

# **REFORMASI KELEMBAGAAN PEMERINTAHAN DAERAH**

**Makalah**

Disusun oleh :

**Sadu Wasistiono (Dosen IPDN)**

**Untuk Acara Expert Meeting**

**Diselenggarakan oleh**

**Anggota Dewan Pertimbangan Presiden**

**Bidang Pemerintahan dan Reformasi Birokrasi**

**Rabu, 24 November 2010**

**Di Hotel Grand Sahid Jakarta**

## A. PENDAHULUAN

- **Birokrasi di Indonesia mengidap biopatologi yang parah, ditandai oleh beberapa gejala :**
  - a) tidak adanya grand design yang terencana dan berkesinambungan dalam rangka mencapai visi dan misi nasional yang telah ditetapkan dalam RPJP Nasional, sehingga kebijakan yang diambil bersifat adhoc, parsial, sepotong-sepotong;**
  - b) jumlah pegawai (tetap dan kontrak kerja) setiap tahun terus membengkak, tanpa ada standar yang jelas mengenai kebutuhan formasi untuk setiap entitas pemerintahan. Penambahan pegawai lebih didasarkan pada pendekatan politis untuk menjadikan lembaga pemerintah sebagai penampungan tenaga kerja yang terus meningkat tetapi belum dapat diserap oleh sektor lainnya.**

- c) belum ada standar kompetensi menurut jenis jabatan, sehingga pengisian jabatan lebih didasarkan pada like and dislike, yang kemudian mendorong terjadinya politisasi birokrasi. Hal ini sangat terasa bagi birokrasi di daerah. Setiap lima tahun mereka “memasang dadu” untuk nasib jabatan mereka tanpa adanya pola pengembangan karier yang jelas.
- d) belum adanya pengukuran kinerja individu yang berbasis pada kompetensi dan berkait dengan pemberian imbalan. DP3 sebagai alat represi terhadap bawahan masih terus dipertahankan;
- e) mekanisme kenaikan pangkat yang menggunakan model jaman “kuda menggigit besi” masih tetap dipertahankan. DRH dan DRP HARUS DITULIS TANGAN SENDIRI, dan diisi ulang sejak dari capeg, capek deeh!!!
- f) model organisasi birokrasi yang digunakan di Indonesia sudah sangat usang, yakni model organisasi struktural (Generasi Kedua), padahal teori organisasi sudah berkembang sampai generasi kelima.

## **B. BEBERAPA FAKTA EMPIRIK**

- **Anggaran belanja pegawai sudah jauh melampaui belanja publik, sehingga keberadaan pemda lebih banyak mengurus dirinya sendiri dibandingkan mengurus rakyatnya sebagai pemilik kedaulatan. Apakah Pemda semacam ini masih perlu dipertahankan?**
- **Organisasi pemerintah daerah umumnya sangat besar, selain karena desakan dari pegawai yang pangkatnya terus naik (empat tahun kejemur apel pagi dan siang tanpa prestasi apapun, otomatis naik pangkat)., juga karena adanya intervensi K/L melalui penyelundupan pasal-pasal dalam UU sektoral.**
- **Ada paradoksal dalam pelaksanaan desentralisasi di Indonesia. Semakin besar urusan diserahkan kepada daerah tetapi birokrasi di tingkat nasional justru semakin membesar, baik jumlah kementeriannya maupun eselon I nya.**
- **Perubahan dalam rangka desentralisasi hanya terjadi pada dua dimensi yakni struktural dan fungsional, sedangkan dimensi kulturalnya tetap sentralistik. Hal tersebut nampak dari adanya dana “dekonsentrasi semu” (+/- 33 T) dan “ Tugas Pembantuan semu “(+/- 9 T).**

- Bentuk kelembagaan pemerintahan daerah mengikuti bentuk kelembagaan di tingkat nasional, karena ketidakcocokan model pembagian urusan pemerintahan (PP Nomor 38 Tahun 2007), yang menyamaratakan semua kabupaten/kota, maupun semua provinsi. Model **“Cafeteria System:** yang digunakan pada PP Nomor 38 Tahun 2007 dalam implementasinya tidak jalan, karena secara moral, pemerintahan daerah senang apabila memiliki kewenangan yang luas, dengan harapan dapat bantuan yang lebih besar. Padahal semakin besar kewenangan pemerintahan, akan semakin besar tanggungjawabnya kepada publik.
- Melalui prinsip **STRUCTURE FOLLOW FUNCTION**, maka struktur organisasi pemerintahan daerah akan membesar seiring dengan semakin luasnya urusan pemerintahan yang ditawarkan kepada daerah. Daerah cenderung memilih semuanya, tanpa ada pertimbangan apakah urusan tersebut dibutuhkan atau tidak didaerahnya. (Dari 8 urusan pilihan, hampir keseluruhan daerah memilih semua urusan pilihan tersebut, tanpa dikaitkan dengan visi dan misi daerah otonomnya).

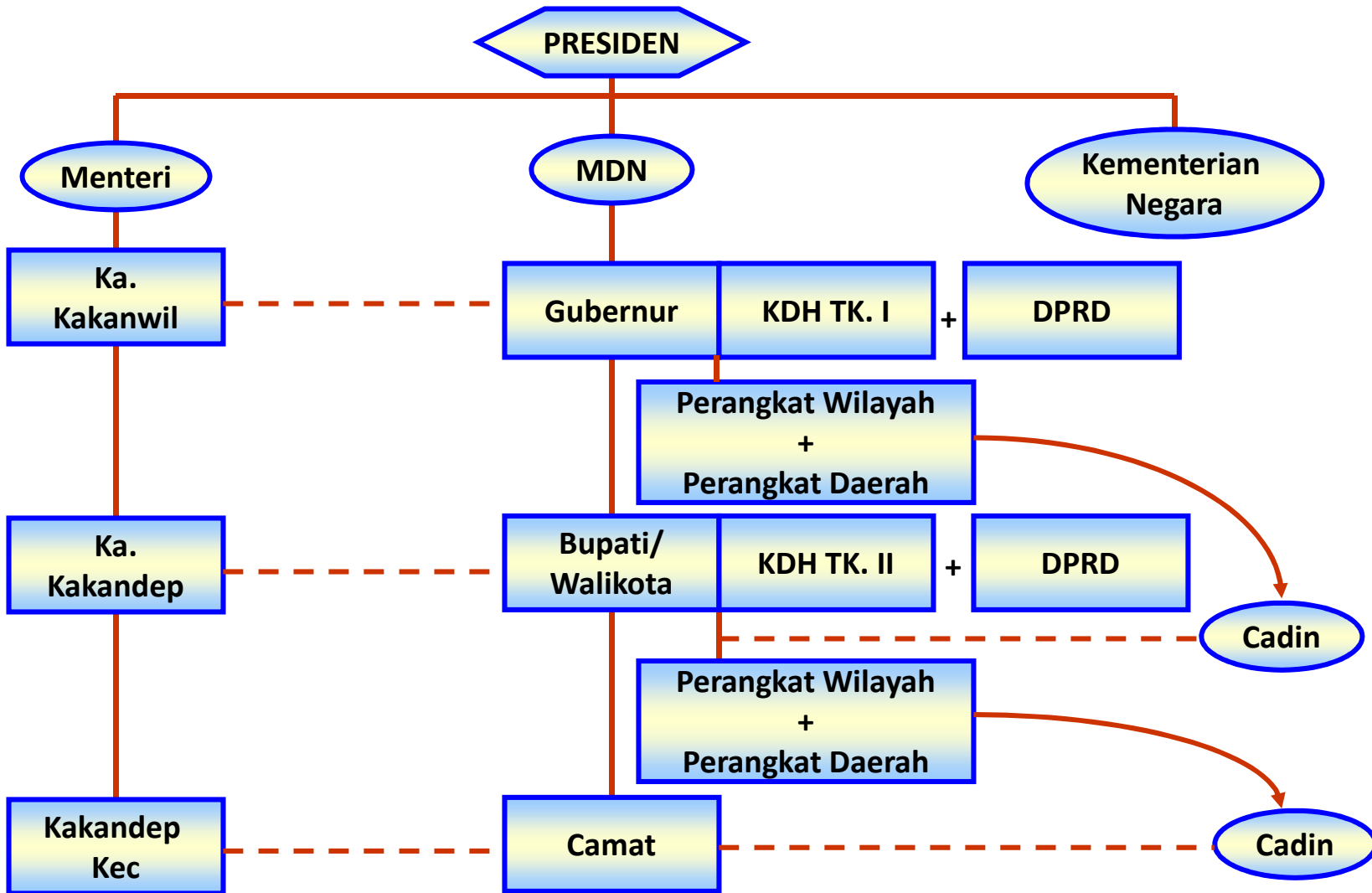
### DATA 15 KABUPATEN DENGAN BELANJA PEGAWAI TERBESAR (TAHUN 2010)

NOMOR	NAMA DAERAH	%TOTAL BELANJA APBD	
1.	Kabupaten Tulang Bawang Barat	76,08%	Sumber :Kemenkeu
2.	Kabupaten Klaten	75,13%	Dikutip dari Media Indonesia
3.	Kabupaten Lampung Tengah	74,57%	Jumat, 8 Oktober 2010
4.	Kabupaten Pringsemu	73,35%	Halaman 4. (diolah kembali)
5.	Kabupaten Boyolali	71,66%	
6.	Kabupaten Purworedjo	71,56%	
7.	Kabupaten Mojokerto	71,24%	
8.	Kabupaten Karanganyar	71,17%	
9.	Kabupaten Tanah Karo	71,04%	
10.	Kabupaten Kulon Progro	70,93%	
11.	Kabupaten Pidie	70,85%	
12.	Kabupaten Magetan	70,83%	
13.	Kabupaten Bireun	70,62%	
14.	Kabupaten Banyumas	70,62%	
15.	Kabupaten Kuningan	70,27%	

## **INTERVENSI PEMERINTAH DALAM PEMBENTUKAN OPD MELALUI PENYELUNDUPAN PASAL DI 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



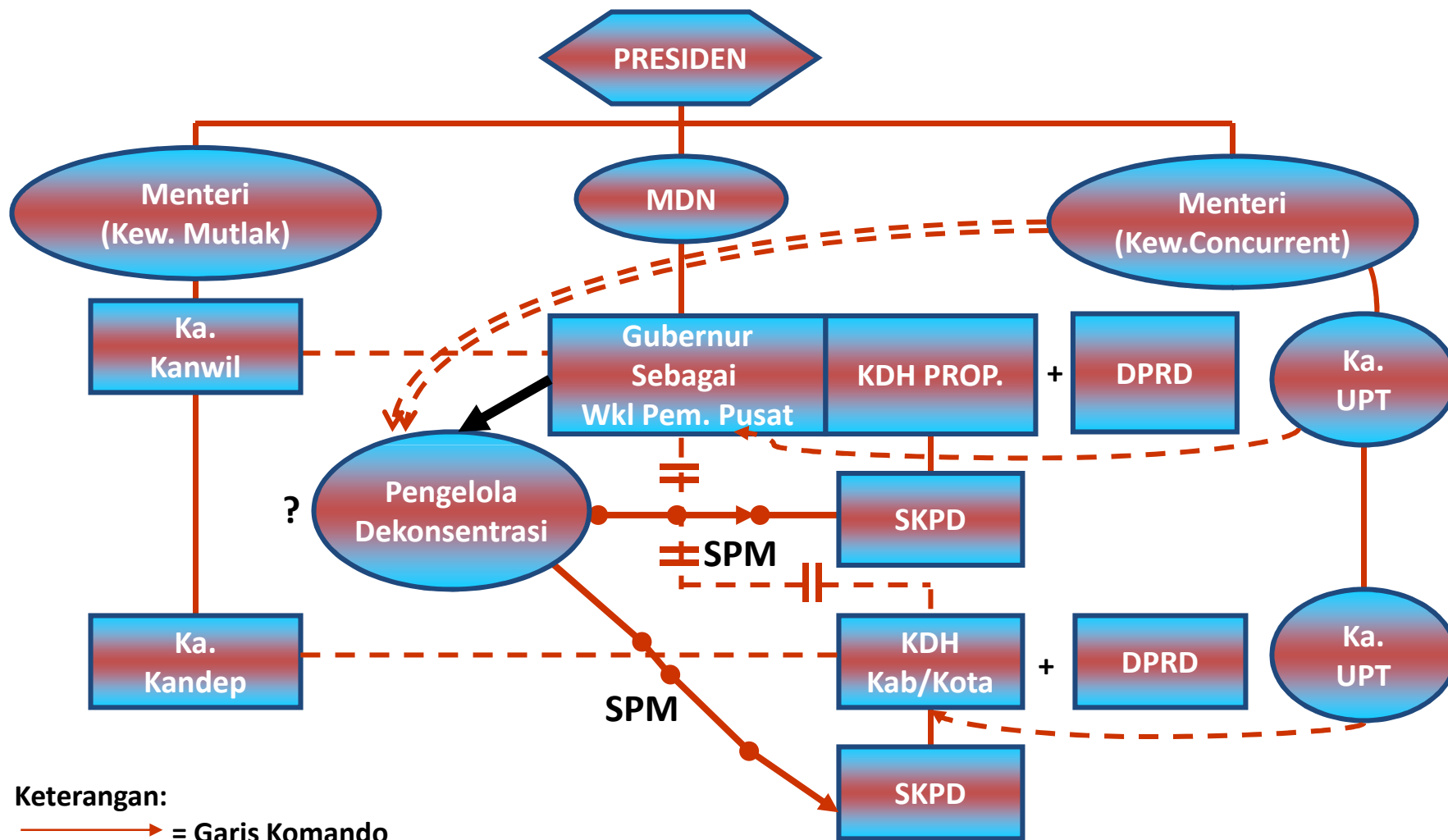
Keterangan:

----- = 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.**

## **C. ARAH PENATAAN ULANG KELEMBAGAAN 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 prinsip **STRUCTURE FOLLOW FUNCTION**, maka ada empat parameter yang digunakan untuk menataulang organisasi pemerintah daerah (OPD) yakni :
  - a. menetapkan ulang urusan pemerintahan daerah sesuai kebutuhan dan potensi daerah, yang berbeda-beda (heterogen)
  - b. kebutuhan daerah;
  - c. kemampuan keuangan daerah;
  - d. ketersediaan SDM Aparatur yang profesional.

- **Perlu penataan ulang model pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, pemerintahan daerah provinsi, serta pemerintahan daerah kabupaten/kota. Apabila model cafeteria system masih tetap digunakan, maka ada mekanisme reward and punishment yang jelas antara pilihan urusan yang luas dengan kewajibannya kepada publik.**
- **Sekaitan dengan model pembagian urusan pemerintahan, perlu ada konsistensi urusan pemerintahan yang ditangani oleh birokrasi di tingkat nasional. Pemerintah pusat lebih banyak menangani urusan yang bersifat kebijakan, standar, norma, prosedur, dan kriteria, serta melakukan pembinaan dan pengawasan secara terus menerus. Pemerintah pusat juga perlu lebih banyak melakukan kegiatan yang bersifat “outward looking” untuk membangun wibawa di fora internasional, tidak lagi mengurus kegiatan yang bersifat teknis operasional, kecuali untuk urusan yang masih menjadi kewenangan mutlak pemerintah pusat.**

- **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.**

- **Bentuk organisasi pemerintah daerah perlu diubah dari model organisasi struktural seperti sekarang ini (yang masuk pada organisasi generasi kedua) menuju organisasi fungsional (generasi keempat).**
- **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)**

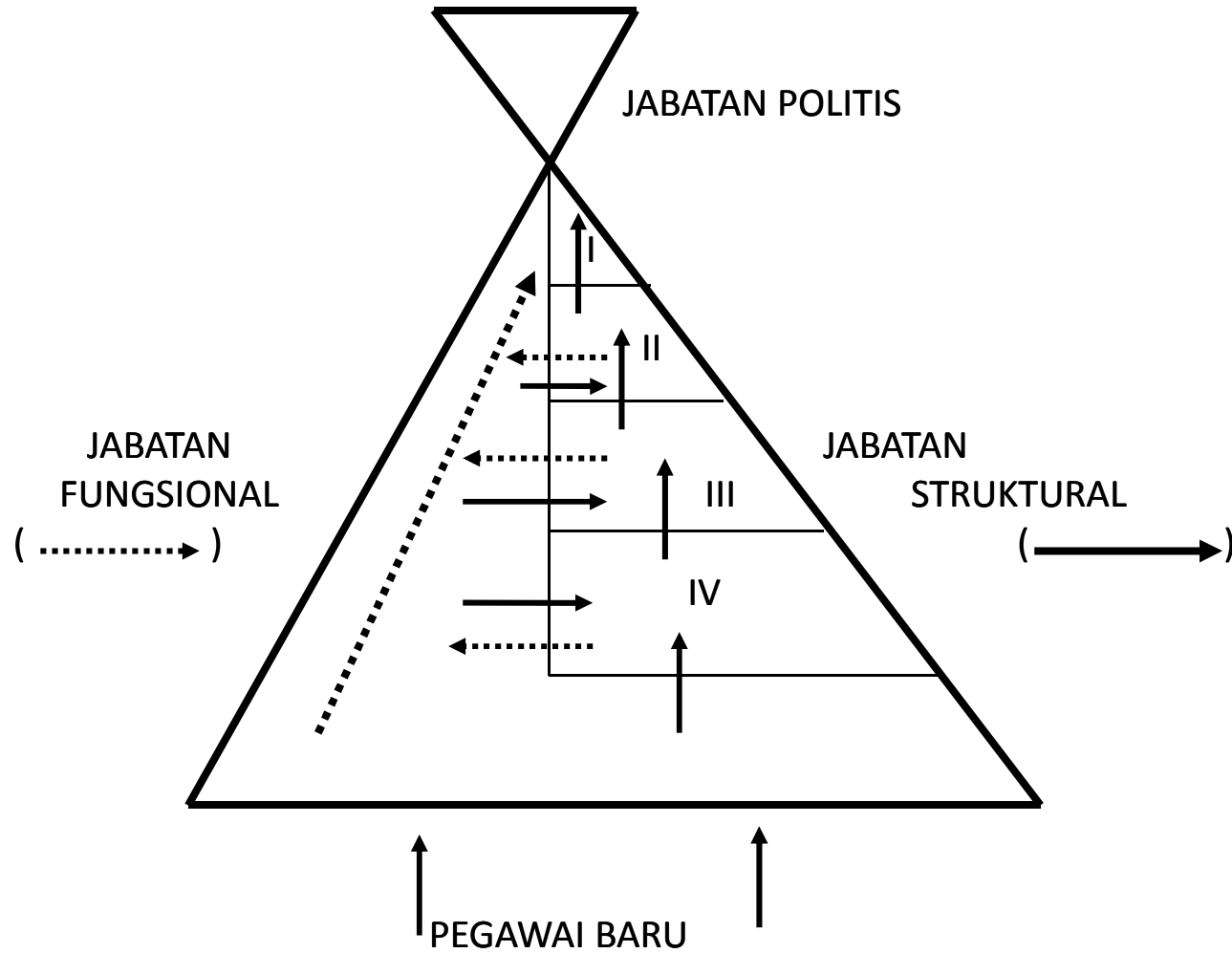
**OG IV : Functional Organization (Susan Albers Mohrman et al, 1998 dll).**

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

- Di tingkat nasional, sudah 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

