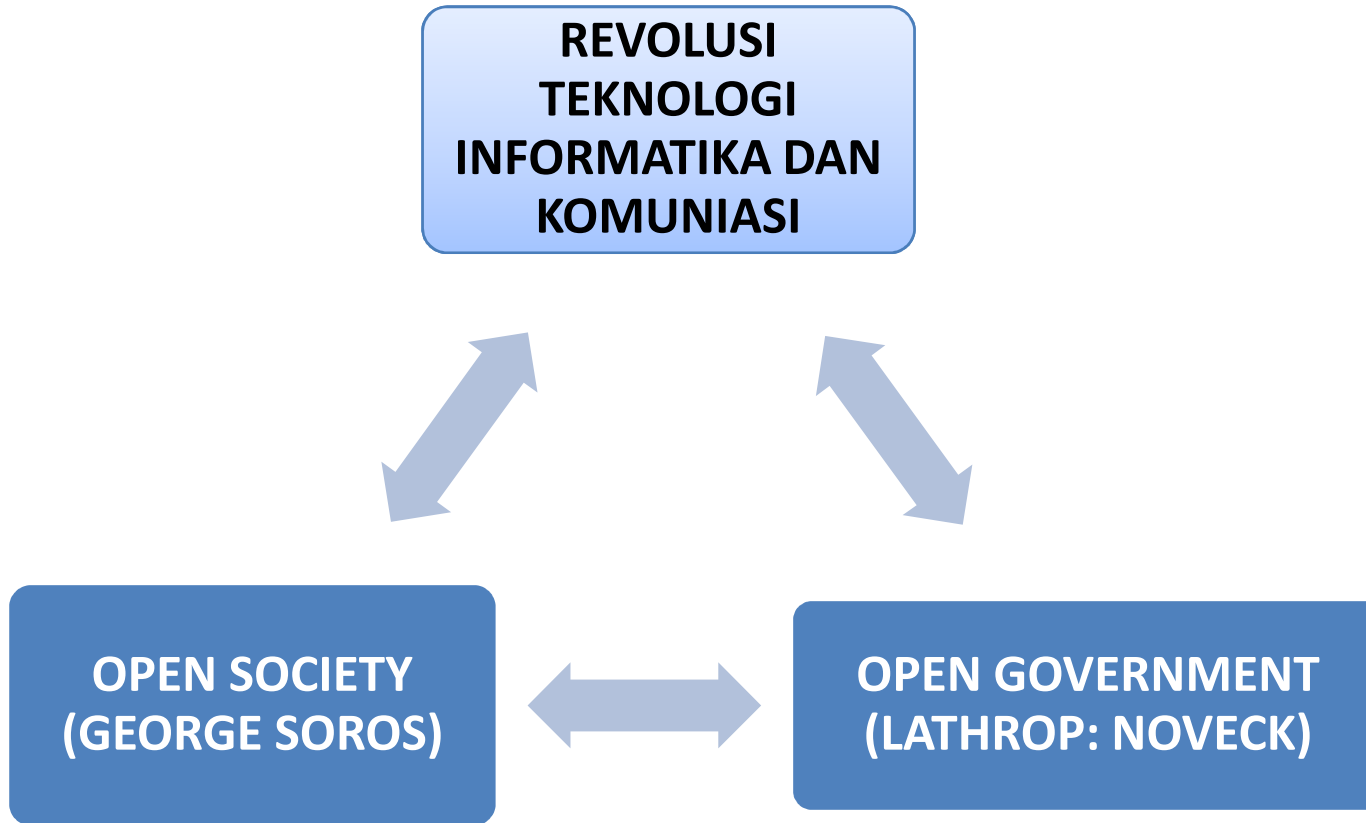


Sumber : Peter M. Senge, 1990

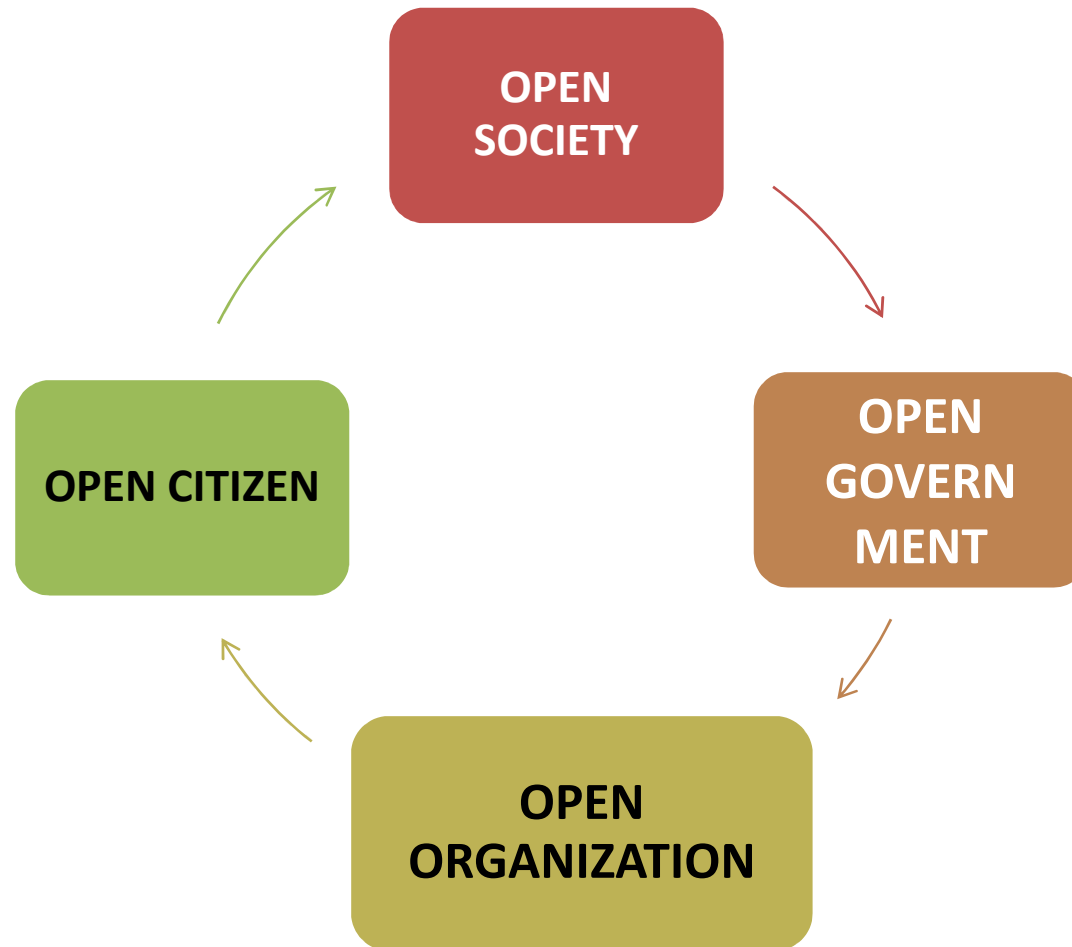
- Ciri – Ciri Organisasi Abad ke – 21
  - Lebih Kecil (*Smaller*)
  - Lebih Cepat (*Faster*)
  - Lebih Terbuka (*Openness*)
  - Lebih Melebar (*Wideness*)

Sumber : Guillart & Kelly (1995), Belbin (1996), Mohrman et al (1998)

# DAMPAK REVOLUSI TEKNOLOGI INFORMATIKA DAN KOMUNIKASI



# SIKLUS “OPEN SOCIAL SYSTEM”



## Open Society

- **George Soros (2000) dalam bukunya berjudul “ *Open Society – Reforming Global Capitalism*”, mengemukakan perlunya dibangun sistem masyarakat kapitalis yang lebih terbuka. Pemikirannya dilatarbelakangi oleh adanya krisis keuangan global pada tahun 1997-1999.**
- **Melalui sistem masyarakat terbuka perlu disusun arsitektur keuangan global serta arsitektur politik global yang baru.**
- **Soros menyarankan adanya aliansi sistem masyarakat terbuka yang terdiri dari berbagai komponen antara lain komponen kerjasama pertahanan antar negara seperti NATO, komponen perdagangan yang diwadahi dalam WTO dibawah koordinasi oleh PBB untuk membangun masyarakat yang lebih egalitarian, menghargai hak asasi manusia serta memperhatikan kelestarian lingkungan.**

# Open Government

- **Revolusi teknologi informatika dan komunikasi telah mendorong lahirnya pemerintahan yang terbuka (Open Government) dengan ciri utama penggunaan teknologi informatika dan komunikasi untuk menjalankan sebagian kegiatan pemerintahan, sehingga terbangun e-government. (e-govt).**
- **Nixon et al dalam bukunya “Understanding E-Government in Europe-Issues and Challenges (2010) mengemukakan berkembangnya “ The Fifth Estate”, yakni kekuatan masyarakat yang berbasis pada IT, di luar press sebagai Fourth Estate, dan Parlemen sebagai Third Estate.**
- **Buku lain tulisan DANIEL LATHROP & LAUREL RUMA (AUTHOR), berjudul “ Open Government : Collaboration, Transparency, and Participation in Practice”, O’ Relly Media Inc. USA, (2010), mengemukakan karakteristik “open government” antara lain sangat intensif menggunakan teknologi informatika (e-govt), memberi perhatian pada kepentingan publik, transparans dalam merencanakan dan menggunakan dana publik, serta transparan dalam proses perumusan kebijakan publik yang ditujukan untuk kepentingan publik.**



- \* **BETH SIMONE NOVECK (author), 2009 dalam bukunya berjudul “*WIKI GOVERNMENT : How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*”, menggunakan istilah Wiki Government untuk menggambarkan karakteristik keterbukaan pemerintah seperti terbukanya kamus digital “Wikipedia”.**
  
- **Douglas Holmes, dalam bukunya yang diterbitkan Tahun 1960 kemudian diperbaharui lagi tahun 2001 yang berjudul “*E-Gov – eBusiness Strategies for Government*”, telah memperkirakan berkembangnya smart communities akibat adanya teknologi informatika dan komunikasi, yang kemudian akan menciptakan model demokrasi baru yang dinamakan “*cyberdemocracy*”.**

## Open Organization

- Organisasi sebagai wadah dan sistem kerjasama antarmanusia mempunyai hubungan timbal balik dengan lingkungannya.
- Organisasi pemerintah yang terbuka (open organization) merupakan salah satu prasyarat untuk menjadi “High Performance Government Organizations”, sebagaimana dikemukakan Mark. G. Popovich (1998) (editor), dalam bukunya berjudul : “ Creating High Performance Government Organizations” (John Wiley & Sons, Inc, USA).
- Karakteristik “ High Performance Organizations” yaitu sbb:
  - *are clear on their mission;*
  - *define outcomes an focus on results;*
  - *empower employees;*
  - *motivate and inspire people to succed;*
  - *are flexible and adjust nimbly to new conditions;*
  - *are competitive in terms of performance;*
  - *restructure work processes to meet customer needs.*
  - *maintain communication with stakeholders.* (Popovich, 1998 : 16).

## DESIGN COMPONENTS OF HIGH PERFORMANCE ORGANIZATIONS

| Design components             | Traditional Organizations  | High Performance Organizations   |
|-------------------------------|--|--|
| <b>People</b>                 | Narrow expertise<br>Rugged individuals   | Multiskilled<br>Team Players   |
| <b>Decisions Systems</b>      | Centralized<br>Closed  | Dispersed<br>OPEN  |
| <b>Human Resource Systems</b> | Standarized selections<br>Routine training<br>Job-based pay<br>Narrow, repetitive jobs | Realistic job interview<br>Continuous training<br>Performance-based pay<br>Enriched jobs |
| <b>Structure</b>              | Tall, rigid hierarchies<br>Functional departments                                      | Self-regulating teams<br>Flat, flexible hierarchies<br>Self-contained business           |
| <b>Values and Culture</b>     | Promote compliance<br>Routine behaviors  | Promote involvement<br>Innovation, and<br>cooperatives                                   |

Source : Popovich, 1998, p 22, citation from Resnick-West, 1994, p 34.

# Open Citizen

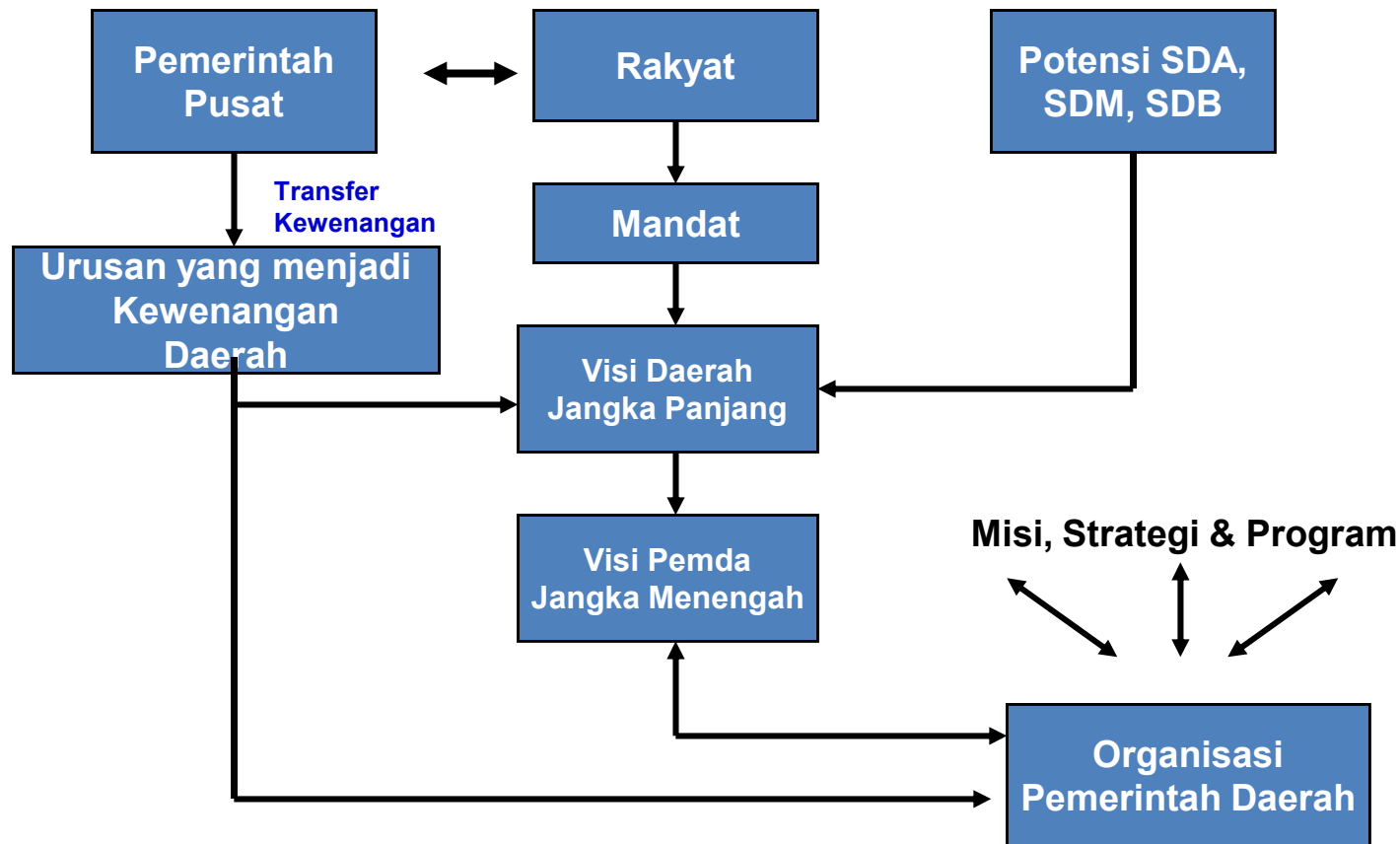
- **ANDREW KAKABADSE, NADA KAKABADSE, KALU KALU (EDITORS), 2009,** dalam bukunya “**CITIZENSHIP : A REALITY FAR FROM IDEAL**”, menggambarkan adanya **CITIZENSHIP CONCEPTS** yang mencakup :
  - 1) **Political Citizenship**
  - 2) **Civil Citizenship**
  - 3) **Social Citizenship**
  - 4) **Economic Citizenship**
  - 5) **World Citizenship**
  - 6) **Virtual Citizenship**
- \* Melalui konsep kewarganegaraan (***citizenship concept***) dibangun masyarakat yang terbuka dan yang memiliki kesadaran akan hak dan kewajibannya sebagai warganegara secara seimbang.

## **B. DASAR HUKUM**

- **PP NOMOR 41 TAHUN 2007 TENTANG ORGANISASI PERANGKAT DAERAH menggunakan prinsip STRUCTURE FOLLOW FUNCTION, sebagai kelanjutan dari prinsip MONEY FOLLOW FUNCTION yang digunakan di dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan. Hal tersebut dapat dilihat dari perintah PP Nomor 38 Tahun 2007 yang mengamanatkan bahwa pengaturan urusan yang dituangkan dalam perda menjadi rujukan dalam penyusunan perda tentang organisasi pemerintah daerah.**

- **Ada kaitan erat antara RPJPD (2005-2025), RPJMD, dengan urusan pilihan serta struktur organisasi pemerintah daerah.**
- **RPJPD -→ Visi Daerah**
- **RPJMD -→ Visi Pemerintah Daerah**
- **Renstra SKPD -→ Visi SKPD.**
- **Pada masa lalu, penyusunan organisasi pemerintah didasarkan pada peraturan perundang-undangan (*Rule Driven Organization*). Seiring dengan penggunaan visi dan misi dalam menentukan program organisasi, sudah seharusnya di dalam penyusunan organisasi pemerintah menggunakan prinsip ***RULE DAN MISSION DRIVEN ORGANIZATION*****

## Model Penyusunan Organisasi Pemerintah Daerah Berdasarkan Visi, Misi dan Kewenangan Daerah (*Rule dan Mission Driven Organization*)



Sumber : Sadu Wasistiono

- **Dilihat dari teori organisasi, PP Nomor 41 Tahun 2007 merupakan sebuah KEMUNDURAN, atau paling tidak jalan ditempat. Pada PP Nomor 84 Tahun 2000 maupun PP Nomor 8 Tahun 2003 ada upaya melakukan *downsizing* untuk mengarah pada *rightsizing*. PP yang sekarang justru membuka peluang terjadinya PROLIFERASI BIROKRASI. Resikonya Pemerintah Daerah akan mengalami DEFISIT ANGGARAN, hanya untuk membiayai birokrasinya. Kalau seperti itu, MAU DIBAWA KEMANA PEMERINTAH DAERAH??**
- **Makin besar organisasi pemerintah daerah berarti anggaran yang diperlukan juga semakin besar. Konsekuensinya, anggaran publik untuk kepentingan masyarakat menjadi semakin kecil. ( Penelitian IRDA 2002, Rutin 75%, Pembangunan 25%, Penelitian Depdagri 2005 : 60% belanja aparatur dan 40% belanja publik).**
- **Masyarakat sebenarnya lebih butuh orang-orang profesional untuk melayani kepentingan publik, bukan pejabat struktural.**



- Dilihat dari teori organisasi, PP Nomor 41 Tahun 2007 masih menggunakan organisasi generasi ketiga (*wide structural organization*), tetapi kurang memberi peluang pengembangan organisasi generasi keempat yang lebih mengutamakan keahlian, bukan kekuasaan. Bennis & Townsend mengemukakan bahwa perubahan organisasi abad ke-21 mengarah pada prinsip FROM MACHO to MAESTRO. Organisasi generasi keempat lebih mengarah pada functional organization.
- Dengan bentuk organisasi struktural yang melebar, pejabat pemerintah berorientasi pada jabatan dan eselonering, sehingga kurang terdorong untuk menjadi profesional dalam bidang tertentu. Melalui posisi struktural, pejabat berrebut mencari kekuasaan dan sumberdaya yang mendukungnya, sehingga mengarah pada penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).

## PERKEMBANGAN TEORI ORGANISASI

**OG I : Nonformal Organization : digunakan pada kerjasama yang bersifat sederhana, sejalan dengan manajemen generasi pertama.**

**OG II : Structural Organization (Henry Mintzberg, 1979 dll)**

**OG III : Wide Structural Organization (Frank Ostroff, 1999 dll)**

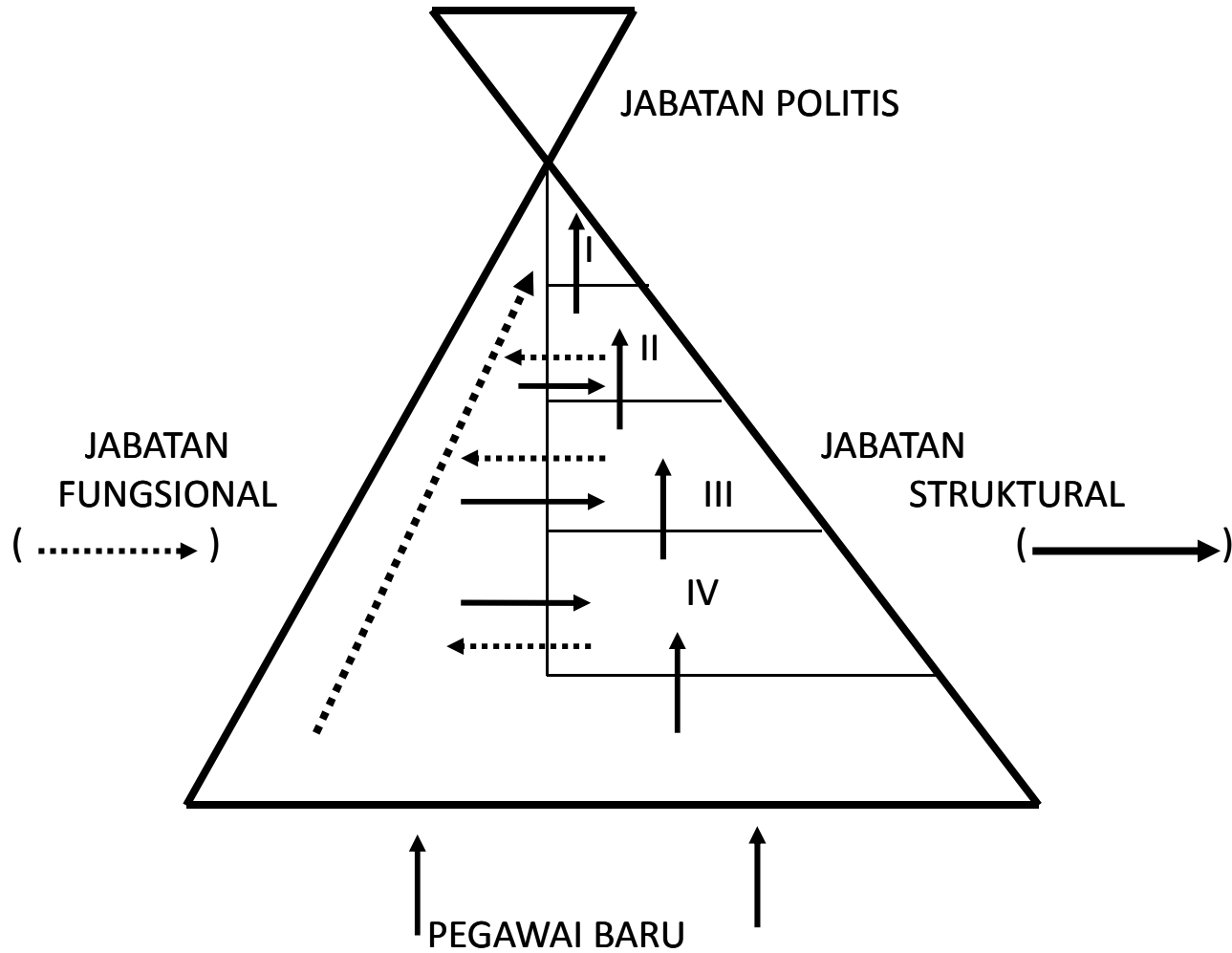
**OG IV : Functional Organization (Susan Albers Mohrman et al, 1998 dll).**

**OG V : Quantum Organization (Ralph H. Kilman, 2001).**

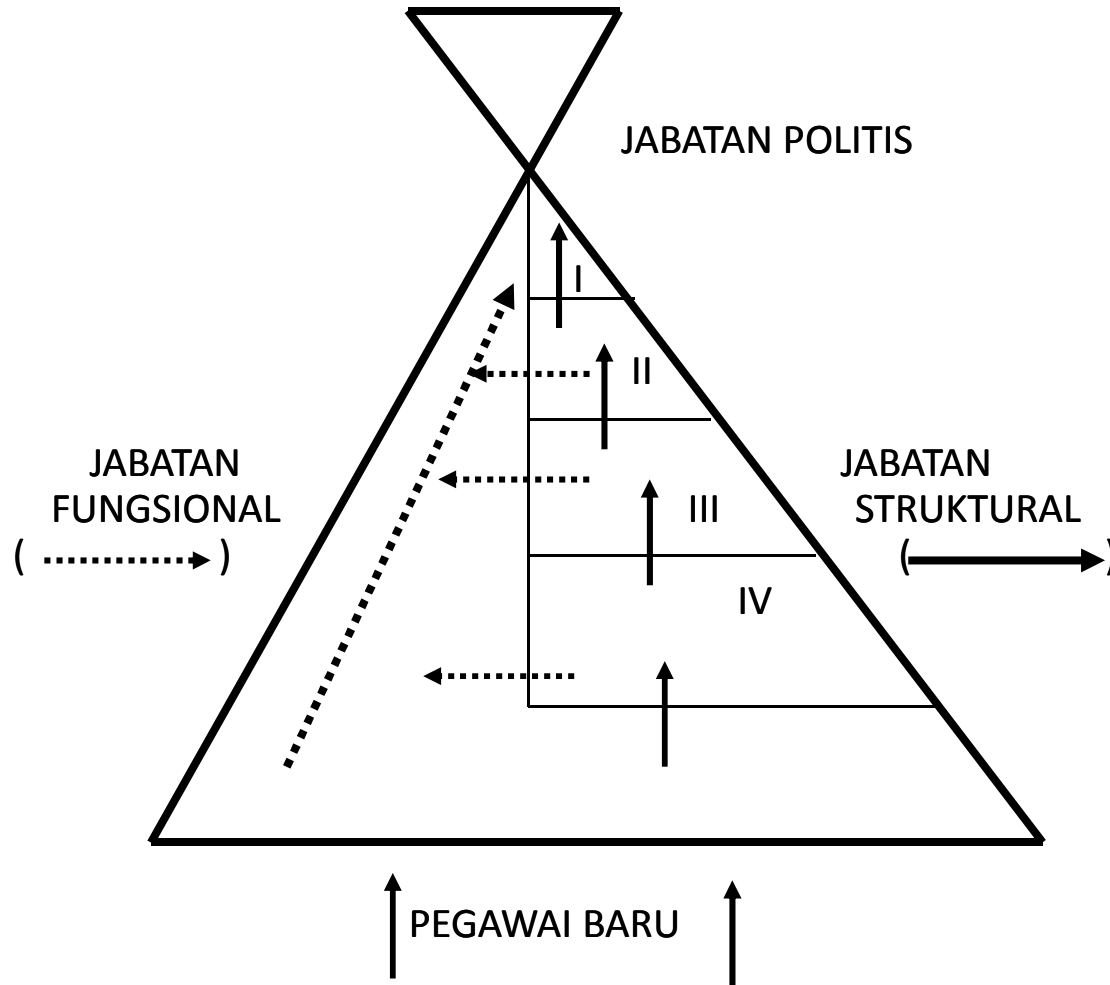
- Di tingkat nasional, sdh ada beberapa organisasi pemerintah yang disusun sebagai organisasi fungsional misalnya BPKP, LIPI, Arsip Nasional, Perguruan Tinggi Negeri. Di tingkat Daerah, baru dilakukan uji coba pada Satpol PP (lihat PP Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Organisasi Satpol PP yang kemudian diganti lagi dengan PP Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja).
- Pengembangan organisasi fungsional akan berkaitan dengan pengembangan sumberdaya manusianya yang diarahkan menjadi SDM profesional dalam bidangnya. Karier PNS yang sifatnya zig zag, hanya memperpanjang daftar pengalaman kerja tetapi tidak membangun PNS yang profesional dalam bidangnya. Padahal pengembangan profesionalisme sangat penting untuk karier kedua (*The Second Career*), yakni karier setelah pensiun sebagai PNS.
- Pejabat profesional pada prinsipnya tidak pernah pensiun, karena dia dapat berkarya dimana saja, baik dilingkungan PNS maupun non-PNS. Jabatan struktural bersifat temporer, dan tidak menjamin seseorang menjadi profesional dalam bidangnya, kecuali pada organisasi fungsional.

- **Menurut Bekke, Perry and Toonen dalam bukunya : “ Civil Service Systems in Comparative Perspective (Indiana University Press) (1996 : 71 – 88), ada lima tahap pengembangan peran PNS yaitu sbb :**
  - a. **Tahap Pertama : PNS sebagai Pelayan Perseorangan;**
  - b. **Tahap Kedua : PNS sebagai Pelayan Negara/Pemerintah;**
  - c. **Tahap Ketiga : PNS sebagai Pelayan Masyarakat;**
  - d. **Tahap Keempat : PNS sebagai Pelayanan Yang Dilindungi;**
  - e. **Tahap Kelima : PNS sebagai Pelayanan Profesional.**
  
- \* **Untuk masuk ke tahap kelima perlu dibangun organisasi fungsional yang didukung oleh orang-orang yang memiliki kompetensi dan profesional dalam bidang tugasnya masing-masing. Arah pengembangan kariernya bukan melebar menjadi generalis, melainkan menukik ke dalam menjadi spesialis dalam bidangnya.**

Gambar 1. Model Pengembangan Karier PNS  
Pada Organisasi Fungsional



Gambar 2. Model Pengembangan Karier PNS  
Pada Organisasi Struktural



## **C. ARAH PENATAAN ULANG ORGANISASI PEMERINTAH DAERAH**

- **Karena lingkungan internal dan eksternal suatu organisasi berubah secara dinamis, maka susunan dan bentuk serta fungsi organisasi perlu disesuaikan secara periodik, sejalan dengan karakteristik organisasi sebagai sebuah “self-renewing system”.**
- **Sesuai Penjelasan Umum PP Nomor 41 Tahun 2007, ada tiga parameter yang digunakan untuk menataulang organisasi pemerintah daerah (OPD) yakni :**
  - a. kebutuhan daerah;**
  - b. kemampuan keuangan daerah;**
  - c. ketersediaan SDM Aparatur yang profesional.**

- **Kebutuhan daerah dengan melihat OBYEK YANG DIURUS, BUKAN SUBYEK YANG MENGURUS.**
- **Obyek yang diurus adalah masyarakat dengan segala kegiatannya. Hal ini juga akan berkaitan dengan urusan wajib dan urusan pilihan dari masing-masing daerah yang sudah ditetapkan melalui Perda sebagai sebuah kontrak sosial.**
- **Subyek yang mengurus adalah birokrasi pemerintah, yang dari waktu ke waktu pangkatnya semakin tinggi sehingga memerlukan organisasi yang lebih besar dan eselon yang lebih tinggi, yang pada gilirannya mendesak terbangunnya birokrasi yang besar. Hal ini terjadi apabila tidak dikembangkan organisasi fungsional yang dapat menampung tuntutan kenaikan jabatan dan pangkat ke dalam pekerjaan yang lebih profesional sepanjang hayat (lifelong career).**



---

## **Model 4R** dari **Gouillart & Kelly (1995)**

- 1. *Reframing Corporate Direction***
  - **Mencapai tahapan mobilisasi**
  - **Menciptakan visi**
  - **Menciptakan alat ukur**
- 2. *Restructuring The Company***
  - **Menyusun model ekonomik**
  - **Pembenahan infrastruktur fisik**
  - **Menata ulang arsitektur kerja**
- 3. *Revitalizing The Enterprise***
  - **Mencapai fokus pasar**
  - **Kembangkan bisnis baru**
  - **Ubah peraturan melalui teknologi informatika**
- 4. *Renewing People***
  - **Ciptakan struktur imbalan**
  - **Bangun pembelajaran individual**
  - **Kembangkan organisasi**

- **Kemampuan keuangan daerah, baik berasal dari PAD dan dana perimbangan, dengan melihat proporsi antara belanja aparatur dengan belanja publik. Sebagai lembaga publik yang dijalankan dengan dana publik, sudah selayaknya apabila sebagian besar dana publik dikembalikan kepada publik – bukan kepada birokrasi.**
- **Konsekuensi logisnya, harus dihitung secara cermat kebutuhan organisasi dan pegawainya untuk masa mendatang sesuai dengan visi pemerintah daerah yang bersiklus 5 tahunan maupun dengan visi daerah yang bersiklus 20 tahunan.**
- **Apabila jumlah pegawai terlampau banyak, perlu dikurangi melalui strategi zero growth yang kemudian secara bertahap menuju ke strategi minus growth.**
- **Apabila sebagian APBD habis untuk kepentingan birokrasi, jangan berharap daerahnya akan maju. Aktivitas yang dilakukan hanyalah sekedar mempertahankan eksistensi supaya tidak bangkrut.**

**== MITOS : PEMERINTAH TIDAK BISA BANGKRUT ===**

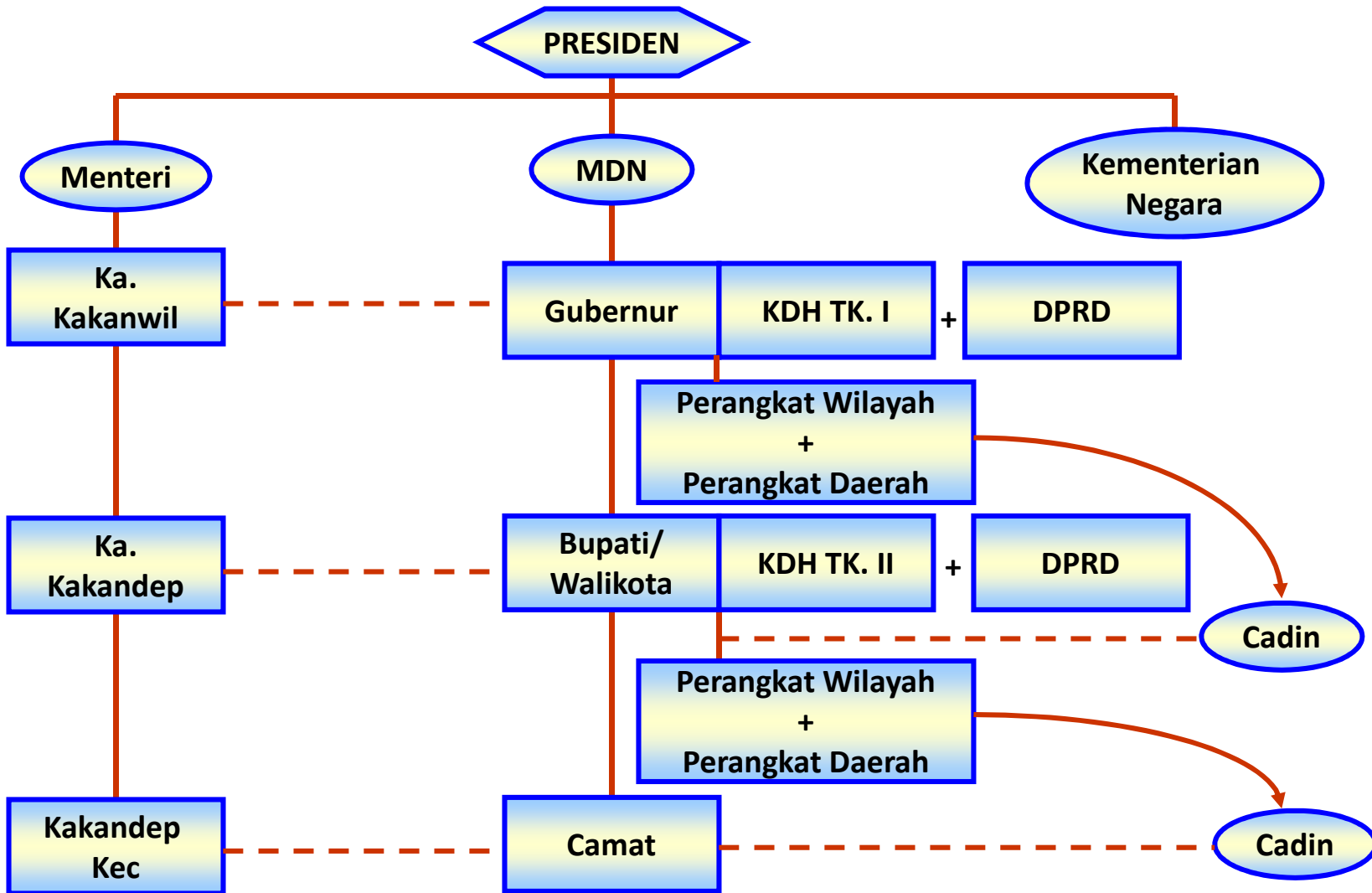
- **Faktor ketiga yakni ketersediaan SDM Aparatur yang profesional, dengan pertimbangan bahwa urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah sifatnya sudah sangat teknis, sehingga memerlukan SDM yang profesional dalam bidangnya. Banyak pemerintah daerah mendudukkan pegawainya dalam jabatan hanya dengan melihat pada :  
a) golongan pangkatnya; dan b) kewajiban mengikuti Diklatpim yang disyaratkan. Tetapi seringkali tidak memperhatikan kompetensi yang dimilikinya, sehingga PNS ybs tidak dapat bekerja secara profesional dan mengembangkan kemampuannya secara optimal untuk kepentingan organisasi dan masyarakat.**

**PNS adalah SDM potensial, tetapi hilang potennya tinggal sialnya saja, karena tidak ada standar kompetensi jabatan untuk setiap jenis jabatan, sehingga setiap jabatan dapat diisi oleh siapa saja.**

## **INTERVENSI PEMERINTAH DALAM PEMBENTUKAN OPD MELALUI PENYELUNDUPAN PASAL DALAM BERBAGAI UNDANG-UNDANG SEKTORAL**

- **Pada era desentralisasi sekarang ini, keberadaan instansi pemerintah dalam rangka menjalankan asas dekonsentrasi sangat dibatasi hanya sampai tingkat provinsi – kecuali untuk enam urusan mutlak yang menjadi kewenangan pemerintah.**
- **Padahal setiap kementerian mempunyai program kerja yang sarannya – baik berupa penduduk atau wilayah – yang berada di kabupaten/ kota.**
- **Kebijakan yang dilakukan kemudian adalah melakukan penyelundupan pasal dalam berbagai UU sektoral yang mengharuskan daerah membentuk OPD dengan nama yang sama dengan kementerian di tingkat nasional, tanpa memperhitungkan kebutuhan daerah. Cara pandangnya masih sangat sektoral dengan tujuan untuk menyukseskan program sektoralnya.**
- **Penyelundupan tersebut diikuti dengan iming-iming pemberian bantuan. Daerah yang “matanya hijau” dengan uang bantuan segera akan membentuk OPD baru tanpa mempertimbangkan dampaknya secara jangka panjang dan komprehensif bagi kepentingan daerah.**

# POLA HUBUNGAN ANTAR PEJABAT PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI DAERAH MENURUT UU NO. 5 TAHUN 1974

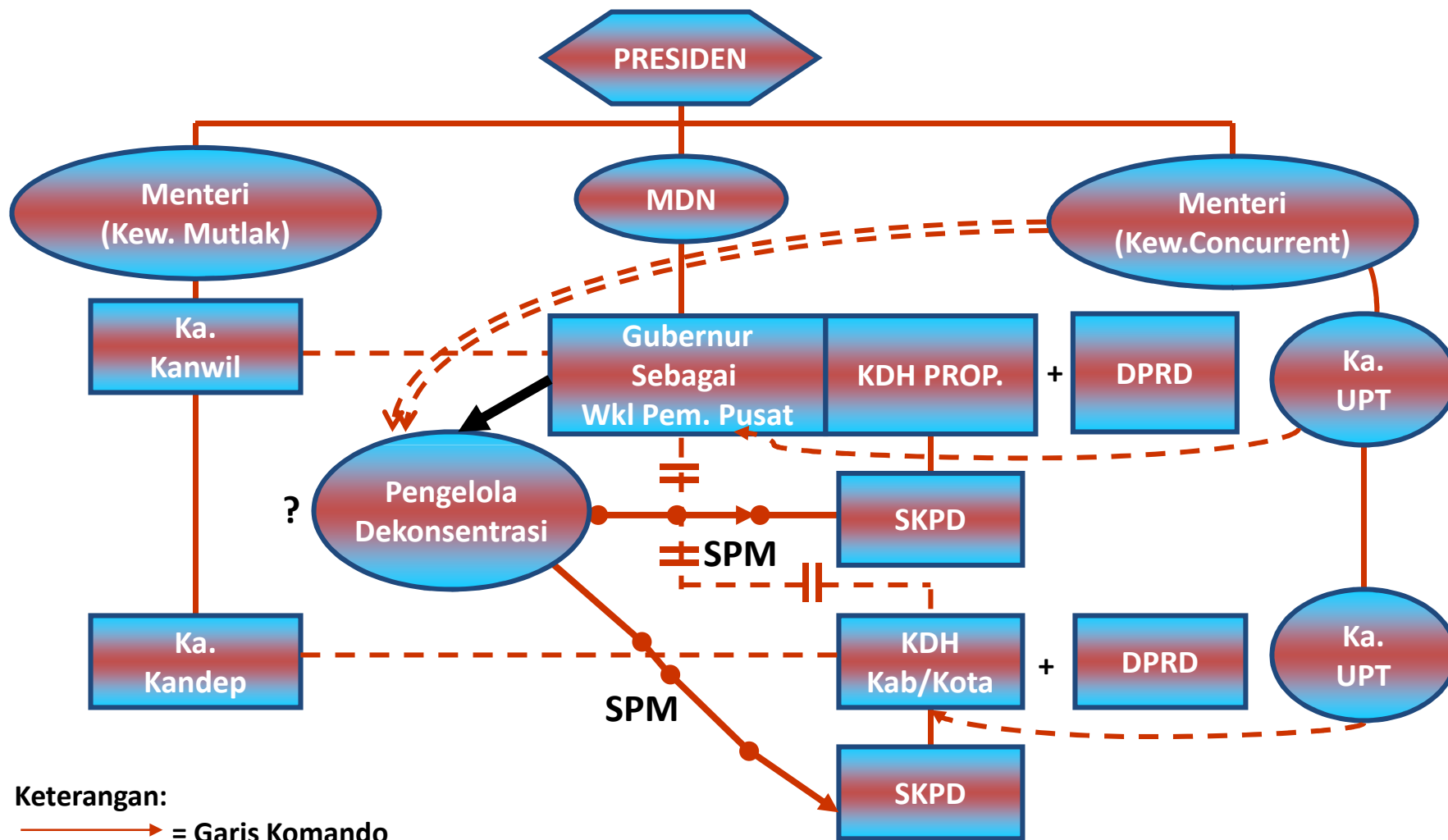


Keterangan:

----- = Garis Komando

----- = Garis Koordinasi

# POLA HUBUNGAN ANTAR PEJABAT PENYELENGGA PEMERINTAHAN MENURUT JENJANG (UU NO. 32 TAHUN 2004)



**Keterangan:**

- = **Garis Komando**
- - - - -→ = **Garis Koordinasi**
- - || - - - - -→ = **Garis Koordinasi Vertikal**
- - - - - -→ = **Garis Supervisi SPM**
- - - - -⚡ = **Garis Pembinaan teknis fungsional dan administratif**

- **Lembaga lain yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan (pasal 45 ayat 1), antara lain :**
  - a. BND (Badan Narkotika Daerah) berdasarkan Perpres Nomor 83 Tahun 2007 tentang Badan Narkotika Nasional, Badan Narkotika Provinsi, dan Badan Narkotika Kabupaten/ Kota.**
  - b. Badan Penanggulangan Bencana Daerah (Pasal 18 ayat 2 huruf b, UU Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana).**
  - c. Badan Pelaksana Penyuluhan (Pasal 8 UU Nomor 16 Tahun 2007 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan).**
  - d. Unit Pelayanan Terpadu (pasal 47 ayat 1 PP Nomor 38 Tahun 2007).**
  - e. Dinas Olahraga Daerah (pasal 14 ayat 3 UU Nomor 3 Tahun 2005 tentang Sistem Keolahragaan Nasional).**

- f. Penyatuan antara pelayanan terpadu dengan Badan Penanaman Modal Daerah, berdasarkan UU Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, khususnya pasal 26 ayat 2.**
- g. Kontroversi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah, yang kehadirannya tidak diperintahkan oleh PP Nomor 41 Tahun 2007. (vide UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya pasal 7 ayat 1 dan ayat 4).**
- h. UU Nomor 52 Tahun 2009 tentang Perkembangan Kependudukan dan Pembangunan Keluarga, khususnya Pasal 53 ayat (1) dan (2) serta Pasal 54 ayat (1) dan (2), yang mengharuskan membentuk BKKBD (Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Daerah), yang akan tumpang tindih tugas pokok dan fungsinya dengan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.**