



RESTRUKTURISASI ORGANISASI PERANGKAT DAERAH

Berdasarkan
Peraturan Pemerintah
Nomor 41 Tahun 2007
(Studi tentang Penataan Organisasi
Perangkat Daerah
di Kabupaten Murung Raya)

Drs. Haris Faozan, M.Si.*

Zulpikar, S.Sos., MM.**

e-mail: harisfaozan@yahoo.com

e-mail: zulpikar@yahoo.com

Drs. Haris Faozan, M.Si. adalah Peneliti Madya pada Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan, *
Lembaga Administrasi Negara, Jakarta.

Zulpikar, S.Sos., MM. adalah Pelaksana Tugas Peneliti pada Bidang Kajian MKPOA, **
Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I, Lembaga Administrasi Negara
(PKP2A I-LAN), Bandung; Dosen Luar Biasa pada STIA-LAN Bandung.

RESTRUKTURISASI ORGANISASI PERANGKAT DAERAH

Berdasarkan Peraturan Pemerintah
Nomor 41 Tahun 2007
(Studi tentang Penataan Organisasi
Perangkat Daerah
di Kabupaten Murung Raya)



This study was aimed at analyzing the arrangement of the Regional Organizational Apparatus of Murung Raya Regency based on Government Regulation No. 41 Year 2007 concerning Regional Organizational Apparatus. The study analysed the existing condition, local needs, and related rules of laws, and vision and mission of the regional government of Murung Raya Regency. The study employed descriptive analysis method with qualitative approach. In an effort to achieve optimum analysis, the study is supported with quantitative data. This approach also covered theoretical framework considerations as justification of common sense concerning the management affairs of the devolved authorities of Murung Raya Regency.

The criteria in determining the scale of the regional government referred to Government Regulation No. 41 Year 2007. Based on the criteria, the cumulative score as the results of organizational scale of Murung Raya Regency is 58 (included as second interval class, that is, between the range of 40 and 70). In relation to that, the scale of the organizational apparatus of Murung Raya Regency can be formulated as follows: Regional Secretariat with 3 Assistants; Regional Legislative Council Secretariat; 13 Service Unit Offices; 11 Technical Institutions; 10 Districts; and 9 village administrations.

Key words: *Organizational Restructure, Regional Organizational Apparatus, Authority Sharing of Governmental affairs.*

Drs. Haris Faozan, M.Si.
Zulpikar, S.Sos., MM.



LATAR BELAKANG

Dengan diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004 maka pemerintahan daerah mendapatkan peluang sekaligus tantangan untuk menjalankan fungsi pemerintahannya. Dalam situasi tersebut pemerintah daerah baik provinsi, kabupaten maupun kota diamanatkan untuk mampu mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, serta meningkatkan partisipasi masyarakat agar tujuan otonomi dapat tercapai. Organisasi perangkat daerah dalam konteks manajemen pemerintahan daerah merupakan salah satu hal krusial yang tidak bisa diabaikan keberadaannya dalam rangka mengemban amanah dimaksud.

Sebagaimana diketahui bahwa sebuah dasar umum dibentuknya suatu pemerintahan daerah --dalam suatu negara dengan wilayah yang luas-- adalah dikarenakan tidak mungkinnya pengelolaan pemerintahan yang efisien dan efektif jika hanya dilakukan dari Pemerintah Pusat. Alasan inilah yang kemudian menjadi dasar pertimbangan untuk membentuk pemerintahan daerah dengan kebijakan desentralisasi. Perkembangan bentuk organisasi (organization shape) pemerintah daerah bisa dicermati melalui peta urusan yang dimilikinya. Selain itu bentuk organisasi bisa juga dipengaruhi oleh perkembangan tuntutan dan kebutuhan masyarakat akan pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Hal-hal tersebut secara langsung maupun tidak, memberikan dampak terhadap keberagaman organisasi perangkat daerah, jumlah satuan kerja perangkat daerah (SKPD) dan unit kerja dibawahnya maupun nomenklatur yang dikembangkan (Faozan, 2007). Keberadaan kelembagaan pemerintah daerah dewasa ini, tidak lain, yaitu untuk bisa mendukung pelaksanaan otonomi daerah secara maksimal.

Organisasi perangkat daerah sebagai ujung tombak pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dewasa ini, jelas keberadaannya sangatlah penting. Meskipun dalam kurun waktu satu dekade terakhir keberadaan aparatur pemerintah di Indonesia --baik pusat maupun daerah-- dituntut mengurangi jumlahnya, tetapi hal tersebut bukan berarti harus mengurangi tingkat pentingnya fungsi aparatur pemerintahan itu sendiri. Hal demikian senada dengan pernyataan Prof. Awaloedin Djamin (1998:53) berikut:

"Peran aparatur negara, khususnya peran aparatur pemerintah di seluruh dunia, menunjukkan kecenderungan berkurang dan berubah. Namun ini tidak berarti peran aparatur pemerintah akan kurang penting dan menjadi mudah. Terutama di negara-negara yang melaksanakan pembangunan nasional berencana, seperti Indonesia, fungsi aparatur pemerintah akan bertambah kompleks mengingat perkembangan lingkungan strategis, global, regional dan nasional".

Terkait dengan pernyataan di atas maka eksistensi dan peranan aparatur pemerintah daerah ke depan justru akan semakin penting dan dibutuhkan. Hal ini tentu relevan dengan era otonomi yang tengah digalakkan, dimana pergeseran peranan pemerintah pusat berangsur-angsur telah terjadi*. Kondisi demikian memberi sinyal bahwa mau tidak

*"Pelimpahan urusan pada waktu lalu disebut kewenangan adalah sesuatu yang mutlak harus dilakukan di dalam horison otonomi daerah. Meskipun pelimpahan urusan tampaknya merupakan "something simple" namun dalam prakteknya terasa tidak mudah untuk diimplemetasikan. Tarik menarik kewenangan masih ada saja hingga saat ini"

mau pemerintah daerah harus siap mengelola limbah wewenang atau urusan dari pemerintah pusat.**



Langkah rekonstruksi paling awal yang perlu diambil oleh pemerintah daerah dalam pengelolaan limbah urusan-urusan adalah dengan mendesain ulang organisasi perangkat daerah yang ada pada saat ini. Hal demikian tidak lain karena pembentukan organisasi perangkat daerah pada waktu lalu, salah satu dasarnya adalah dengan mempertimbangkan pembagian urusan pemerintahan. Dengan demikian besaran organisasi perangkat daerah juga dipengaruhi oleh sedikit atau banyaknya urusan pemerintah pusat yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Sehubungan dengan hal tersebut maka keberadaan organisasi perangkat daerah yang eksis saat ini tentu perlu ditinjau kembali.

Lahirnya PP No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan dan juga PP No. 41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah adalah peraturan yang memang sangat ditunggu-tunggu oleh semua pihak dalam kerangka mencapai tugas tersebut. Peraturan pemerintah yang menetapkan pembagian urusan Pusat Daerah serta pedoman organisasi perangkat daerah tiada lain sebagai "energi baru" yang bakal mendorong roda pemerintah daerah untuk berperan maksimal menjadi lembaga terpercaya dalam mengayomi dan melayani masyarakatnya.

Penataan organisasi perangkat daerah dapat juga disebut sebagai tahap awal dalam proses reformasi birokrasi di daerah. Melalui penataan kelembagaan diharapkan tercipta suatu tatanan kerja yang lebih teratur dan tidak lagi tumpang tindih dalam soal pembagian tugas dan fungsi perangkat daerah. Dengan demikian pemerintah daerah bisa menjadi sebuah organisasi yang sehat, baik dari segi efisiensi maupun efektivitasnya. Karena selama ini ada stigma yang kuat di tengah masyarakat, yang menganggap bahwa pemerintah daerah merupakan organisasi yang inefisien dari segi ukuran dan pembiayaan, terjadi penumpukan beban kerja pada suatu lembaga yang menyebabkan lambannya pelayanan lembaga tersebut, serta lemahnya pengawasan terhadap kinerja masing-masing lembaga.

Diterbitkannya PP No. 38/2007, tentang Pembagian Urusan Pemerintahan dan juga PP No. 41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah sebagai pengganti PP No. 8/2003, maka pemerintah daerah kini memiliki acuan dalam melaksanakan penataan organisasi perangkat daerahnya masing-masing. Meskipun demikian, usaha melaksanakan penataan organisasi perangkat daerah tetaplah bukan persoalan yang sederhana. Dalam kenyataan banyak sekali aspek yang harus diperhatikan dan dipertimbangkan agar perencanaan penataan organisasi perangkat daerah mampu berdampak pada kinerja pemerintah daerah.

Landasan penataan kelembagaan tersebut, PP No. 41 Tahun 2007 telah menyajikan pedoman dalam pembentukan perangkat daerah. Pedoman tersebut meliputi:

- 1) Pedoman dalam penentuan besaran organisasi perangkat daerah didasarkan pada variabel-variabel : *pertimbangan jumlah*

***"Dari hasil wawancara dengan beberapa pihak pemerintah daerah di Indonesia dapat diketahui bahwa cukup banyak pihak pemerintah daerah yang merasa kesulitan untuk menjalankan tugas dan fungsi atas berbagai urusan yang dilimpahkan. Campur tangan secara konstruktif dari pemerintah pusat masih dibutuhkan"



penduduk, luas wilayah dan besaran APBD. Penilaian terhadap variabel-variabel tersebut akan menentukan besaran maksimal organisasi perangkat daerah yang bisa dibentuk. Penetapan maksimal besaran organisasi perangkat daerah tidak diartikan sebagai jatah tetapi 'boleh/memungkinkan', akan tetapi apabila daerah didasarkan pada berbagai pertimbangan yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat, ingin menetapkan organisasi perangkat daerah di bawah jumlah maksimal yang ditetapkan maka hal tersebut alangkah lebih baik asalkan kebutuhan dan kepentingan masyarakat tetap terpenuhi.

- 2) Pedoman tentang perumpunan urusan apabila suatu perangkat daerah melaksanakan beberapa urusan. Perumpunan ini didasarkan pada prinsip homogenitas dari sifat dan jenis urusan maupun dari kompetensi yang dibutuhkan untuk melaksanakan urusan yang bersangkutan.
- 3) Pedoman tentang kedudukan, tugas dan fungsi dari masing-masing perangkat daerah.
- 4) Pedoman tentang susunan organisasi dari masing-masing perangkat daerah.
- 5) Pedoman dalam menentukan eselonisasi dari masing-masing perangkat daerah.

Kabupaten Murung Raya, Kalimantan Tengah adalah salah satu Kabupaten secara usia masih belia. Menyadari akan hal itu, maka sedari awal Pemerintah Daerah Kabupaten Murung Raya menancapkan misi utamanya, yakni "Meletakkan Kerangka/Pondasi Dasar Pembangunan Daerah yang berkelanjutan dalam segala bidang agar bisa cepat setara dengan kabupaten yang sudah maju". Kemauan untuk mempercepat pembangunan daerah, khususnya dalam pelayanan kepada masyarakat ditunjang oleh potensi daerah yang tidak hanya memiliki luas yang besar yakni mencapai 23.700 ha melainkan juga potensi alam yang demikian kaya. Karena itu APBD Kabupaten Murung Raya tahun 2006 mencapai Rp 487.232.533.699,40 meski penduduknya hanya 87.637 jiwa.

Pemerintahan Daerah tidak akan mampu mewujudkan citranya manakala tidak ditunjang oleh usaha perancangan penataan organisasi pemerintah daerah yang memadai. Penataan yang berdaya guna adalah perancangan penataan yang diadaptasikan pada dua pertimbangan, yakni: *Pertama*, pertimbangan kesesuaian perancangan penataan dengan peraturan dan perundangan yang berlaku. *Kedua*, mengakomodir berbagai tuntutan dan kebutuhan pemerintah daerah, baik secara internal maupun eksternal pada saat ini dan masa depan.

Sementara ini dapat dicermati bahwa permasalahan-permasalahan yang berkaitan dengan kelembagaan pemerintah (pusat dan daerah) di Indonesia dapat dilihat dari karakteristik-karakteristik sebagai berikut (Faozan & Mansoer, 2007):

- 1) Besarnya ukuran organisasi. Penyusunan struktur organisasi pemerintah daerah pada umumnya belum melalui kajian akademis yang memadai. Kecenderungan pemerintah daerah selama ini lebih mendasarkan pada formasi maksimal yang

ditentukan oleh Peraturan Pemerintah.

- 2) Tumpang tindih tugas dan fungsi (*overlapping*) yang berlebihan. Meskipun untuk menghindari sama sekali *overlapping* tugas dan fungsi antar satuan unit kerja pemerintah daerah tampaknya sesuatu hal yang sulit dilakukan, selayaknya *overlapping* yang berlebihan harus dihindari.
- 3) Peranannya lebih bersifat *rowing* daripada *steering*. Struktur organisasi pemerintah daerah yang gemuk merupakan cerminan dari banyaknya fungsi *rowing* yang dikembangkan oleh pemerintah daerah (juga pemerintah pusat). Sementara pergeseran paradigma pemerintahan mengarah pada fungsi *steering*. Fungsi *rowing* tersebut tentunya selain menyebabkan pemborosan baik dari sisi biaya, tenaga, material dan waktu juga kurang berdampak signifikan terhadap pemberdayaan masyarakat dan dunia usaha.
- 4) Keberadaannya tidak stabil. Perubahan organisasi yang sering terjadi menyebabkan berbagai kebijakan publik tidak mencapai sasaran yang telah ditetapkan. Hal ini diakibatkan karena perubahan organisasi berdampak negatif terhadap pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Akibat lain dari ketidakstabilan organisasi adalah terjadinya inefisiensi dalam pengelolaan asset organisasi yang telah dimiliki.



TUJUAN KAJIAN

PENATAAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH KABUPATEN MURUNG RAYA

Kajian penataan kelembagaan akan menganalisis kondisi eksisting, kebutuhan dan peraturan perundangan organisasi pemerintah daerah Pemerintah Kabupaten Murung Raya pada saat ini. Selanjutnya analisis juga diarahkan pada visi dan misi apa yang akan dicapai oleh Pemerintah daerah Kabupaten Murung Raya pada masa datang. Kemudian berdasarkan analisis-*analisis* tersebut akan disusun perencanaan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Murung Raya yang dipandang dapat menghantarkan dari kondisi yang ada kepada kondisi yang diharapkan tersebut secara efektif dan efisien. Dengan demikian, maka tujuan pengkajian penataan organisasi pemerintah daerah yakni penataan organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Murung Raya yang sejalan dengan kebutuhan dan sesuai dengan PP No. 41 Tahun 2007.

METODE

Metodologi yang digunakan adalah Metode *Deskriptif-Analysis*, yaitu suatu metode penggambaran kondisi-kondisi yang ada di lapangan berdasar fakta, data dan berbagai dokumen yang ada. Selain itu juga ditelusuri analisis-*analisis* mengenai peraturan dan perundangan yang langsung maupun tidak langsung berkaitan dengan penataan organisasi



perangkat daerah. Analisis juga menyertakan peraturan dan perundangan daerah Kabupaten Murung Raya serta konsep-konsep kelembagaan yang relevan sebagai kerangka teoritis.

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kualitatif yang bertumpu pada hubungan antar bagian diformulasikan dalam penataan kelembagaan. Guna mencapai hal dimaksud secara tepat maka diperlukan juga data kuantitatif, baik dalam lingkup kondisi objektif maupun perhitungan peraturan dan perundangan yang berkaitan dengan kewajaran besaran dan perumpunan organisasi Pemerintah Daerah Murung Raya. Pendekatan ini juga menyertakan pertimbangan kerangka teoritis sebagai justifikasi logis (*expert Judgement*) mengenai penanganan urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten Murung Raya.

a. Pengumpulan Data

Sebagaimana telah dijelaskan di atas terkait dengan metode dan pendekatan Kajian, maka data dan informasi yang dibutuhkan dalam Kajian ini seluruhnya berupa data kualitatif dan kuantitatif baik yang bersifat data sekunder, yang digali dari laporan-laporan, dokumen-dokumen, peraturan-peraturan dan lain sebagainya.

b. Pengolahan Data

Tahapan ini merupakan tahapan lebih lanjut setelah data dan informasi yang diperlukan terkumpul. Pada tahap ini, berbagai data dan informasi tersebut disistematisasikan dan dikategorisasikan sesuai dengan keperluan analisis.

c. Analisis Data

Pada intinya, tahapan ini merupakan kegiatan untuk menginterpretasi data dan informasi yang sudah diolah sebagai bahan masukan untuk menyusun kelembagaan Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Murung Raya. Adapun secara rinci tahapan analisisnya sendiri dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Melakukan penghitungan dengan menggunakan metode dalam PP No. 41 Tahun 2007, yang mencakup indikator-indikator sebagai berikut::

- a) Luas Wilayah;
- b) Jumlah Penduduk;
- c) Jumlah APBD

Tahap ini menghasilkan skoring Kabupaten Murung Raya dan selanjutnya dapat diketahui batasan jumlah besaran organisasi (kuota) kelembagaan yang dapat dibentuk oleh Pemerintah Kabupaten Murung Raya.

2. Melakukan Identifikasi dan Analisis Perumpunan. Tahapan ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi dan selanjutnya menganalisis perumpunan dalam pembentukan kelembagaan organisasi perangkat daerah berdasarkan pasal 22 ayat (1) sampai dengan (5) dalam PP No. 41 Tahun 2007 dan Permendagri No. 57 Tahun 2007. Hasil dari tahap ini akan diketahui kesesuaian antara kelembagaan yang

dibentuk dengan rujukan peraturan perundangan dan kebijakan Pemerintah lainnya.



3. Deskripsi Besaran Urusan. Tahapan ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi dan mendeskripsikan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, baik urusan yang wajib diselenggarakan maupun urusan yang bersifat pilihan. Rujukan dalam proses ini mengacu pada PP No. 38 Tahun 2007 dengan lampirannya.
4. Melakukan Analisis Karakteristik dan Potensi Daerah. Analisis ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi dan menganalisis karakteristik dan potensi yang dimiliki daerah terkait dengan penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan sebagaimana dijabarkan pada Lampiran PP No. 38 Tahun 2007. Dalam tahap ini, karakteristik daerah dilihat dari kondisi geografi (kewilayahan) dan kependudukan (sumber daya manusia), sedangkan untuk potensi daerah dilihat dari 3 variabel, yaitu kontribusi sektor usaha terhadap PDRB, prasarana dan/ sarana wilayah, dan sumber daya manusia aparatur (PNS). Pengambilan faktor-faktor tersebut berdasarkan pertimbangan bahwa faktor itu berkaitan erat dengan kompleksitas pekerjaan dan permasalahan dari masing-masing urusan yang dapat menjadi beban kerja organisasi perangkat daerah.
5. Melakukan Analisis Urgensi dan Prioritas Pelaksanaan Urusan. Tahapan ini dimaksudkan untuk mengetahui urgenitas dari penataan kelembagaan Kabupaten Murung Raya ditinjau penyelenggaraan pelayanan publik sebagai suatu bentuk pemenuhan kebutuhan terhadap masyarakat. Tinjauan terhadap analisis urgensi ini dihubungkan dengan yaitu 1) Solusi Permasalahan Daerah; 2) Bentuk Pemberian Pelayanan Publik; dan 3) Strategi Pembangunan Daerah. Di sini dikaji mengenai bagaimana tingkat hubungan dari setiap urusan yang diemban Kabupaten Murung Raya sebagaimana dijabarkan pada bagian Lampiran PP No. 38 Tahun 2007 terhadap ketiga variabel tersebut. Hubungan tersebut dilihat berdasarkan kategori Tinggi (T), Sedang (S) atau Kurang (K). Berdasarkan tingkat hubungan ini, selanjutnya akan menjadi pertimbangan dalam penentuan skala prioritas dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang dikategorikan prioritas Tinggi, Sedang dan Kurang.

Catatan:

Pada tahapan analisis urgenitas dilakukan pembobotan dengan cara memberikan nilai/ bobot dengan skala pengukuran mulai dari 1 (Kurang) sampai dengan 3 (Tinggi) lalu ditetapkan nilai rerata. Interpretasi untuk Analisis Prioritas menggunakan kriteria berikut:

- a. Nilai rerata ≥ 3 : Prioritas Tinggi
- b. Nilai rerata $2 \geq x < 3$: Prioritas Sedang
- c. Nilai rerata < 2 : Prioritas Rendah



Secara keseluruhan hasil analisis tersebut digunakan untuk membangun argumentasi atau justifikasi sebagai dasar dalam membentuk model penataan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Murung Raya yang sesuai dengan ketentuan PP No. 41 Tahun 2007, dan sesuai dengan kondisi empirik daerah Kabupaten Murung Raya.

TINJAUAN LITERATUR

A. TINJAUAN KEBIJAKAN

Upaya menata organisasi perangkat daerah di Kabupaten Murung Raya berlandaskan kebijakan yang dituangkan dalam UU 32/2004 tentang pemerintahan daerah. Selanjutnya kebijakan tersebut diperjelas dengan lahirnya PP No. 38/2007 tentang pembagian urusan pemerintahan dan juga PP 41/2007 tentang organisasi perangkat daerah. Untuk pelaksanaan dikeluarkan Permendagri No. 57/2007 Petunjuk teknis penataan organisasi perangkat daerah.

Sebagai landasan, kebijakan UU 32/2004 mengatur secara umum perubahan sistem pemerintahan di Indonesia dengan otonomi daerah. Pasal 10, UU 32/2004 menjelaskan mengenai pembagian urusan pemerintahan diatur pembagian urusannya antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. PP No. 38/2007 pada dasarnya adalah penjelasan pasal 10, UU 32/2004, yang membagi urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kab/Kota terbagi dalam dua kategori, yakni (1) urusan wajib; dan (2) urusan pilihan.

Peraturan Pemerintah Nomor 41/2007 berisi tentang Organisasi Perangkat Daerah yang dalam pelaksanaan penataan organisasi didasarkan atas pertimbangan, sebagai berikut: (a) Keuangan; (b) Kebutuhan daerah; (c) Cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan; (d) Jenis dan banyaknya tugas; (e) Luas wilayah kerja dan kondisi geografis; (f) Jumlah dan kepadatan penduduk; (g) Potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani; dan (h) Sarana dan prasarana penunjang tugas. Dalam menentukan besaran organisasi perangkat daerah dihitung melalui tiga variable utama, yakni: (a) jumlah penduduk; (b) luas wilayah; dan (c) jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Permendagri No. 57/2007 memuat Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah yang didalamnya menjelaskan mengenai: (a) Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah; (b) Tugas dan Fungsi Organisasi Perangkat Daerah; (c) Besaran Organisasi Perangkat Daerah; (d) Perumpunan bidang pemerintahan Organisasi Perangkat Daerah; (e) Susunan Organisasi Perangkat Daerah; dan (f) Perubahan jumlah besaran organisasi Perangkat Daerah. Berkenaan dengan perumpunan dapat dilakukan dengan penggabungan beberapa urusan pemerintahan yang dapat ditangani oleh satu lembaga dengan pertimbangan efisiensi, efektivitas dan kesamaan dalam penanganan atau pelaksanaan.

B. FORMULASI KONSEP & KEBIJAKAN PENATAAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH



Tiga sudut pandang yang digunakan untuk menganalisis penataan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Murung Raya-Kalimantan Tengah, yakni: Pertama, sudut pandang kebijakan pemerintah melalui peraturan dan perundangan yang disebut juga sudut pandang normative yang bersifat idealistik. Kedua, sudut pandang lain yakni pandangan para ahli administrasi Negara berkenaan dengan kelembagaan publik dan tata cara pengembangan organisasi pemerintah yang adaptif. Ketiga, sudut pandang realitas empirik mengenai karakteristik dan potensi, kebutuhan dan kemampuan organisasi pemerintah daerah. Sudut pandang ini dikategorikan sebagai sudut pandang empiric yang bersifat progresif.

Dalam rangkaian kebijakan melalui peraturan dan perundangan yang ada, maka dalam melaksanakan penataan organisasi perangkat daerah harus mengharuskan tiga dimensi utama, yakni: Pertama, dimensi besaran urusan yang dinyatakan dalam pasal 10, UU 32/2004 yang diatur dalam Peraturan Pemerintahan No. 38/2007 tentang Pembagian Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kab/Kota terbagi dalam dua yakni urusan wajib; dan urusan pilihan. Kedua, dimensi besaran organisasi yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41/2007 berisi tentang Organisasi Perangkat Daerah. Dalam pelaksanaan penataan organisasi didasarkan pertimbangan dan perhitungan tiga variable utama, yakni: jumlah penduduk; luas wilayah; dan jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Ketiga, dimensi perumpunan. Dimensi Perumpunan dicantumkan dalam Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat daerah yang dikeluarkan melalui Permendagri No. 57/2007. Dimensi perumpunan adalah penggabungan beberapa urusan pemerintahan yang dapat ditangani oleh satu lembaga dengan pertimbangan efisiensi, efektivitas dan kesamaan dalam penanganan atau pelaksanaan.

Dalam sudut pandang ilmu administrasi Negara, dua konsep yang diperhitungkan dalam penataan, yakni: (1) penataan struktur organisasi yang di dalamnya menyangkut penataan tugas organisasi; penataan fungsi organisasi; dan penataan nomenklatur sesuai tugas dan fungsi. (2) penataan tata kerja organisasi yang menyangkut pemetaan hubungan antar perangkat daerah; penataan tugas dan fungsi yang saling terkait; dan penataan konsep konsep pengkoordinasian. Dalam kaitan dengan upaya penataan organisasi harus dipetakan pemetaan sumber daya manusia; pemetaan cash in and out flow keuangan; pemetaan kebutuhan sarana dan prasarana; dan pemetaan mekanisme hubungan kerja antara unit-unit organisasi.



Gambar 1
Matrik Pengembangan Pemikiran Penataan Organisasi
Perangkat Daerah

DIMENSI	SUBDIMENSI			
Besaran Urusan	Urusan wajib		Urusan pilihan	
Besaran Organisasi	Jumlah Penduduk	Luas Wilayah	APBD	
Perumpunan	Efektifitas	Efisiensi		Kesamaan penanganan
Kebutuhan Daerah	Pelayanan publik	Pemberdayaan masyarakat	Peran serta masyarakat	Daya saing daerah
Karakteristik & Potensi daerah	Sumber daya manusia	Sumber daya alam	Sarana dan prasarana	Kelembagaan

PENATAAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH

Atas dasar hal itu, maka dalam penataan organisasi perangkat daerah kabupaten Murung raya dapat juga memasukan pertimbangan tiga dimensi lain, yakni: Pertama, dimensi karakteristik dan potensi daerah. Dimensi ini terbagi dalam subdimensi karakteristik dan potensi kewilayahan Kabupaten Murung Raya; Subdimensi karakteristik dan potensi kependudukan Kabupaten Murung Raya; dan karakteristik dan potensi tata kehidupan kabupaten Murung Raya. Kedua, dimensi kebutuhan daerah. Subdimensi kebutuhan daerah mengarah pada kebutuhan mengenai kewenangan urusan-urusan dalam pelayanan; kebutuhan sumber daya manusia yang akan melaksanakan urusan-urusan pelayanan; sarana dan prasarana sebagai penunjang dalam melaksanakan urusan-urusan pelayanan; dan sistem komunikasi dan pengawasan berkaitan dengan urusan-urusan pelayanan.

Dengan memperhitungkan keenam dimensi yang terdiri dari tiga dimensi normative (besaran urusan; besaran organisasi dan perumpunan) dan dua dimensi empiric (karakteristik dan potensi; dan kebutuhan) maka dipandang penting dalam menata organisasi perangkat daerah di Kabupaten Murung Raya-Kalimantan Tengah.

C. KERANGKA PEMIKIRAN

Kajian penataan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Murung Raya ini menggunakan kerangka berpikir sebagai berikut:

- 1) Secara normatif (*top-down*), penataan organisasi perangkat daerah mengacu kepada UU No. 32/2004 serta PP No. 41/2007 dan Permendagri No. 57/2007 sebagai peraturan pelaksanaannya. Berdasarkan peraturan tersebut, pedoman dalam penentuan besaran organisasi perangkat daerah didasarkan pada 3 (tiga) variabel yaitu: Jumlah Penduduk, Luas Wilayah dan Besaran



APBD. Penilaian terhadap variabel-variabel tersebut akan menentukan besaran maksimal organisasi perangkat daerah yang bisa dibentuk. Penetapan maksimal besaran Organisasi Perangkat Daerah tidak diartikan sebagai jatah tetapi boleh/memungkinkan akan tetapi apabila daerah didasarkan pada berbagai pertimbangan yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat, ingin menetapkan organisasi Perangkat Daerah di bawah jumlah maksimal yang ditetapkan maka hal tersebut alangkah lebih baik asalkan kebutuhan dan kepentingan masyarakat tetap terpenuhi.

- 2) Secara aspiratif (*bottom-up*), penataan organisasi perangkat daerah harus benar-benar memperhatikan kondisi obyektif daerah, yang meliputi beberapa komponen, yakni:
 - a. Visi dan Misi Daerah, merupakan tujuan akhir (*ultimate objectives*) yang harus diwujudkan oleh perangkat daerah.
 - b. Potensi Daerah, baik potensi SDM, keuangan (*fiscal capacity*), maupun potensi secara sektoral. Seluruh potensi ini pada dasarnya adalah sumber daya atau faktor input yang harus diolah dan dikembangkan demi tercapainya pembangunan daerah secara optimal dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.
 - c. Karakteristik dan kebutuhan daerah, menjadi salah satu dasar dalam menentukan jenis, besaran, perumpunan, serta nomenklatur perangkat daerah.
- 3) Penataan organisasi juga harus mempertimbangkan dengan sungguh-sungguh aspek beban kerja. Jika belum dapat dihitung secara akurat, maka penentuan atau perhitungan beban kerja perangkat daerah tertentu dapat menggunakan proksi (pendekatan) tertentu. Beberapa proksi yang dapat digunakan disini antara lain besaran anggaran dan luasnya urusan yang diselenggarakan. Semakin besar alokasi anggaran yang diterima, dan semakin luas urusan yang dijalankan, maka semakin besar pula kebutuhan terhadap format/ desain perangkat daerah.

Berdasarkan kerangka pemikiran diatas, maka prinsip pertama dan utama dalam penataan organisasi adalah mengikuti pedoman yang telah ditentukan oleh pemerintah. Ketentuan yang tertera dalam peraturan tadi selanjutnya diselaraskan dengan kondisi obyektif daerah baik yang menyangkut aspek kemampuan, karakteristik, dan kebutuhan daerah. Dengan demikian, sesuai semangat otonomi yang dimiliki, daerah memiliki kreativitas dan keleluasaan untuk menetapkan bentuk atau desain organisasi perangkat daerah yang dianggap paling ideal untuk mewujudkan visi dan misi pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.



TEMUAN PEMBAHASAN

A. KRITERIA PENETAPAN BESARAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH

Besaran organisasi merupakan ukuran suatu organisasi yang didasarkan pada kriteria tertentu. Penetapan kriteria tersebut pada dasarnya bertujuan untuk merumuskan suatu formulasi dalam rangka pelaksanaan suatu aktivitas guna pencapaian tujuan organisasi secara efektif dan efisien. Kriteria dalam menentukan besaran organisasi Pemerintah Daerah merujuk pada PP No. 41 Tahun 2007, pasal 19 yang ditetapkan atas dasar:

- a. Jumlah Penduduk;
- b. Luas Wilayah; dan
- c. Jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Adapun nilai dari setiap kriteria sebagaimana ditetapkan di dalam lampiran PP No. 41 Tahun 2007. Nilai kumulatif dari kriteria tersebut selanjutnya dijadikan dasar untuk menetapkan batasan besaran organisasi. Berdasarkan kriteria tersebut, perhitungan besaran organisasi untuk Kabupaten Murung Raya dapat dilihat pada Tabel 1. Sebagaimana tampak pada table 1, nilai besaran organisasi untuk Kabupaten Murung Raya adalah 58. Jumlah penduduk merupakan variabel yang memberikan kontribusi terkecil, sedangkan kontribusi terbesar dalam kriteria penetapan besaran organisasi disumbang oleh variabel luas wilayah. Dengan nilai kumulatif sebesar 58, Kabupaten Murung Raya termasuk dalam kelas interval kedua, yaitu berada pada range 40 70 (antara 40 sampai dengan 70). Berkaitan dengan ini, maka batasan besaran organisasi yang diperkenankan adalah:

- a. Sekretariat Daerah, terdiri dari paling banyak 3 (tiga) asisten;
- b. Sekretariat DPRD;
- c. Dinas, paling banyak 15 (lima belas);
- d. Lembaga Teknis Daerah, paling banyak 10 (sepuluh);
- e. Kecamatan; dan
- f. Kelurahan

Tabel.1
**Besaran Organisasi Kabupaten Murung Raya
Berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007**

NoNo	Kriteria	Nilai
1.	Jumlah penduduk = 87.673 (2006) = 150.000	8
2.	Luas wilayah = 23.700 km ² >4.000 km ²	35
3.	Jumlah APBD = Rp 444.247.788.000,00 (2007) Rp. 400.000.000.001,00 – Rp. 600.000.000.000,00	15
JUMLAH		58

Sumber Data: Hasil Pengolahan Data Penelitian 2008

Memperhatikan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Murung Raya tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja, maka besaran organisasi yang dirancang telah sesuai dengan PP No. 41 Tahun 2007. Hal ini dapat dilihat pada Tabe 2.



Tabel 2
**Perbandingan Besaran Organisasi
 Berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007
 dengan Raperda Kabupaten Murung Raya**

PP No. 41 Tahun 2007	Raperda SOTK Kab. Murung Raya
Sekretariat Daerah, terdiri dari paling banyak 3 (tiga) asisten	Sekretariat Daerah, dengan 3 (tiga) asisten
Sekretariat DPRD	Sekretariat DPRD
Dinas, paling banyak 15 (lima belas)	Dinas, sebanyak 13 (tiga belas)
Lembaga Teknis Daerah, paling banyak 10 (sepuluh)	Lembaga Teknis Daerah, sebanyak 10 (sepuluh)
Kecamatan	Kecamatan
Kelurahan	Kelurahan

Sumber Data: Hasil Pengolahan Data Penelitian 2008

Terlihat pada Tabel 2, walaupun didalam PP No. 41 Tahun 2007 dengan nilai dalam rentang nilai antara 40 70, jumlah Dinas yang diperkenankan sebanyak 15 unit kerja dan Lembaga Teknis Daerah sebanyak 10 unit kerja tetapi Daerah Kabupaten Murung Raya dengan bijaksana memilih untuk membentuk 13 Dinas. Kebijakan tersebut diambil selain mengikuti amanat perundang-undangan, yaitu asas efisien dan efektif juga mempertimbangkan berbagai faktor antara lain karakteristik, kebutuhan dan potensi daerah dan prinsip-prinsip organisasi. Dalam pembentukan kelembagaan Pemerintah Daerah, dapat pula dibentuk kelembagaan yang didasarkan pada amanat perundang-undangan yang khusus mengatur suatu kelembagaan. Kelembagaan dimaksud, adalah kelembagaan yang menangani fungsi pengawasan, kepegawaian, rumah sakit, dan keuangan. Pembentukan kelembagaan tersebut, tidak berimplikasi terhadap batasan jumlah (kuota) organisasi perangkat daerah yang harus dibentuk. (Penjelasan Umum PP No. 41 Tahun 2007).

Berkaitan dengan hal itu, dihubungkan dengan kelembagaan yang akan dibentuk oleh Kabupaten Murung Raya, secara riil hanya membentuk 12 Dinas dan 6 Lembaga Teknis Daerah (Lemtekda). 1 Dinas yang tidak termasuk kuota adalah Dinas Pendapatan, Pengelolaan



Keuangan dan Asset Daerah yang melaksanakan fungsi keuangan. Adapun 4 Lemtekda yang tidak termasuk pembantasan jumlah adalah Inspektorat Kabupaten (fungsi pengawasan), Badan Kepegawaian Daerah (fungsi kepegawaian/ UU No. 43 Tahun 1999), Rumah Sakit Umum Daerah (fungsi rumah sakit), dan Satuan Polisi Pamong Praja (PP No. 32 Tahun 2004).

Organisasi perangkat daerah yang dibentuk merupakan pelaksanaan fungsi dasar dari suatu organisasi Mintzberg (1979, 1981). Fungsi dimaksud dan dihubungkan dengan organisasi perangkat daerah adalah sebagai berikut:

1. Kepala Daerah, menjalankan fungsi *top management*, yaitu merumuskan kebijakan-kebijakan umum sebagai arah dan pedoman dalam pelaksanaan pembangunan di Daerah yang diejawantahkan dalam Visi dan Misi Daerah.
2. Dinas-dinas, menjalankan fungsi *technical core*, yaitu melaksanakan tugas pokok organisasi yang termaktub dalam visi dan misi Daerah.
3. Sekretariat Daerah, menjalankan fungsi *middle management* dan *administrative support*, yaitu mensinergikan dan mengakselerasi antara *top management* dengan *technical core*. *Middle management* diperankan oleh Sekretaris Daerah, sedangkan secara operasional dalam mengakselerasi berbagai kebutuhan dan dukungan dalam pelaksanaan tugas pokok organisasi dilaksanakan oleh Asisten.
4. Lembaga Teknis Daerah, menjalankan fungsi *technical support*, yaitu melaksanakan tugas pokok organisasi tertentu yang spesifik dan belum terakomodir di dalam dinas-dinas.

B. KRITERIA PERUMPUNAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH

“satu organisasi perangkat daerah diperkenankan menangani beberapa urusan pemerintahan. Berkaitan dengan itu, maka penanganan beberapa urusan pemerintahan yang dilakukan oleh satu perangkat daerah, penggabungannya disesuaikan dengan perumpunan urusan pemerintahan”

Pembentukan organisasi perangkat daerah pada dasarnya untuk mewadahi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah guna melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan demi kepentingan masyarakat. Namun demikian, tidak berarti setiap urusan pemerintahan harus diwadahi dalam satu organisasi perangkat daerah. Bahwa, satu organisasi perangkat daerah diperkenankan menangani beberapa urusan pemerintahan. Berkaitan dengan itu, maka penanganan beberapa urusan pemerintahan yang dilakukan oleh satu perangkat daerah, penggabungannya disesuaikan dengan perumpunan urusan pemerintahan. Hal ini, sebagaimana disebutkan didalam PP No. 41 Tahun 2007 pasal 22 ayat (1) sampai dengan ayat (5), bahwa:

- (1) Penyusunan organisasi perangkat daerah berdasarkan pertimbangan adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani.
- (2) Penanganan urusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri.
- (3) Dalam hal beberapa urusan yang ditangani oleh satu perangkat daerah, maka penggabungannya sesuai dengan perumpunan



urusan pemerintahan yang dikelompokkan dalam bentuk dinas dan lembaga teknis daerah.

- (4) Perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk dinas terdiri dari: bidang pendidikan, pemuda dan olahraga; bidang kesehatan; bidang sosial, tenaga kerja dan transmigrasi; bidang perhubungan, komunikasi dan informatika; bidang kependudukan dan catatan sipil; bidang kebudayaan dan pariwisata; bidang pekerjaan umum yang meliputi bina marga, pengairan, cipta karya dan tata ruang; bidang perekonomian yang meliputi koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah, industri dan perdagangan; bidang pelayanan pertanahan; bidang pertanian yang meliputi tanaman pangan, peternakan, perikanan darat, kelautan dan perikanan, perkebunan dan kehutanan; bidang pertambangan dan energi; dan bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset.
- (5) Perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk badan, kantor, inspektorat, dan rumah sakit, terdiri dari: bidang perencanaan pembangunan dan statistik; bidang penelitian dan pengembangan; bidang kesatuan bangsa, politik dan perlindungan masyarakat; bidang lingkungan hidup; bidang ketahanan pangan; bidang penanaman modal; bidang perpustakaan, arsip, dan dokumentasi; bidang pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan desa; bidang pemberdayaan perempuan dan keluarga berencana; bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan; bidang pengawasan; dan bidang pelayanan kesehatan.

Perumpunan dimaksud adalah penanganan urusan pemerintahan yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan yang dapat digabung dalam satu perangkat daerah. Perangkat daerah tersebut dapat berbentuk Dinas atau Lembaga Teknis Daerah (Badan, Kantor, Inspektorat, dan Rumah Sakit). Perumpunan urusan pemerintahan yang diwadahi dalam organisasi perangkat daerah berbentuk Dinas, sebagaimana dalam Raperda Kab. Murung Raya, secara umum telah sesuai dengan PP NO. 41 Tahun 2007, pasal 22 ayat (4) di atas.

Adapun perbedaan dan pengembangan perumpunan yang diatur dalam Raperda adalah sebagai berikut:

- a. Bidang Pendidikan, Pemuda dan Olahraga dibentuk Dinas Pendidikan yang tidak mewadahi urusan bidang Pemuda dan Olahraga yang serumpun dengan bidang Pendidikan. Namun demikian, urusan bidang Pemuda dan Olahraga ditangani oleh Dinas Pariwisata, Seni Budaya, Pemuda dan Olah Raga;
- b. Bidang Pelayanan Pertanahan belum ditangani oleh suatu unit organisasi perangkat daerah;
- c. Bidang Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset dibentuk

“ada yang tidak memberi dukungan dianggap tidak prodaerah dan tidak prorakyat”



Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah. Walaupun pembentukan Dinas ini telah sesuai dengan perumpunan sebagaimana diamanatkan PP No. 41 Tahun 2007 tetapi perlu mempertimbangkan Permendagri No. 57 Tahun 2007 yang tidak menggabungkan penanganan urusan tersebut kedalam satu perangkat daerah atas dasar fungsi, yaitu fungsi lini dan fungsi staf. Fungsi pendapatan menjadi dinas pendapatan dan fungsi pengelola keuangan dan Asset menjadi Bagian Keuangan dan Bagian Perlengkapan. Sehingga bidang urusan ini dapat ditangani oleh beberapa organisasi perangkat daerah.

Pembentukan organisasi perangkat daerah sebagaimana dalam Raperda Kabupaten Murung Raya telah sesuai dengan perumpunan yang diamanatkan PP No. 41 Tahun 2007. Adapun untuk urusan bidang penelitian dan pengembangan, dan bidang penanaman modal dilaksanakan atau diwadahi oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, sedangkan bidang perpustakaan arsip dan dokumentasi dilaksanakan oleh Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Sosial yang berkedudukan di Sekretariat Daerah. Urusan bidang perpustakaan, kearsipan dan dokumentasi walaupun sudah ditangani oleh suatu unit kerja perangkat daerah dan sesuai secara perumpunan, namun dirasakan kurang tepat dilakukan oleh Sekretariat Daerah. Karena karakteristik tugas dan fungsi dari penanganan bidang ini lebih cocok dilakukan organisasi yang menjalankan fungsi Technical support (Lemtekda).

C. ANALISIS KARAKTERISTIK DAN POTENSI DAERAH KABUPATEN MURUNG RAYA

Kelembagaan yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan, baik urusan wajib maupun pilihan didasarkan atas pertimbangan karakteristik dan potensi daerah masing-masing. Daerah wajib menyelenggarakan setiap urusan yang bersifat wajib, sedangkan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan hanya dapat diselenggarakan oleh daerah yang memiliki potensi unggulan dan kekhasan daerah, yang berpotensi meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Karakteristik daerah yang dapat mempengaruhi besaran organisasi perangkat daerah adalah kewilayahan dan kependudukan (SDM). Adapun potensi daerah yang dimaksud adalah potensi yang dilihat dari kontribusi sektor terhadap PDRB, kemampuan finansial, sarana dan prasarana, serta SDM Aparatur.

Berdasarkan karakteristik dan potensi daerah yang ada, penataan kelembagaan perlu mempertimbangkan asas efisiensi. Pada satu sisi, Daerah memiliki potensi sumber daya alam yang menjanjikan dan berpotensi untuk dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Potensi ini dapat terlihat dari kontribusi per sektor terhadap PDRB, namun demikian, tantangan yang dihadapi pun tidak ringan. Mengingat keterbatasan yang masih menjadi kendala Pemerintahan Kabupaten



Murung Raya dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang efektif. Kendala dimaksud, terkait dengan potensi dalam kemampuan keuangan, prasarana dan sarana yang tersedia serta ketersediaan sumber daya aparatur (PNS). Oleh karena itu, dalam penataan kelembagaan, besaran organisasi yang dibentuk tidak perlu menggunakan pola maksimal sebagaimana dapat dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

D. ANALISIS URGENSI DAN PRIORITAS PELAKSANAAN URUSAN BERDASARKAN KEBUTUHAN DI KABUPATEN MURUNG RAYA

Penataan organisasi perangkat daerah, selain berlandaskan kepada peraturan perundangan yang secara substansi mengatur (PP No. 41 Tahun 2007), perlu juga mempertimbangkan aspek kebutuhan Kabupaten Murung Raya, baik pada masa sekarang maupun di masa mendatang. Aspek kebutuhan dimaksud dilihat dari perspektif penyelenggaraan urusan pemerintahan, adalah upaya pemerintah dalam menyelenggarakan pembangunan di Daerah melalui pemberian pelayanan guna memenuhi kebutuhan masyarakat. Berkaitan dengan hal itu, urgenitas dari kebutuhan penataan kelembagaan Kabupaten Murung Raya ini akan dihubungkan dengan 1) fenomena aktual Daerah; 2) penyelenggaraan pelayanan publik; dan 3) prioritas pembangunan Daerah. Di sini akan dikaji mengenai hubungan antara penyelenggaraan setiap urusan pemerintahan sebagaimana dijabarkan pada bagian Lampiran PP No. 38 Tahun 2007 yang seharusnya dilakukan Kabupaten Murung Raya dengan ketiga faktor tersebut.

- 1) Fenomena Aktual Daerah. Kabupaten Murung Raya, sebagai Daerah yang baru “lahir”, telah berupaya untuk meletakkan dasar-dasar pembangunan dalam rangka peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat. Namun demikian, dalam proses itu, masih menghadapi berbagai tantangan dalam menyelenggarakan pembangunan seperti halnya dihadapi sebagian besar Daerah di Indonesia. Berdasarkan Arah Kebijakan Umum APBD Tahun 2008, permasalahan yang dihadapi Kabupaten Murung Raya dalam penyelenggaraan pembangunan, yaitu: Keterisolasian daerah; Belum optimalnya layanan kesehatan di Pedesaan; Pemantapan ketahanan pangan; Optimalisasi pengelolaan SDA yang ramah lingkungan; Distribusi listrik pedesaan; Pengembangan koperasi, industri dan Raperda pangan; Penanganan kerusakan dan pencemaran lingkungan; dan Penguatan lembaga otonomi daerah. Berkaitan dengan hal tersebut, maka dalam analisis ini berupaya mencari tahu bagaimana hubungan antara penyelenggaraan urusan sebagaimana diamanatkan dalam PP No. 38 Tahun 2007 dengan permasalahan yang masih dan/sedang dihadapi Kabupaten Murung Raya.

“Aspek kebutuhan dimaksud dilihat dari perspektif penyelenggaraan urusan pemerintahan, adalah upaya pemerintah dalam menyelenggarakan pembangunan di Daerah melalui pemberian pelayanan guna memenuhi kebutuhan masyarakat”



- 2) Pelayanan Publik. Pelayanan publik merupakan salah satu tugas dan tanggung jawab Pemerintah kepada masyarakat. Oleh karena itu, pelayanan publik menjadi tolok ukur kinerja pemerintah, baik Pusat maupun Daerah. Pelayanan merupakan dimensi dan perhatian utama dalam dasar pemikiran pemberian otonomi daerah, sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan UU No. 32 Tahun 2004, bahwa pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Dikaitkan dengan analisis urgensi dan/tingkat strategis dalam pelaksanaan urusan adalah bagaimana hubungan antara penyelenggaraan urusan pemerintahan didalam PP No. 38 Tahun 2007 dengan upaya peningkatan pelayanan publik di Kabupaten Murung Raya.
- 3) Strategi Pembangunan Daerah. Strategi pembangunan daerah merupakan arah kebijakan operasional yang akan dilakukan dalam rangka penyelenggaraan pembangunan. Penyusunan strategi ini didasarkan atas kondisi lingkungan dan eksternal Daerah. Dengan kata lain, melalui strategi ini dapat dilihat bagaimana daerah menetapkan langkah-langkah yang akan dilakukan dalam rangka pembangunan dan pemenuhan kebutuhan masyarakat. Berdasarkan Arah Kebijakan Umum APBD Tahun 2008, strategi pembangunan Kabupaten Murung Raya dibagi kedalam: Strategi Pembangunan Infrastruktur Dasar dan Pemukiman; Strategi Pembangunan Ekonomi; Strategi Pembangunan Sosial dan Budaya; Strategi Pembangunan Pemerintahan/ Pembangunan Daerah; Strategi Pembiayaan Pembangunan; dan Strategi Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Tata Ruang.

Untuk mengetahui bagaimana hubungan antara urusan pemerintahan dengan ketiga variabel di atas, divisualisasikan dalam bentuk matrik pada Tabel 3. Tingkat hubungan antara urusan dengan ketiga variabel (fenomena aktual Daerah, Pelayanan Publik dan Isu Strategis Pembangunan Daerah) bukan dimaksudkan untuk menunjukkan penting atau tidaknya urusan itu dilakukan, tetapi lebih kepada prioritas pelaksanaan urusan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah melalui pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi perangkat daerah. Adapun nilai rata-rata ditentukan kriterianya sebagai berikut:

1. nilai rata-rata ≥ 3 (lebih dan sama dengan 3) bermakna urusan pemerintahan tersebut Prioritas Sangat Tinggi;
2. nilai rata-rata $2 \geq x < 3$ (diantara 2 dan kurang dari 3) bermakna urusan pemerintahan tersebut Prioritas Tinggi;
3. nilai rata-rata < 2 (kurang dari 2) bermakna urusan pemerintahan tersebut Prioritas Sedang.



Tabel 3
Urgenitas Pelaksanaan Urusan Di Kabupaten Murung Raya

No	Bidang Urusan	Tingkat Hubungan									Nilai Rata-rata
		Fenomena Aktual Daerah			Pelayanan Publik			Strategi Pembangunan Daerah			
		T	S	K	T	S	K	T	S	K	
A	URUSAN WAJIB										
1	Pendidikan	*			*			*			3
2	Kesehatan	*			*			*			3
3	Lingkungan Hidup	*			*			*			3
4	Pekerjaan Umum	*			*			*			3
5	Penataan Ruang	*				*		*			2,6
6	Perencanaan Pembangunan	*				*		*			2,6
7	Perumahan			*	*					*	2
8	Kepemudaan dan Olahraga			*			*			*	1
9	Penanaman Modal		*		*				*		2,3
10	Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah	*			*			*			3
11	Kependudukan dan Catatan Sipil			*	*				*		2
12	Ketenagakerjaan			*	*					*	1,6
13	Ketahanan Pangan	*			*			*	*		3
14	Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak			*	*					*	1,6
15	Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera			*	*				*		1,6
16	Perhubungan	*			*			*			3
17	Komunikasi dan Informatika		*			*				*	1,6
18	Pertanahan			*		*				*	1,3
19	Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri			*		*				*	1,3
20	Otonomi Daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian dan persandian	*				*		*			2,6
21	Pemberdayaan masyarakat dan desa		*		*				*		2,3
22	Sosial		*		*			*			2,3
23	Kebudayaan			*			*		*		2
24	Statistik			*			*		*		1
25	Kearsipan			*		*			*		1,3
26	Perpustakaan			*		*			*		1,3
B	URUSAN PILIHAN										
27	Perikanan		*			*				*	1,6
28	Pertanian	*			*			*			3
29	Kehutanan		*			*			*		2
30	Energi dan SDM	*			*	*		*			3
31	Pariwisata			*	*					*	1,6
32	Industri	*			*			*			3
33	Perdagangan	*			*			*			3
34	Ketransmigrasian			V			V			V	1

Sumber Data: Hasil Pengolahan Data Penelitian 2008

Keterangan:

T (tingkat hubungan Tinggi),
S (tingkat hubungan Sedang),
K (tingkat hubungan Kurang)



Berdasarkan tabel 3, maka prioritas pelaksanaan urusan pemerintahan berdasarkan kebutuhan di Kabupaten Murung Raya, disajikan dalam tabel 4. Lihat tabel.

Tabel 4
**Prioritas Pelaksanaan Urusan Pemerintahan
 Di Kabupaten Murung Raya**

PRIORITAS URUSAN	JENIS URUSAN	
	W AJIB	PILIHAN
SANGAT TINGGI	1. Pendidikan	1. Pertanian
	2. Kesehatan	2. Energi dan SDM
	3. Ketahanan Pangan	3. Industri
	4. Pekerjaan Umum	4. Perdagangan
	5. Perhubungan	
	6. Lingkungan hidup	
	7. Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah	
TINGGI	8. Perencanaan Pembangunan	5. Kehutanan
	9. Penataan Ruang	
	10. Otonomi Daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian dan persandian	
	11. Penanaman Modal	
	12. Pemberdayaan masyarakat dan desa	
	13. Sosial	
	14. Kearsipan	
	15. Kependudukan dan Catatan Sipil	
	16. Perumahan	
	17. Kebudayaan	
SEDANG	18. Ketenagakerjaan	6. Perikanan
	19. Komunikasi dan Informatika	7. Pariwisata
	20. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak	8. Ketransmigrasian
	21. Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera	
	22. Pertanahan	
	23. Perpustakaan	
	24. Kesatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri	
	25. Statistik	
	26. Kepemudaan dan Olahraga	

Atas dasar Tabel 4 dan dihubungkan dengan pembentukan kelembagaan yang didasarkan atas perumpunan, maka dalam perumusan program dan kegiatan unit kerja menyesuaikan dengan prioritas dalam pelaksanaan urusan. Sebagai contoh, Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika, prosentasi bobot program dan kegiatan urusan bidang perhubungan lebih besar dibandingkan dengan pelaksanaan urusan bidang komunikasi dan informasi.

*"Tugas dan fungsi masing-masing perangkat daerah ditetapkan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dengan ruang lingkup dan kewenangan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, serta potensi dan karakteristik daerah masing-masing (Permendagri No. 57 Tahun 2007)."

E. ANALISIS SUSUNAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH KABUPATEN MURUNG RAYA*



Besaran Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Murung Raya termasuk kedalam klasifikasi kedua (rentang 40-70) sebagaimana diatur dalam PP No. 41 Tahun 2007. Dengan pertimbangan 1) upaya peningkatan pelayanan publik; 2) penanganan urusan pemerintahan Kabupaten Murung Raya; 3) kondisi Sumber Daya Aparatur saat ini dan tentunya mengacu kepada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka penataan struktur Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Murung Raya diusulkan seperti yang gambarkan di tabel 5.

Tabel 5
Besaran Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Murung Raya

No.	Organisasi Perangkat Daerah	Jumlah
1	Sekretariat Daerah: • Asisten	3
2	Sekretariat DPRD	1
3	Dinas	13
4	Lembaga Teknis*) a. Inspektorat b. Badan c. Kantor d. Rumah Sakit Daerah	1 5 4 1
5	Kecamatan	10
6	Kelurahan	9

Sumber: Hasil Analisis, 2008

*)termasuk dengan kelembagaan yang berada di luar kuota

Penjabaran dari Susunan Organisasi Perangkat Daerah tersebut adalah sebagai berikut:

1. SEKRETARIAT DAERAH

Merujuk pada besaran organisasi berdasarkan kriteria yang diatur dalam PP No. 41 Tahun 2007, jumlah asisten di Sekretariat Daerah Kabupaten Murung Raya sebanyak 3. Selain itu, dalam penetapan nomenklatur juga mempertimbangkan Permendagri No. 57 Tahun 2007. Sekretariat Daerah berperan sebagai middle management dan administrative support s dalam fungsi organisasi. Tugas pokok Sekretariat Daerah adalah membantu Bupati dalam menyusun kebijakan, mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah, pelayanan administratif serta melaksanakan tugas pemerintahan umum lainnya.**

Rencana pembentukan 3 Asisten dalam Sekretariat Daerah sudah sesuai dengan PP No. 41 Tahun 2007 dan Permendagri No. 57 Tahun 2007. Adapun jumlah dan nomenklatur yang dibentuk adalah:

**“Pada prinsipnya tugas dan fungsi Sekretariat Daerah secara lebih teknis yaitu sebagai berikut :
“Sekretariat Daerah sebagai unsur staf pada hakekatnya menyelenggarakan fungsi koordinasi perumusan kebijakan, koordinasi pelaksanaan tugas dinas daerah dan lembaga teknis daerah mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi , pelaporan serta pelayanan administratif. Selain itu Sekretariat daerah juga melaksanakan fungsi hukum dan perundang-undangan, organisasi dan tatalaksana, hubungan masyarakat, protokol serta fungsi pemerintahan umum lainnya yang tidak tercakup dalam tugas dinas dan lembaga teknis, misalnya penanganan urusan kerjasama, perbatasan dan lain-lain.”
(Permendagri No. 57 Tahun 2007)”



- 1) Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat; yang membawahi dan mengkoordinasikan urusan yang meliputi 3 kelompok bidang yaitu:
 - a. Administrasi Pemerintahan Umum dengan ruang lingkup bidang pengawasan, tugas pembantuan, ketentraman dan ketertiban, perlindungan masyarakat, penanggulangan bencana, kependudukan, agraria, dan kerjasama;
 - b. Administrasi Kesejahteraan Rakyat dengan ruang lingkup bidang pendidikan, kesehatan, sosial, tenaga kerja dan transmigrasi, pemberdayaan perempuan, keluarga berencana dan agama;
 - c. Administrasi Kemasyarakatan dengan ruang lingkup bidang kesatuan bangsa dan politik, pemuda dan olah raga, dan pemberdayaan masyarakat.
- 2) Asisten Perekonomian dan Pembangunan; yang membawahi dan mengkoordinasikan urusan yang meliputi 3 kelompok bidang yaitu:
 - a. Administrasi Pembangunan dengan ruang lingkup bidang perencanaan pembangunan, penelitian dan pengembangan, statistik, perhubungan, pekerjaan umum, budaya dan pariwisata;
 - b. Administrasi Sumber Daya Alam dengan ruang lingkup bidang pertanian, peternakan, perkebunan, kehutanan, pertambangan dan energi, lingkungan hidup, kelautan dan perikanan;
 - c. Administrasi Perekonomian dengan ruang lingkup bidang koperasi dan UMKM, penanaman modal, perindustrian dan perdagangan, dan badan usaha daerah.
- 3) Asisten Administrasi Umum, yang membawahi dan mengkoordinasikan urusan yang meliputi bidang hukum dan perundang-undangan, organisasi dan tatalaksana, SDM aparatur, keuangan, pendapatan, perlengkapan dan asset, kearsipan, perpustakaan serta urusan umum.

***"Pada prinsipnya tugas dan fungsi Sekretariat DPRD secara lebih teknis yaitu sebagai berikut: "Sekretariat DPRD sebagai unsur pelayanan pada hakekatnya memberikan pelayanan administratif kepada dewan yang meliputi kesekretariatan, pengelolaan keuangan, fasilitasi penyelenggaraan rapat-rapat dan mengkoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan sesuai kemampuan keuangan daerah masing-masing." (Permendagri No. 57 Tahun 2007)"

2. SEKRETARIAT DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

Sekretariat DPRD merupakan unsur pelayanan terhadap DPRD. Adapun tugasnya adalah menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, dan menyediakan serta mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah***. Sekretariat DPRD secara teknis operasional berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

3. DINAS DAERAH*

Dinas Daerah merupakan organisasi yang melaksanakan fungsi technical core pada organisasi perangkat daerah. Dimana unit organisasi

ini menjalankan tugas-tugas Daerah dalam melaksanakan otonomi daerah melalui penyelenggaraan urusan pemerintahan, baik urusan wajib maupun pilihan. Adapun tugas Dinas sebagai unsur pelaksana otonomi daerah adalah melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Sedangkan fungsinya meliputi:



- 1) Perumusan Kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- 2) Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum sesuai dengan lingkup tugasnya;
- 3) Pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya;
- 4) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati/Walikota sesuai dengan lingkup tugasnya.

Sebagaimana hasil penghitungan berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007, Kabupaten Murung Raya memiliki jumlah batasan maksimal sebanyak 15 Dinas, dengan pertimbangan efektivitas dan efisiensi dengan tetap memperhatikan kaidah perumpunan, maka kelembagaan Dinas di Kabupaten Murung Raya telah tepat dan sesuai dengan membentuk 13 Dinas. Adapun Dinas dan rekomendasi yang disarankan adalah sebagai berikut:

Penambahan urusan bidang perumahan pada Dinas Pekerjaan Umum, berdasarkan pertimbangan: 1) urusan bidang perumahan merupakan salah satu urusan wajib (PP No. 38 Tahun 2007); 2) memiliki kesamaan penanganan dengan urusan yang serumpun dalam bidang Pekerjaan Umum. Adapun penyesuaian nomenklatur Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah menjadi Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah berdasarkan pertimbangan perumpunan urusan sebagaimana tersurat dalam pasal 22 ayat (4) PP No. 41 Tahun 2007.

Khusus untuk Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, perlu diadakan penyesuaian. Walaupun secara normatif, perumpunan, berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007 dan Permendagri No. 57 Tahun 2007 sudah sesuai, namun perlu juga menjadi pertimbangan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 156 ayat (1) sampai dengan ayat (3) yang menyatakan bahwa:

- (1) Kepala daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah.
- (2) Dalam melaksanakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan pertanggung-jawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah.
- (3) Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima/mengeluarkan uang.

Merujuk pada pasal di atas, pada dasarnya Bupati merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah. Selanjutnya Bupati

*"Jumlah bidang pada dinas dan badan yang melaksanakan beberapa bidang urusan pemerintahan paling banyak 7 (tujuh) bidang"



melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya dengan berpegang pada prinsip pemisahan kewenangan. Pengelolaan keuangan yang dipusatkan kepada satu institusi dan/pejabat pengelola keuangan daerah didalam Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah dapat berakibat tidak terciptanya kondisi "checks & balances" antara pejabat yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima/mengeluarkan uang sebagaimana ketentuan ayat (3) pasal 156 UU No. 32/2004.

Prinsip pengelolaan keuangan daerah yang saat ini berlaku berpegang pada prinsip adanya pemisahan antara pemegang kewenangan otorisator, ordonator, dan komtable/pengurusan kebhendahaaraan.

- a. Kewenangan Otorisator adalah kewenangan yang diterima oleh pejabat untuk mengambil tindakan-tindakan yang mengakibatkan adanya pengeluaran dan penerimaan daerah.
- b. Kewenangan Ordonator adalah kewenangan yang diterima oleh pejabat untuk melakukan tagihan, pembebanan pada mata anggaran, serta memerintahkan pembayaran dan atau penagihan sebagai akibat adanya tindakan otorisator.
- c. Kewenangan Komtable adalah kewenangan yang diterima oleh pejabat untuk melakukan tugas khusus dibidang kebhendahaaraan yaitu menerima, menyimpan, membayar, dan menyetorkan uang daerah.

Berdasarkan pertimbangan di atas, maka disarankan untuk memisahkan pelaksanaan fungsi di bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset daerah. Untuk penanganan di bidang pendapatan dan pengelolaan keuangan tetap menjadi tugas dan fungsi yang dijalankan oleh Dinas Pendapatan dan Pengelolaan Keuangan, sedangkan untuk penanganan asset daerah dilakukan unit kerja lain. Unit kerja tersebut bisa dilakukan oleh Sekretariat Daerah karena Sekretaris Daerah adalah koordinator pengelolaan keuangan daerah (lihat Pasal 5 ayat (4) dan Pasal 6 ayat (1) PP No. 58 Tahun 2005 dan PP No. 6 Tahun 2007 Pasal 5). Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan di atas, maka untuk penanganan urusan di bidang pengelolaan Asset Daerah dapat dilakukan oleh suatu unit kerja yang berkedudukan di Sekretariat Daerah. Adapun unit kerja dimaksud adalah yang berada dibawah dan dikoordinasikan oleh Asisten Administrasi Umum.

Sehubungan dengan uraian di atas, maka Dinas-Daerah Kabupaten Murung Raya yang dapat dibentuk yaitu: Dinas Pendidikan; Dinas Kesehatan; Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi; Dinas Perhubungan, Komunikasi, dan Informatika; Dinas Pekerjaan Umum; Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah; Dinas Pendapatan; Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil; Dinas Pertanian, Peternakan, dan Perikanan; Dinas Pariwisata, Seni Budaya, Pemuda, dan Olah Raga; Dinas Kehutanan; Dinas Perkebunan; dan Dinas Pertambangan dan Energi.

4. LEMBAGA TEKNIS DAERAH*

Berdasarkan penghitungan berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007, Kabupaten Murung Raya memiliki batasan jumlah Lembaga Teknis Daerah sebanyak 10. Pembentukan Lembaga Teknis Daerah didasarkan atas pelaksanaan fungsi Technical support. Adapun fungsi yang dilaksanakan oleh lembaga teknis daerah adalah:

- a. Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya,
- b. Pemberian dukungan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan lingkup tugasnya;
- c. Pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
- d. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan lingkup tugasnya.

Rencana pembentukan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) yang menangani beberapa urusan pemerintahan seperti, bidang perencanaan dan pembangunan, statistik, bidang penelitian dan pengembangan, serta bidang penanaman modal, untuk saat ini tidak perlu dilakukan pengembangan organisasi (tetap). Hal ini berdasarkan pertimbangan efisiensi, karena keterbatasan kemampuan daerah khususnya sumber daya manusia aparatur. Namun demikian, jika keterbatasan ini sudah dapat diatasi, dan guna efektivitas penyelenggaraan urusan, maka perlu dilakukan pengembangan organisasi dengan pemisahan penanganan urusan bidang penelitian dan pengembangan, dan bidang penanaman modal.

Urusan Penelitian dan Pengembangan (Litbang), di masa yang akan datang, perlu ditangani oleh suatu unit perangkat daerah tersendiri minimal berbentuk Kantor. Alasan Litbang diwadahi dalam bentuk kantor dikarenakan merupakan LTD baru sehingga keberfungsian dan optimalisasi peranan terhadap pembangunan daerah belum dapat diketahui, namun ke depannya dapat ditingkatkan statusnya menjadi badan jika tingkat urgensitas Litbang semakin tinggi.

Terbitnya PP No. 41/2007 memberikan kemungkinan lembaga penelitian dan pengembangan untuk dibentuk dan diwadahi dalam bentuk badan atau kantor. Hal ini kemudian dipertegas dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 061/2721/SJ tanggal 12 November 2007 bahwa keberadaan lembaga litbang tetap dipertahankan. Dan bagi daerah yang belum memiliki lembaga litbang agar membentuk kelembagaan Litbang Daerah. Litbang memiliki peranan yang penting dan strategis dalam pembangunan daerah. Dari hasil-hasil penelitian tersebut hendaknya bisa ditindaklanjuti dengan bentuk pengembangan. Sehingga hasil-hasil penelitian tidak hanya berhenti pada laporan penelitian saja. Selain itu, kebijakan-kebijakan yang akan diambil oleh pemerintah daerah hendaknya melalui proses riset sehingga kebijakan yang diambil bisa lebih applicable. Dengan demikian Kantor Litbang akan menjadi think tank bagi Pemerintah Kabupaten Murung Raya.

Sebagaimana urusan litbang, begitupun halnya dengan penanganan urusan penanaman modal. Sebagai Daerah yang memiliki karakteristik



*"Lembaga teknis daerah yang berbentuk badan dipimpin oleh kepala badan, yang berbentuk kantor dipimpin oleh kepala kantor, dan yang berbentuk rumah sakit dipimpin oleh direktur (PP 41/2007 Pasal 16 ayat (5)). Pada lembaga teknis daerah yang berbentuk badan dapat dibentuk unit pelaksanaan teknis tertentu untuk melaksanakan kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang yang mempunyai wilayah kerja satu atau beberapa kecamatan (PP 41/2007 Pasal 16 ayat (7)). Selanjutnya dalam Permendagri No. 57 Tahun 2007 menyebutkan bahwa: "Lembaga Teknis Daerah, sebagai unsur pendukung yang sifatnya lebih teknis. Lembaga teknis daerah dapat berbentuk badan, kantor dan rumah sakit Penentuan Badan atau Kantor sesuai dengan analisis beban tugas." Jumlah bidang pada dinas dan badan yang melaksanakan beberapa bidang urusan pemerintahan paling banyak 7 (tujuh) bidang."



dan potensi alam yang “menjanjikan” serta untuk memacu pertumbuhan ekonomi daerah, maka urusan penanaman modal menjadi strategis dan perlu ditangani dengan lebih serius. Oleh karena itu perlu dibentuk perangkat daerah yang secara khusus menangani urusan ini. Pada tahap awal, kelembagaannya dapat berbentuk Kantor. Dalam penyelenggaraan fungsinya, Kantor ini juga menangani urusan perijinan yang bukan hanya menangani perijinan terkait dengan penanaman modal tetapi seluruh bentuk perijinan di Daerah. Di masa yang akan datang, sejalan dengan peningkatan kapasitas daerah dan tingkat urgensinya, kelembagaannya pun dapat ditingkatkan (menjadi Badan) dengan pelaksanaan urusan dan fungsi terpisah. Urusan Penanaman Modal dilakukan oleh Badan/Kantor Penanaman Modal, sedangkan penyelenggaraan perijinan di Daerah dilakukan oleh Unit Pelayanan Perijinan Terpadu. Pembentukan unit ini berdasarkan pertimbangan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perijinan Terpadu Di Daerah.

Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana, disamping menyelenggaraan urusan di bidangnya, juga menyelenggarakan urusan bidang perlindungan anak dan keluarga sejahtera. Kedua urusan dimaksud merupakan urusan wajib, sehingga harus dilaksanakan Daerah. Disamping itu, berdasarkan asas kesamaan penanganan dalam perumpunan, maka sesuai dan tepat diselenggarakan oleh Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana.

Pembentukan Kantor Perpustakaan, Arsip dan Dokumentasi yang dipisahkan dari bagian unit kerja di Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Sosial Sekretariat Daerah berdasarkan pertimbangan:

- a. Bidang Perpustakaan dan bidang Kearsipan merupakan urusan wajib sebagaimana disebutkan didalam PP No. 38 Tahun 2007, Pasal 7.
- b. Bidang Perpustakaan, Kearsipan dan Dokumentasi merupakan bidang yang serumpun dan dapat diwadahi dalam Lembaga Teknis Daerah sebagaimana disebutkan dalam PP No. 41 Tahun 2007, Pasal 22 ayat 5:
- c. Bidang Perpustakaan, Kearsipan dan Dokumentasi ditangani oleh organisasi berbentuk Kantor, mengingat sifat dan jenis pekerjaan di bidang ini cenderung tidak terlalu kompleks, periodikal dan sudah ada standar yang baku dalam penanganan kegiatannya. Namun demikian, nilai strategis bidang ini tetap patut diperhitungkan, sebagai pusat data dan informasi yang dibutuhkan dan memberikan pelayanan langsung kepada oleh berbagai pihak.
- d. Sekretariat Daerah merupakan fungsi middle management dan administrative support, sedangkan bidang perpustakaan, kearsipan dan dokumentasi cenderung memiliki karakteristik pekerjaan yang lebih sesuai dilaksanakan organisasi yang berfungsi Technical support.

Berdasarkan uraian di atas, maka Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Murung Raya yang dapat dibentuk yaitu: Inspektorat Kabupaten; Badan



Perencanaan Pembangunan Daerah; Badan Kesatuan Bangsa, Politik, dan Perlindungan Masyarakat; Badan Lingkungan Hidup; Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa; Badan Kepegawaian Daerah; Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana; Kantor Ketahanan Pangan; Kantor Satuan Polisi Pamong Praja; Rumah Sakit Umum Daerah; dan Kantor Perpustakaan, Arsip, dan Dokumentasi.

5. KECAMATAN

Pembentukan Kecamatan merupakan amanat dari UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kecamatan adalah organisasi perangkat daerah yang memiliki wilayah kerja tertentu dalam lingkup Kabupaten/Kota. Kedudukan Kecamatan mengalami perubahan, yang sebelumnya sebagai perangkat "pusat", wakil pemerintah pusat yang ditempatkan di Daerah yang menjalankan azas dekonsentrasi (UU No. 5 Tahun 1974), menjadi "perangkat daerah". Walaupun kedudukannya berubah, namun fungsi yang dilaksanakan Kecamatan, secara umum masih sama, yaitu lebih diarahkan sebagai pelaksana tugas bidang "pemerintahan umum" seperti masalah ketenteraman dan ketertiban (tramtib), administrasi kependudukan, serta pembinaan kemasyarakatan.

Adapun pengaturan dalam susunan organisasi Kecamatan mengacu kepada Permendagri No. 158 Tahun 2004 tentang Pedoman Organisasi Kecamatan. Berdasarkan pedoman dalam Permendagri tersebut, dalam pasal 4 ayat (1) disebutkan, "organisasi kecamatan terdiri dari camat, sekretaris, dan sebanyak-banyaknya 5 (lima) seksi, serta kelompok jabatan fungsional." Selanjutnya diatur, seksi yang dimaksud adalah seksi Pemerintahan dan seksi Ketenteraman dan Ketertiban Umum, sedangkan pembentukan dan nomenklatur seksi lainnya disesuaikan dengan spesifikasi dan karakteristik wilayah kecamatan sesuai kebutuhan daerah (Pasal 5 huruf c, d dan e). Kabupaten Murung Raya terdiri atas 10 Kecamatan, yaitu: Kecamatan Murung, Tanah Siang, Sumber Barito, Permata Intan, Muara Laung, Siang Selatan, Uut Murung, Sei Babuat, Seribu Riam, Kecamatan Barito Tuhup Raya.

6. KELURAHAN

Kelurahan merupakan salah satu perangkat daerah Kabupaten/Kota yang berkedudukan di wilayah Kecamatan. Pengaturan Kelurahan secara khusus mengacu pada PP No. 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan. Adapun tugas pokoknya adalah menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Kabupaten Murung Raya terdiri atas 9 Kelurahan, yaitu: Kelurahan Beriwit, Puruk Cahu, Saripol, Tumbang Lahung, Muara Laung I, Muara Tuhup, Batu Bua I, Tumbang Kunyi, dan Kelurahan Muara Bakanon.

Susunan organisasi Kelurahan terdiri dari Lurah dan perangkat kelurahan. Yang dimaksud perangkat kelurahan tersebut adalah Sekretaris Kelurahan dan seksi sebanyak-banyaknya 4 serta jabatan fungsional. Adapun nomenklatur seksi tidak diatur secara khusus. Pengaturan tersebut sebagaimana tersurat dalam pasal 6, PP No. 73 Tahun 2005 yang menyebutkan;



- (1) Kelurahan terdiri dari Lurah dan perangkat kelurahan
- (2) Perangkat kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari Sekretaris Kelurahan dan Seksi sebanyakbanyaknya 4 (empat) Seksi serta jabatan fungsional.
- (3) Dalam melaksanakan tugasnya, Perangkat Kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bertanggungjawab kepada Lurah.
- (4) Perangkat Kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas usul Camat.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai struktur organisasi dan tata kerja kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

ANALISIS

KEBUTUHAN JABATAN FUNGSIONAL

Penjabaran dari desain Organisasi Perangkat Daerah berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007 memiliki kelemahan dalam menjelaskan secara rinci mengenai jabatan fungsional dengan lebih banyak mengedepankan pada jabatan struktural. Kebutuhan jabatan fungsional juga patut menjadi perhatian dalam penyusunan departementasi pada organisasi perangkat daerah. Hal demikian penting karena pencapaian tujuan organisasi salah satunya disokong oleh keberadaan tenaga-tenaga fungsional yang memiliki keahlian dan keterampilan yang sangat penting, meskipun persepsi yang timbul adalah jabatan fungsional tidak memiliki nilai prestise yang tinggi di banding jabatan struktural di mata sebagian besar masyarakat.

Mengingat semakin terasa urgensinya dalam menghadapi era desentralisasi, otonomi daerah, dan globalisasi maka peningkatan kualitas, produktivitas, dan profesionalisme pemerintahan sangat dituntut. Hal demikian berdampak pada perlunya peningkatan kompetensi aparatur dalam melaksanakan tugas dan fungsi yang diembannya. Kondisi seperti ini tentunya juga merupakan tanggung jawab dari tenaga-tenaga yang menduduki jabatan fungsional demi mencapai peningkatan kualitas output dan kapasitas lembaga pemerintahan.

Secara legal formal keberadaan jabatan fungsional telah tertera dalam peraturan perundangan yang berlaku yaitu dalam PP No. 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil. Pasal 1 PP No. 16 Tahun 1994 menyatakan "Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah ini disebut jabatan fungsional adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seseorang Pegawai Negeri Sipil dalam suatu satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian dan/atau ketrampilan tertentu serta bersifat mandiri".

Jabatan fungsional diperlukan dalam melaksanakan tugas pokok dan



fungsi organisasi serta merupakan jalur karir lain yang dapat digunakan oleh seorang Pegawai Negeri Sipil pada suatu instansi selain jabatan struktural dalam mengembangkan potensinya. Berdasarkan Keppres No. 87 Th. 1999 tentang Rumpun Jabatan Fungsional, terdapat 25 rumpun jabatan fungsional dengan sifatnya yang terbagi menjadi fungsional keterampilan dan fungsional keahlian. Jabatan fungsional bukan merupakan jabatan yang bersifat manajerial, namun jabatan yang lebih menuntut kompetensi atau kemampuan yang bersifat teknis dan konseptual. Sehingga dalam menyikapi kebutuhan akan jabatan fungsional pada organisasi perangkat daerah perlu dilakukan:

1. Identifikasi terhadap kebutuhan organisasi terhadap jabatan fungsional
2. Identifikasi terhadap rincian tugas, beban kerja beserta kualifikasi yang dibutuhkan untuk jabatan fungsional
3. Identifikasi terhadap tersedianya pola pengembangan pegawai secara profesional dibidangnya sesuai dengan pola pengembangan jabatan fungsional.

PENUTUP

Organisasi perangkat daerah sebagai ujung tombak pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dewasa ini, jelas keberadaannya sangatlah penting. Meskipun dalam kurun waktu satu dekade terakhir keberadaan aparatur pemerintah di Indonesia --baik pusat maupun daerah-- dituntut mengurangi jumlahnya, tetapi hal tersebut bukan berarti harus mengurangi tingkat pentingnya fungsi aparatur pemerintahan di mana saja dan kapan saja.

Terkait dengan pernyataan di atas maka eksistensi dan peranan aparatur pemerintah daerah ke depan justru akan semakin penting dan dibutuhkan. Hal ini tentu relevan dengan era otonomi yang tengah digalakkan, dimana pergeseran peranan pemerintah pusat berangsur-angsur telah terjadi. Kondisi demikian memberi sinyal bahwa mau tidak mau pemerintah daerah harus siap mengelola limpahan wewenang atau urusan dari pemerintah pusat.

Langkah rekonstruksi paling awal yang perlu diambil oleh pemerintah daerah dalam pengelolaan limpahan urusan-urusan adalah dengan mendesain ulang organisasi perangkat daerah yang ada pada saat ini. Hal demikian tidak lain karena pembentuk organisasi perangkat daerah, salah satu dasarnya adalah dengan mempertimbangkan pembagian urusan pemerintahan. Dengan demikian besaran organisasi perangkat daerah juga dipengaruhi oleh sedikit atau banyaknya urusan pemerintah pusat yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Sehubungan dengan hal tersebut maka keberadaan organisasi perangkat daerah yang eksis saat ini tentu perlu ditinjau kembali.

Penataan organisasi perangkat daerah merupakan tahap awal dalam proses reformasi birokrasi di daerah. Melalui penataan kelembagaan



diharapkan tercipta suatu tatanan kerja yang lebih teratur dan tidak lagi tumpang tindih dalam soal pembagian tugas dan fungsi perangkat daerah. Dengan demikian pemerintah daerah bisa menjadi sebuah organisasi yang sehat, baik dari segi efisiensi maupun efektivitasnya. Karena selama ini ada stigma yang kuat di tengah masyarakat, yang menganggap bahwa pemerintah daerah merupakan organisasi yang inefisien dari segi ukuran dan pembiayaan, terjadi penumpukan beban kerja pada suatu lembaga yang menyebabkan lambannya pelayanan lembaga tersebut, serta lemahnya pengawasan terhadap kinerja masing-masing lembaga.

Sehubungan dengan hal itu, beberapa hal berikut merupakan rekomendasi dalam rangka mewujudkan cita-cita luhur tersebut sekaligus mengantisipasi perkembangan lingkungan yang terus berkembang:

- a. Perlunya mengevaluasi capaian kinerja Rencana Strategik Kabupaten Murung Raya sebagai bahan penting untuk menentukan Rencana Strategik dan Rencana Jangka Menengah Daerah 5 (lima) tahun berikutnya.
- b. Perlunya peningkatan kapasitas dan sinergisitas perangkat daerah Kabupaten Murung Raya melalui manajemen pemerintahan daerah yang berorientasi pada keunggulan daya saing (*competitive advantage*). Hal demikian sangat penting untuk menumbuhkan komitmen bersama dalam memajukan daerah dan meningkatkan kinerja pemerintah daerah.
- c. Perlunya peningkatan kapasitas sumber daya manusia aparatur dalam rangka mewujudkan etos dan budaya kerja yang diharapkan. Hal ini dapat dilakukan melalui pendidikan dan pelatihan yang dapat diaplikasikan di tempat kerja sehingga manfaatnya dapat dirasakan secara lebih konkret.
- d. Dalam kerangka tersebut, salah satu hal yang tidak kalah pentingnya yaitu membangun jejaring strategik dengan berbagai pihak yang secara potensial mampu mentransfer pengetahuan dan keterampilan (*knowledge & skills*), baik pemerintah atau swasta, nasional maupun internasional.
- e. Khusus untuk hal-hal yang bersifat pemberian pelayanan (*service delivery*) baik kepada lingkungan internal maupun eksternal (*masyarakat luas*) sudah saatnya dirancang berbagai *standard operating procedures (SOP)* dan standar kualitas pelayanan (*service quality standard*) agar mampu memberikan pelayanan yang lebih baik.
- f. Yang terakhir, adalah sangat penting dan perlu untuk merubah *mind setting* sumber daya manusia aparatur dalam mencermati, menyikapi, dan menindaklanjuti fenomena lingkungan yang pasti akan terus berubah. Dengan perubahan *mind setting* dimaksud, dapat diyakini bahwa sumber daya manusia aparatur pemerintah kabupaten Murung Raya akan meningkatkan dan mengakselerasi proses belajar (*improving & accelerating learning process*) baik pada tingkat, individu, kelompok, organisasi, dan bahkan antarorganisasi. Dengan kondisi seperti ini, maka kepemilikan

keunggulan daya saing akan dapat dicapai bukan hanya oleh orang per orang tetapi bagi organisasi perangkat daerah, atau bahkan masyarakat kabupaten Murung Raya.



DAFTAR PUSTAKA

- Djamin, Awaloedin, 1998, Peranan Administrasi Negara Dalam PJP II Dan Era Globalisasi: Bunga Rampai Administrasi Negara Republik Indonesia. STIA-LAN Press: Jakarta
- Faozan, Haris & Muzani M. Mansoer, 2007, Organisasi Pemerintahan Daerah, dalam Manajemen Pemerintahan Daerah, Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah-Lembaga Administrasi Negara, Jakarta.
- Faozan, Haris, 2007, Menyikapi Issue Kelembagaan Kerjasama Antar Daerah Di Tengah Kolaborasi Stratejik Global: Sebuah Prognosa Awal Jurnal Ilmu Administrasi, Vol. 4, No. 1, Maret 2007, Lembaga Pengembangan Administrasi, STIA-LAN, Bandung.
- Mintzberg, Henry, "Organization Design: Fashion or Fit?", Harvard Business Review 59 (Jan. Feb. 1981), pp. 103-116.
- Mintzberg, Henry, 1979, The Structuring of Organizations, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J.
- Tim PKP2A III LAN Samarinda, 2008, Naskah Akademik Penataan Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kota Samarinda, Kerjasama antara Pemerintah Kota Samarinda dan Pusat Kajian Dan Pendidikan Dan Pelatihan Aparatur III Lembaga Administrasi Negara.
- Tim Unmul dan PKP2A III LAN Samarinda, 2007, Naskah Akademis Penataan Kelembagaan Organisasi Perangkat Daerah di Provinsi Kalimantan Timur, Kerjasama Biro Organisasi Setda Provinsi Kalimantan Timur dengan Pusat Kajian, Pendidikan dan Pelatihan Aparatur III LAN (PKP2A III LAN), dan Universitas Mulawarman.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pedoman Satuan Polisi Pamong Praja.
- Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 73 tahun 2005 tentang Kelurahan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.
- Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 57 Tahun 2007 tentang



Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah.
Keputusan Menteri dalam Negeri Nomor 158 Tahun 2004 tentang
Pedoman Organisasi Kecamatan.

Dokumen Daerah Kabupaten Murung Raya:

- a. Indeks Pembangunan Manusia (Laporan Pembangunan Manusia) Kabupaten Murung Raya Tahun 2006
- b. Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Murung Raya Tahun 2008
- c. Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, Kabupaten Murung Raya Tahun 2006
- d. Murung Raya dalam Angka Tahun 2006
- e. Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Murung Raya Tahun 2006
- f. Rencana Strategi Daerah Kabupaten Murung Raya Tahun 2004 - 2008