

ALTERNATIF METODE PENYUSUNAN KELEMBAGAAN DAERAH BERDASARKAN PP NO. 38 TAHUN 2007 DAN PP NO. 41 TAHUN 2007

Oleh : Krismiyati, ST.*

Abstrak

Dalam suatu siklus organisasi, penataan organisasi perangkat daerah merupakan hal yang biasa, begitu pula halnya dalam organisasi pemerintah daerah. Penataan organisasi perangkat daerah merupakan bagian dari proses perubahan organisasi dalam upaya. daerah merupakan bagian dari proses perubahan organisasi dalam upaya mengantisipasi berbagai dinamisasi perubahan dan perkembangan pada lingkungan mikro maupun makro. Prinsipnya, melalui penataan kelembagaan tersebut, diharapkan kinerja pemerintah daerah menjadi lebih efektif dan efisien. Berkaitan dengan hal tersebut, penyusunan kelembagaan daerah perlu dilakukan dengan metode pentahapan dan analisis yang tepat, bukan hanya dilihat dari justifikasi rasional, melainkan juga perlu didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan administratif, ekonomis dan politis.

PENDAHULUAN

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, penerapan kebijakan desentralisasi merupakan salah satu hal penting, termasuk di dalamnya adalah perubahan kewenangan baik di tingkat Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, maupun Pemerintah Kabupaten/ Kota. Hal ini mengingat perubahan kewenangan akan berimplikasi pada perubahan beban tugas dan struktur organisasi yang melaksanakan kewenangan-kewenangan tersebut yang pada gilirannya menuntut dilakukannya

penataan kelembagaan pemerintahan di daerah. Oleh karenanya, dapat disimpulkan bahwa penataan kelembagaan pemerintahan daerah merupakan konsekuensi logis dari perubahan mendasar sistem pemerintahan daerah sebagaimana digariskan dalam kebijakan desentralisasi.

Berkaitan dengan hal tersebut, otonomi organisasi menjadi salah satu faktor penting untuk menjamin pelaksanaan otonomi daerah secara keseluruhan. Dalam melaksanakan

* Penulis adalah Staf Peneliti Pada Bidang Litbang Kajian Kinerja Kelembagaan dan Sumber Daya Aparatur, Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara

otonomi organisasi, pemerintah daerah harus memiliki kepekaan dan rasionalitas terhadap kebutuhan dan permasalahan dalam wilayahnya. Karena itu, pemerintah daerah harus memiliki hak untuk menentukan jumlah satuan perangkat (dinas, badan dan lembaga teknis lainnya) sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah, baik kemampuan keuangan maupun sumber daya manusia yang tersedia.

Dalam rangka menyusun kelembagaan pemerintah daerah yang responsif terhadap perkembangan zaman dan tuntutan masyarakat yang makin beragam, maka diperlukan suatu upaya analitis yang didasarkan atas justifikasi rasional dalam menyusun kelembagaan daerah. Di sini, selain perlu berpatokan pada penghitungan kuantitatif melalui perhitungan *scoring* yang sangat berpengaruh pada penentuan apakah suatu unit perlu dipertahankan, diubah, atau dihapuskan, juga perlu didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan administratif, ekonomi, bahkan politis. Namun, lebih dari itu, pertimbangan mengenai hasil evaluasi kelembagaan yang bersumber pada perhitungan *scoring* perlu dilengkapi dengan analisis komprehensif dengan mempertimbangkan potensi lokal dan kinerja yang ingin dicapai dari kelembagaan pemerintah daerah tersebut. Dari sini akan dihasilkan perubahan-perubahan pada organisasi perangkat daerah, berupa pembentukan unit baru, penggabungan unit-unit yang sudah ada, penghapusan unit-unit yang sudah ada, dan perubahan fungsi-fungsi unit yang sudah ada, baik pada Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah.

Untuk melakukan penyusunan Kelembagaan Perangkat Daerah memerlukan suatu telaah yang seksama dan sistematis terhadap setiap aspek yang mendasari penataan kelembagaan sehingga selaras dengan ketentuan, indikator serta kriteria yang ditetapkan dalam PP No. 41 Tahun 2007 dan PP No. 38 Tahun 2007. Tulisan ini dimaksudkan untuk menyajikan alternatif metode penyusunan kelembagaan daerah yang sistematis yang dapat dijadikan satu pedoman bagi daerah dalam melakukan penataan kelembagaan daerahnya.

KERANGKA TEORI PENATAAN KELEMBAGAAN DAERAH

A. Konsep Kelembagaan Pemerintahan Daerah

Pemerintah Daerah sebagai suatu subsistem pemerintahan nasional di era baru pemerintahan dituntut melakukan perubahan untuk meninggalkan paradigma lama, mengubah bentuk dan sistem pemerintahan di daerah, dan mengubah perilaku sumber daya aparatur pendukung sistem pemerintahan di daerah. Lembaga pemerintah daerah atau organisasi perangkat daerah diharapkan menjadi organisasi yang solid dan mampu berperan sebagai wadah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah serta proses interaksi antara Pemerintah dengan institusi daerah lainnya dan dengan masyarakat secara optimal. Karena itu pemerintah telah mencanangkan kebijakan penataan kelembagaan pemerintah daerah atau penataan organisasi perangkat daerah yang lebih diarahkan pada upaya *rightsizing* yaitu sebuah upaya penyederhanaan birokrasi pemerintah

daerah yang difokuskan untuk mengembangkan organisasi yang lebih proporsional berdasarkan kebutuhan nyata daerah, datar (*flat*), transparan, hierarki yang pendek dan terdesentralisasi kewenangannya. Secara lebih rinci, kebijakan penataan organisasi perangkat daerah diharapkan dapat mewujudkan organisasi perangkat daerah yang memenuhi ciri-ciri sebagai berikut:

1. Organisasi disusun berdasarkan visi, misi, dan strategi yang jelas

Dengan visi dan misi yang jelas, akan dapat disusun organisasi yang benar-benar sesuai dengan tuntutan kebutuhan dan terutama mampu menyeimbangkan antara kemampuan sumber daya organisasi dengan kebutuhan nyata masyarakat. Di samping itu, dengan adanya strategi yang jelas dalam pencapaian visi dan misi organisasi, maka akan dapat ditentukan desain organisasi yang tepat dalam rangka menjamin efektivitas dan efisiensi organisasi.

2. Organisasi flat atau datar

Sebagai organisasi yang langsung bersentuhan dengan kepentingan masyarakat, maka organisasi perangkat daerah hendaknya lebih berbentuk *flat* atau datar yang berarti struktur organisasinya tidak perlu terdiri dari banyak tingkatan atau hierarki. Dengan demikian proses pengambilan keputusan dan pelayanan akan lebih cepat.

3. Organisasi ramping atau tidak terlalu banyak pembagian

Dengan organisasi yang berbentuk ramping maka jumlah pembagian secara horisontal harus ditekan seminimal mungkin sesuai dengan

beban dan sifat tugasnya, sehingga *span of control*-nya berada pada posisi ideal. Di samping itu, penyederhanaan pembagian melalui upaya *regrouping* memungkinkan penanganan masalah menjadi lebih terintegrasi (mendukung terwujudnya *institutional coherence*) karena tugas-tugas yang bersesuaian tidak perlu dipecah-pecah ke dalam banyak unit, tetapi disatukan dalam satu kesatuan wadah organisasi.

4. Organisasi bersifat jejaring (*networking*)

Di era otonomi daerah, *networking* antar pemerintah daerah maupun dengan pihak lain menjadi sangat penting dalam rangka memanfaatkan keunggulan komparatif/ keunggulan kompetitif masing-masing daerah. *Networking* tersebut akan sangat bermanfaat sebagai sarana saling berbagi pengalaman (*sharing of experiences*), saling berbagi keuntungan dari kerja sama (*sharing of benefits*), maupun saling berbagi dalam memikul tanggung jawab pembiayaan secara proporsional (*sharing of burdens*). Organisasi yang bersifat jejaring itulah yang akan dapat memperkuat eksistensinya dan dapat *survive* dalam iklim yang kompetitif. Oleh karena itu, berbagai kalangan menilai bahwa organisasi yang sukses adalah "*small organization but large networking*".

5. Organisasi bersifat fleksibel dan adaptif

Perubahan merupakan sesuatu yang konstan. Oleh karena itu, organisasi harus fleksibel dan adaptif, artinya

bahwa organisasi itu mampu untuk mengikuti setiap perubahan yang terjadi terutama perubahan yang diakibatkan oleh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Fleksibilitas organisasi hendaknya dimanifestasikan ke dalam struktur, sistem dan proses, serta perilaku aparaturnya.

6. Organisasi banyak diisi jabatan-jabatan fungsional

Sejalan dengan bentuk organisasi yang *flat*, organisasi hendaknya lebih banyak diisi oleh pejabat-pejabat fungsional yang mengedepankan kompetensi dan profesionalitas dalam pelaksanaan tugasnya. Sebaliknya, jabatan struktural sebaiknya dibentuk dalam rangka mewadahi tugas-tugas yang bersifat manajerial saja sehingga perlu disederhanakan hanya untuk level pimpinan tertentu saja.

1. Organisasi menerapkan strategi "Learning Organization"

Organisasi perangkat daerah mau tidak mau harus berhadapan dengan perubahan yang sangat cepat. Dalam suasana tersebut diperlukan organisasi yang mampu mentransformasikan dirinya (organisasinya) untuk menjawab tantangan-tantangan dan memanfaatkan kesempatan yang timbul akibat perubahan tersebut. Proses transformasi atau belajar dari setiap unsur dalam organisasi tersebut kita kenal sebagai "*Learning Organization*" atau "Organisasi Pembelajar". Pada akhirnya organisasi yang cepat belajar akan mampu beradaptasi dengan cepat terhadap perubahan yang terjadi, dan

organisasi yang mampu beradaptasi itulah yang akan tetap eksis dan diperhitungkan.

2. Organisasi bervariasi

Di era otonomi daerah, dibuka kesempatan yang luas bagi masing-masing Daerah untuk menyusun organisasi sesuai dengan strategi yang didasarkan pada kondisi dan karakteristik serta kemampuannya masing-masing.

B. Dasar Pertimbangan Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah

Beberapa dasar yang menjadi bahan pertimbangan dalam melaksanakan penataan kelembagaan Pemerintah Daerah adalah *aspek yuridis* dan *aspek kebutuhan empiris*.

B.1 Aspek Yuridis

Penataan kelembagaan daerah dibutuhkan karena adanya kebijakan baru yang saat ini dituangkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan adanya UU tersebut membawa konsekuensi perubahan sistem pemerintahan di Daerah yang cukup mendasar. Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, distribusi dan alokasi kewenangan Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, mengalami pergeseran dan perubahan jika dibandingkan dengan ketentuan sebelumnya.

Dengan berbagai perubahan tersebut tentu saja membawa konsekuensi yang mendasar pula termasuk dalam

hal perlunya penataan kewenangan dan penataan kelembagaan daerah. Dalam aspek kewenangan daerah, peraturan perundang-undangan tentang Kewenangan Daerah seperti PP No. 25 tahun 2000 dan Kepmendagri No. 130-67/2002 jelas perlu disesuaikan. Demikian juga halnya dalam aspek kelembagaan, PP No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Kelembagaan Perangkat Daerah juga memerlukan penyesuaian. Keluarnya PP No. 38 tahun 2007 dan PP No. 41 tahun 2007 baru-baru ini merupakan jawaban atas kedua hal tersebut, yang selanjutnya berimplikasi pada perlunya penyesuaian terhadap Organisasi Perangkat Daerah sesuai ketentuan PP No. 41 Tahun 2007, paling lama setahun sejak PP tersebut diundangkan.

B.2 Aspek Kebutuhan Empiris

Kenyataan empiris menyatakan bahwa masyarakat sekarang sudah jauh berbeda dengan kondisi sebelumnya. Kebutuhan masyarakat sudah jauh berkembang seiring dengan perkembangan kehidupan masyarakat dan perkembangan wilayah. Dengan munculnya kebutuhan baru dan berkembangnya kebutuhan yang telah ada, pemerintah perlu memfasilitasi dan mengatur kebutuhan tersebut.

Selain itu masyarakat telah meningkat dalam hal pengetahuan dan keterampilannya sebagai konsekuensi dari perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta arus informasi yang telah menembus batas keterisolasian. Begitu juga dengan adanya perubahan dalam tatanan politik nasional dan daerah, dengan terjadinya pergantian kekuasaan

mendorong terjadinya tuntutan perubahan berbagai aspek kehidupan kenegaraan dan kebangsaan. Salah satu tuntutan tersebut adalah adanya perubahan dalam birokrasi (reformasi birokrasi).

C. Konsep Penataan Kelembagaan

Untuk membentuk suatu organisasi/kelembagaan yang efisien, efektif, dan operasional dibutuhkan usaha yang sungguh-sungguh dalam merancangnya, antara lain meliputi struktur, sistem nilai, prosedur dan sebagainya. Agar penataan kelembagaan mampu meningkatkan atau menguatkan kapasitas kelembagaan dapat dilakukan empat macam pendekatan, yaitu:

1. Pendekatan Aspek Manajemen

Pendekatan pada aspek ini menunjukkan bahwa pendelegasian wewenang, otonomi atau desentralisasi merupakan determinan penting yang berfungsi sebagai pemicu (*trigger*) bagi kegiatan suatu kelembagaan publik yang menunjang upaya peningkatan produktivitas kelembagaan.

2. Pendekatan Aspek Anggaran

Pendekatan dari aspek anggaran menjelaskan bahwa jika unit-unit kelembagaan pemerintah mampu meningkatkan produktivitasnya, maka unit kelembagaan tersebut semakin mampu menghasilkan pelayanan jasanya kepada masyarakat dengan kualitas yang makin baik, selanjutnya kemampuan mengakumulasi pendapatan pun juga semakin meningkat.

3. Pendekatan Aspek Partisipasi Masyarakat (Kemitraan)

Pendekatan dari aspek partisipasi masyarakat atau kemitraan (*strategic alliance*) menggambarkan bahwa jika unit kelembagaan pemerintah semakin

mampu memberikan pelayanan jasanya baik kepada masyarakat, maka akan semakin mampu meningkatkan kepuasan masyarakat, dan kemudian dengan sendirinya akan meningkatkan partisipasi masyarakat.

4. Pendekatan Aspek *Ratio Input-Output*

Pendekatan dengan aspek *ratio Input-Output* menunjukkan bahwa adanya relokasi pembebanan anggaran rutin APBN kepada masyarakat berarti *input* untuk pelayanan jasa bertendensi menurun, dengan kata lain lebih efisien atau hemat. Jumlah *input* yang menurun ini apabila dihadapkan pada *output* jasa pelayanan kepada masyarakat tetap atau mengikat, maka kondisi ini akan menghasilkan *ratio* produktivitas yang semakin meningkat.

D. Prinsip-Prinsip Penataan Kelembagaan

Untuk dapat mencapai tujuan secara optimal, maka penataan kelembagaan pemerintah daerah perlu didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. Pemberdayaan Organisasi

Penataan organisasi perlu diarahkan pada penataan kembali struktur kewenangan, tugas, fungsi, kegiatan pokok organisasi, serta hubungan-hubungan kerja antara Daerah Kabupaten/Kota, Daerah Kabupaten/Kota dengan Daerah Propinsi dan antara Daerah dengan Pemerintah, serta hubungan koordinatif dengan Dinas, badan, lembaga, Instansi Pemerintahan lainnya di Daerah.

2. Rasional

Penataan kewenangan daerah perlu diarahkan pada rasionalisasi

kewenangan-kewenangan yang sesuai dengan kondisi, kebutuhan, tuntutan lingkungan dewasa ini maupun sebagai antisipasi ke masa depan. Tetapi perlu dipertimbangkan dengan cermat kapasitas sumber daya manusia dan potensi sumber-sumber yang dimiliki sehingga memungkinkan peningkatan daya guna dan hasil guna penyelenggaraannya.

3. Menyeluruh (komprehensif)

Penataan organisasi tidaklah berarti menata dan menyusun struktur organisasi dalam arti sempit berupa pemetaan fungsi-fungsi, pembagian kerja, dan pendelegasian wewenang semata-mata, tetapi mencakup sistem kerja bahkan aspek kultur dan perilaku kerja, dan kemitraan.

4. Bertumpu pada prinsip pengembangan organisasi (*organization development*), yaitu:

- Rasional, ditandai dengan penetapan pola organisasi (maksimal/minimal) sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah.
- Efisien, ditandai dengan kebijaksanaan ramping struktur kaya fungsi, yang diimbangi dengan upaya peningkatan kemampuan kapasitas aparatur di daerah.
- Efektif, ditandai dengan upaya simultan untuk membangun kesisteman kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintahan di daerah yang paling tepat dan terbaik.

Dalam proses penataan organisasi ini perlu diingat bahwa tidak ada satu cara terbaik untuk menata organisasi,

sementara pendekatan-pendekatan alternatif pun belum tentu sama efektivitasnya. Untuk itu, pendekatan yang bersifat situasional (kontingensial) cenderung relevan digunakan dalam upaya penataan organisasi dengan tingkat permasalahan yang dihadapi dewasa ini oleh berbagai organisasi.

E. Kelembagaan Daerah Masa Depan

Setelah dilakukan penataan kelembagaan dengan memperhatikan berbagai aspek seperti yang telah dibahas di atas, maka diharapkan akan menghasilkan kelembagaan yang rasional serta memiliki ciri-ciri kelembagaan modern. Kelembagaan yang lebih modern adalah "*...are more like living organisms than machines and that it is important to recognize both the informal relationship which exist within them and the interactions which take place between the organization and the wider social and technological environment in which it exist*" (Hayes : 1980 : 3).

Sedangkan Askenas (2002: 5-7) mengemukakan bahwa ukuran keberhasilan kelembagaan saat sekarang dapat dilihat dari aspek-aspek berikut ini:

1. Kecepatan

Kelembagaan yang berhasil yakni ditandai dengan meningkatnya kecepatan kelembagaan dalam melaksanakan pekerjaan, cepat tanggap terhadap konsumen, secepatnya membawa produk baru ke pasaran, cepat merubah strategi bila dibutuhkan.

2. Fleksibilitas

Kelembagaan yang berhasil adalah kelembagaan yang fleksibel yakni mudah menyesuaikan dengan kebutuhan yang ada.

3. Integrasi

Kelembagaan merupakan suatu kesatuan walaupun terbagi kedalam bagian-bagian tertentu namun harus tetap dipandang secara keseluruhan.

4. Inovasi

Kelembagaan yang berhasil adalah kelembagaan yang mampu menghasilkan pembaharuan dengan menghasilkan inovasi dan kreatifitas baik dalam proses pelaksanaan pekerjaan maupun produk yang dihasilkannya.

Dengan kelembagaan pemerintah daerah yang memiliki ciri-ciri kelembagaan modern maka jalannya pemerintahan akan lebih efektif, efisien dan produktif, sehingga tujuan peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat akan semakin meningkat.

ALTERNATIF METODE ANALISIS PENYUSUNAN KELEMBAGAAN DAERAH

Secara umum, alternatif metode analisis yang akan dijelaskan di sini merupakan perpaduan landasan teoritis atau konsepsi termasuk didasarkan atas landasan yuridis PP No. 38 Tahun 2007 dan PP No. 41 Tahun 2007. Selanjutnya, pendekatan yang digunakan dalam kajian ini adalah kombinasi dari pendekatan kuantitatif dan kualitatif, artinya bahwa pendekatan kajian yang dimaksud didasarkan kepada data-data yang bersifat kuantitatif dan kualitatif yang kemudian dianalisis secara kualitatif dengan mempertimbangkan pandangan teoritis dan justifikasi logis (*expert Judgement*) mengenai urusan yang menjadi kewenangan dari daerah yang bersangkutan.

Alternatif metode analisis dalam penyusunan kelembagaan daerah meliputi 6 tahapan analisis yaitu sebagai berikut:

TAHAP PERTAMA: PENGHITUNGAN BERDASARKAN PP NO. 41 TAHUN 2007

Pada tahap ini dilakukan penghitungan dengan menggunakan metode sebagaimana dijelaskan pada PP No. 41 Tahun 2007, yang mencakup indikator-indikator sebagai berikut:

- Luas Wilayah;
- Jumlah Penduduk;
- Jumlah APBD

Tahap ini menghasilkan *skoring* Daerah dan selanjutnya dapat diketahui *kuota* maksimal kelembagaan yang dapat dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten yang bersangkutan. Misalnya dengan menggunakan data jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah APBD yang dimiliki, hasil penghitungan Besaran Organisasi Kabupaten Kuningan menurut penghitungan PP No. 41 Tahun 2007 adalah sebagai berikut:

Tabel 1
Hasil Perhitungan Besaran Organisasi
Kabupaten Kuningan
Menurut PP No. 41 Tahun 2007

No	Kriteria	Nilai
1.	Jumlah penduduk = 1.089.620 > 1.000.000	40
2.	Luas wilayah = 117.857,55 Ha = 1178,5755 km ² 1.001 – 1.500 km ²	21
3.	Jumlah APBD = Rp 741.925.896.722,07 Rp. 600.000.000.001,00 – Rp. 800.000.000.000,00	20
	SCORE	81

Sumber: Hasil Analisis, 2008

Dari sini, diperoleh total *score* untuk Kabupaten Kuningan adalah 81, ini berarti bahwa hasil pembobotan masing-masing variabel adalah sebesar 40% untuk variabel jumlah penduduk, 21% untuk variabel luas wilayah dan 20% untuk variabel jumlah APBD. Dilihat dari total *score* tersebut, variabel-variabel penentu tersebut termasuk dalam kelas interval pertama, dengan range > 70 (lebih dari 70), sebagaimana ditetapkan dalam lampiran Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007. Ini berarti kuota besaran organisasi yang dimungkinkan untuk dipilih oleh Kabupaten Kuningan adalah sebagai berikut:

- Sekretariat Daerah**, terdiri dari paling banyak 4 (empat) asisten; 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, laporan serta pelayanan administratif. Selain itu Sekretariat Daerah juga melaksanakan fungsi hukum dan perundang-undangan, organisasi dan tata laksana, 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.
- Sekretariat DPRD**; Sekretariat DPRD sebagai unsur pelayanan pada hakikatnya memberikan pelayanan administratif kepada dewan yang meliputi kesekretariatan, pengelolaan keuangan, fasilitasi penyelenggaraan

rapat-rapat dan mengkoordinasi tenaga ahli yang diperlukan sesuai kemampuan keuangan daerah masing-masing.

- c. **Dinas** paling banyak 18 (delapan belas);
Dinas Daerah, sebagai unsur pelaksana otonomi daerah pada hakekatnya menyelenggarakan urusan otonomi daerah baik yang bersifat wajib maupun pilihan, sesuai dengan pembagian urusan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007;
- d. **Lembaga Teknis Daerah** paling banyak 12 (dua belas);
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.
- e. Kecamatan; dan
- f. Kelurahan

Selain pola tersebut, terdapat organisasi perangkat daerah yang dapat dibentuk mengingat tugas dan fungsinya merupakan amanat perundang-undangan sehingga tidak mengurangi jumlah perangkat daerah (di luar kuota), yakni kelembagaan yang menangani Bidang Kepegawaian, Keuangan dan Aset, Inspektorat, Rumah Sakit, dan Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) serta lembaga lain yang melaksanakan penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah.

TAHAP KEDUA, ANALISIS BESARAN URUSAN

Pada tahap kedua dilakukan **Identifikasi dan Analisis Besaran Urusan**. Pada dasarnya, kelembagaan dibentuk dalam rangka memwadhahi pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan yang diamanatkan untuk dilaksanakan oleh daerah, oleh karenanya, dalam penataan kelembagaan suatu daerah harus disesuaikan dengan urusan yang dimilikinya. Selain itu, berbagai urusan pemerintahan tersebut harus terbagi habis pelaksanaannya oleh kelembagaan yang terbentuk, dan pembagian urusan tersebut harus proporsional antar lembaga perangkat daerah. Pengkajian mengenai besaran urusan pemerintahan ini didasarkan kepada Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Tahapan ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi dan selanjutnya menganalisis besaran urusan yang diemban oleh suatu daerah berdasar PP No. 38 Tahun 2007 yang meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Di sini lingkup urusan akan dikategorikan berdasarkan jenisnya yaitu:

- a. Koordinasi
- b. Pelaksanaan
- c. Pembinaan
- d. Pengawasan
- e. Pengendalian

Pengkategorian ini akan menentukan besaran pekerjaan dari urusan yang ditangani. Selain itu juga akan dikaji bagaimana keterkaitan masing-masing urusan tersebut dengan peraturan nasional, apakah merupakan urusan yang

wajib ada atau tidak. Pada dasarnya tahap ini masih dilakukan secara normatif berdasar tinjauan teoritis dan ketentuan perundangan, belum berdasarkan kondisi empirik daerah. Setelah dilakukan pengkate-gorisasian urusan selanjutnya dilakukan pembobotan. Tahap ini menghasilkan *Matriks Analisis Besaran Urusan Berdasarkan PP No. 38 Tahun 2007*, sebagaimana tergambar pada **Tabel 2**.

Dengan didasarkan atas lingkup urusan yang tercakup dalam suatu bidang, selanjutnya masing-masing urusan akan dilakukan penilaian dan pembobotan tingkatan/besaran lingkup kewenangannya dengan mengikuti skala pengukuran dari 1 sampai 9. Setelah diperoleh nilai/skor pada masing-masing lingkup urusan tersebut kemudian dijumlahkan dan dicari nilai rata-rata dengan cara membagi Σ tersebut dengan angka 5.

Hasil pembagian ini menunjukkan tingkatan besaran urusan pada masing-masing bidang, dan selanjutnya akan menjadi bahan masukan untuk melakukan analisis kebutuhan kelembagaan secara keseluruhan yang menggabungkan hasil analisis besaran urusan, hasil analisis potensi daerah dan hasil analisis tingkat urgenitas/nilai strategis pelaksanaan urusan. Dari matriks Tabel 2 selanjutnya dapat disimpulkan mengenai bidang-bidang urusan apa saja yang memiliki besaran urusan pada kategori **Tinggi**, dengan skor rata-rata antara 7,00 – 9,00, kategori **Sedang**, dengan skor rata-rata antara 4,00 – 6,99, kategori **Rendah**, dengan skor rata-rata antara 1,00 – 3,99.

Catatan: Pembobotan dilakukan dengan cara memberikan skor pada skala pengukuran mulai dari 1 sampai dengan 9 pada masing-masing kategori tersebut. Setelah diperoleh nilai/skor pada masing-masing lingkup urusan tersebut kemudian dijumlahkan dan dicari nilai rata-rata dengan cara membagi Σ tersebut dengan angka 5. Hasil pembagian ini menunjukkan tingkatan besaran urusan pada masing-masing bidang. Adapun skala pengukuran dapat didasarkan atas pengelompokan dan interpretasi sebagai berikut:

- | | | | |
|----|-------------|---|--|
| a. | Nilai 7 - 9 | : | Memiliki beban urusan tergolong tinggi |
| b. | Nilai 4 - 6 | : | Memiliki beban urusan tergolong sedang |
| c. | Nilai 1 - 3 | : | Memiliki beban urusan tergolong rendah |

TABEL 2
MATRIKS ANALISIS BESARAN URUSAN/KEWENANGAN BERDASARKAN PP NO. 38/2007

No	Bidang	Lingkup Urusan				Pengawasan	Pengendalian	Rata-rata Bobot/ Nilai
		Koordinasi	Pelaksanaan	Pembinaan				
A		URUSAN WAJIB						
1	Pendidikan	9 Skor maksimal pada lingkup koordinasi ini disebabkan daerah harus melaksanakan fungsi koordinasi dalam hal pengembangan kurikulum dimana hal tersebut bukanlah hal yang mudah mengingat untuk Melakukannya diperlukan suatu kajian mendalam terhadap kebutuhan kurikulum pendidikan di daerah.	9 Skor maksimal pada lingkup pelaksanaan ini disebabkan oleh besarnya fungsi-fungsi yang harus dilaksanakan oleh daerah baik dalam hal penetapan kebijakan operasional pendidikan, perencanaan operasional program pendidikan, sosialisasi dan pelaksanaan standar nasional pendidikan, pemberian dan pencabutan izin satuan pendidikan, penyelenggaraan dan pengelolaan satuan pendidikan, perencanaan kebutuhan tenaga pendidik, pengangkatan dan penempatan SDM dan lain-lain.	9 Pada lingkup pembinaan, skor bidang pendidikan dinilai maksimal 9 mengingat daerah harus melaksanakan fungsi pembinaan dan pengembangan pendidikan di daerah yang notabene memiliki objek satuan pendidikan dan objek SDM yang besar jumlahnya	9 Skor maksimal pada lingkup pengawasan ini disebabkan daerah harus melaksanakan fungsi pemantauan dan evaluasi pada satuan pendidikan, pengawasan pada pelaksanaan kurikulum, pengawasan pelaksanaan standar nasional dimana satuan pendidikan yang menjadi objek pengawasan di daerah tidaklah sedikit jumlahnya	9 Pada lingkup pengendalian, skor bidang pendidikan dinilai maksimal mengingat daerah harus melaksanakan upaya-upaya pengendalian sebagai implikasi dari besarnya tanggungjawab pada aspek koordinasi, pengawasan, pembinaan, dan pelaksanaan.	9	
2	Kesehatan	Dan seterusnya	Dan seterusnya	Dan seterusnya	Dan seterusnya	Dan seterusnya	Dan seterusnya	
3	Lingkungan Hidup	Dan seterusnya	Dan seterusnya	Dan seterusnya	Dan seterusnya	Dan seterusnya	Dan seterusnya	

TAHAP KETIGA, ANALISIS POTENSI DAERAH

Tahap ini merupakan tahapan untuk melakukan **Identifikasi dan Analisis Potensi Daerah**. Di sini tahapan dimaksudkan untuk mengidentifikasi dan menganalisis potensi yang dimiliki daerah terkait dengan masing-masing urusan sebagaimana dijabarkan pada Lampiran PP No. 38 Tahun 2007. Pada tahap ini, analisis juga dikaitkan dengan kompleksitas pekerjaan dan permasalahan dari masing-masing urusan tersebut. Hal ini dilakukan untuk memperoleh gambaran yang jelas mengenai kebutuhan riil daerah terhadap kelembagaan. Kemudian dilakukan pembobotan dalam rangka kuantifikasi. Tahap ini menghasilkan *Matriks Analisis Potensi Daerah*.

Selain didasarkan atas uraian urusan yang dijabarkan pada Lampiran PP No. 38 Tahun 2007, pembentukan kelembagaan daerah juga harus didasarkan pada pertimbangan potensi yang dimiliki oleh daerah yang bersangkutan. Pengkajian mengenai potensi daerah sendiri juga akan menyangkut tentang kompleksitas pekerjaan dan permasalahan yang terjadi di daerah berkaitan dengan masing-masing urusan tersebut.

Hal ini dikarenakan potensi daerah ini akan menentukan kemampuan daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan selain juga menentukan besaran urusan pemerintahan yang akan ditangani oleh suatu daerah. Pengkajian mengenai potensi daerah ini akan menyambungkan antara pendekatan teoritis dan kenyataan riil di lapangan dalam melaksanakan kewenangan daerah. Hal ini dilakukan dalam kerangka untuk memperoleh gambaran nyata mengenai kebutuhan riil daerah bersangkutan terhadap kebutuhan penataan kelembagaannya.

Adapun untuk mengukur sektor-sektor apa yang potensial untuk dikembangkan di suatu daerah dapat menggunakan data pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Misalnya untuk Kabupaten Kuningan, berikut ini data PDRB Tahun 2004-2006 dan perkiraan laju pertumbuhannya pada tahun 2007 dengan berdasarkan harga konstan pada tahun 1993.

Tabel 3
PDRB Kabupaten Kuningan Tahun 2004-2006 Atas Dasar Harga Konstan

No	Lapangan Usaha	2004	2005	2006	Rata-rata laju pertumbuhan	Perkiraan tahun 2007
1	Pertanian, peternakan, kehutanan, perikanan	1,336,077.15	1,358,185.65	1,378,206.24	0.03	1,420,335.33
2	Pertambangan dan Penggalan	25,112.47	25,137.58	25,579.88	0.02	26,047.29
3	Industri Pengolahan	63,456.72	66,599.20	71,913.81	0.12	80,370.90
4	Listrik, Gas, dan Air Bersih	12,733.72	12,603.92	13,508.84	0.06	14,283.96
5	Bangunan	146,691.33	148,227.80	152,399.41	0.04	158,107.49
6	Perdagangan, Hotel, dan Restoran	602,784.80	633,161.12	689,348.47	0.13	775,912.14
7	Pengangkutan dan Komunikasi	233,672.07	264,015.35	265,477.99	0.12	297,283.91
8	Kuangan, Persewaan, dan Jasa Perusahaan	178,992.56	183,957.59	185,890.53	0.04	192,788.50
9	Jasa-jasa	461,290.76	489,608.66	526,217.63	0.12	591,144.50
TOTAL		3,060,811.58	3,181,496.87	3,308,542.80	0.07	3,553,796.11

Sumber: Profil Kabupaten Kuningan Tahun 2007

Berdasarkan data di atas, tampak bahwa secara umum kesembilan sektor PDRB mengalami peningkatan meskipun dengan variasi rata-rata laju pertumbuhan per sektor yang berbeda. Sektor dengan kontribusi empat terbesar terhadap total PDRB Kabupaten Kuningan adalah Sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran (12,56%), Sektor Jasa (12,34%), Sektor Pengangkutan dan Komunikasi (11,98%), dan Sektor Industri Pengolahan (11,76%). Sementara kelima sektor lainnya yaitu Sektor pertanian, peternakan, kehutanan

Bersih, Sektor Bangunan dan Sektor dan perikanan; Sektor Pertambangan dan Penggalan, Sektor listrik, gas dan Air Keuangan, Persewaan dan Jasa Perusahaan masing-masing memberikan kontribusi sebesar 3,06%; 1,83%; 5,74%; 3,75% dan 3,71% terhadap total PDRB Kabupaten Kuningan. Berdasarkan perkiraan tahun 2007, keempat sektor itu akan terus meningkat kontribusinya. Sektor-sektor yang dianggap potensial untuk tumbuh secara signifikan antara lain sektor jasa, sektor perdagangan, hotel dan restoran, sektor pengangkutan dan komunikasi serta sektor industri pengolahan.

Data PDRB suatu daerah hanyalah satu dari sekian data yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi potensi suatu daerah, sehingga untuk mendapatkan gambaran yang utuh mengenai potensi suatu daerah perlu dilengkapi dengan data-data penunjang yang lain. Selanjutnya, dalam rangka mendukung penelaahan mengenai beban kerja urusan pemerintahan yang ada di suatu daerah, maka selanjutnya pengkajian mengenai analisis potensi daerah ini akan dirinci per urusan wajib dan urusan pilihan.

Dengan mengacu pada pembidangan urusan yang disajikan oleh PP No. 38 Tahun 2007, selanjutnya dibuat matriks daftar isian potensi daerah. Dari matriks tersebut selanjutnya dapat disimpulkan mengenai bidang-bidang urusan apa saja yang memiliki potensi daerah pada kategori **Tinggi**, dengan skor rata-rata antara 7,00 – 9,00, kategori **Sedang**, dengan skor rata-rata antara 4,00 – 6,99, kategori **Rendah**, dengan skor rata-rata antara 1,00 – 3,99.

TAHAP KEEMPAT: ANALISIS TINGKAT URGENITAS/NILAI STRATEGIS PENANGANAN URUSAN

Tahapan ini dimaksudkan untuk mengetahui tingkat kepentingan atau urgensi dari kebutuhan penataan kelembagaan suatu daerah ditinjau dari sudut pandang keterkaitannya terhadap 3 variabel yaitu 1) *Visi dan Misi Daerah*; 2) *Peningkatan Pelayanan Publik*; dan 3) *Reformasi Birokrasi*. Pada tahap ini akan dikaji mengenai bagaimana hubungan keterkaitan dari setiap urusan yang diemban suatu daerah sebagaimana dijabarkan pada bagian Lampiran PP No. 38 Tahun 2007 terhadap ketiga variabel tersebut. Apakah masing-masing urusan tersebut memiliki kategori hubungan keterkaitan yang bersifat Terkait Langsung (TL), Tidak Terkait Langsung (TTL) atau Tidak Terkait (TT). Setelah dilakukan pengkategorisasian hubungan keterkaitan ini selanjutnya dibuat pembobotan. Dari sini dihasilkan suatu *Matriks Hubungan Keterkaitan antara Urusan dengan Tingkat Urgensi/Nilai Strategis Penanganan Urusan*.

Catatan: Pada setiap tahapan analisis tersebut dilakukan pembobotan dengan cara memberikan nilai/bobot dengan skala pengukuran mulai dari 1 sampai dengan 9, dengan pengelompokan dan interpretasi sebagai berikut:

- | | | |
|----------------|---|---|
| a. Nilai 7 - 9 | : | Memiliki nilai strategis tergolong tinggi |
| b. Nilai 4 - 6 | : | Memiliki nilai strategis tergolong sedang |
| c. Nilai 1 - 3 | : | Memiliki nilai strategis tergolong rendah |

TAHAP KELIMA: ANALISIS KEBUTUHAN URUSAN PEMERINTAHAN

Hasil pengidentifikasian pada ketiga tahapan sebelumnya (Identifikasi dan Analisis Besaran urusan, Potensi Daerah dan Tingkat urgenitas urusan), selanjutnya dijadikan sebagai bahan masukan untuk melakukan analisis kebutuhan urusan pemerintahan secara menyeluruh pada tahap ini. Dalam hal ini, hasil pembobotan yang dilakukan pada masing-masing tahapan tersebut dijumlahkan dan dirata-rata.

Secara keseluruhan ketiga faktor penentu yang merupakan hasil analisis tersebut di atas digunakan untuk membangun argumentasi atau justifikasi sebagai dasar dalam membentuk model penataan kelembagaan perangkat daerah di suatu daerah sehingga diharapkan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang terbentuk telah sesuai dengan ketentuan PP No. 41 Tahun 2007 sekaligus dapat mengakomodasi kebutuhan riil daerah. Pada dasarnya, ketiga analisis sebelumnya, yaitu analisis besaran urusan, analisis potensi daerah dan analisis nilai strategis/tingkat urgenitas, masing-masing analisis dilakukan secara *parsial*, yang mana kesemuanya guna mendukung analisis beban kerja secara keseluruhnya yang akan dibahas pada sub bagian ini.

Setelah faktor-faktor penentu beban kerja tersebut ditetapkan dan dilakukan pembobotan terhadap masing-masing urusan, selanjutnya dirata-ratakan dan diperoleh bobot/nilai kebutuhan urusan Pemerintahan riil suatu daerah. Dari matriks tersebut di atas, dapat disimpulkan mengenai urusan-urusan dengan tingkat kebutuhan tergolong tinggi, sedang dan rendah.

TAHAP KEENAM: ANALISIS KELEMBAGAAN

Selanjutnya, setelah dipahami mengenai besaran kebutuhan ini, kemudian ditentukan bentuk kelembagaan yang mewadahi berbagai urusan tersebut, termasuk di dalamnya kebutuhan terhadap model organisasi yang menanganinya. Hal ini penting untuk dipertimbangkan mengingat pada dasarnya, kelembagaan dibentuk dalam rangka mewadahi pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan yang diamanatkan, oleh karenanya, dalam penataan kelembagaan suatu daerah harus disesuaikan dengan besaran beban urusan yang dimilikinya. Pada sub bagian ini, analisis penyusunan kelembagaan daerah ini didasarkan pada 2 kriteria yaitu *kriteria organisasi modern* dan *kriteria perumpunan berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007*.

1. Kriteria Organisasi Modern
2. Dalam kerangka menyusun kelembagaan daerah, digunakan kriteria organisasi modern yang memiliki ciri-ciri *fleksibel, efektif, efisien* dan *proporsional*. Lebih rinci dapat dijelaskan sebagai berikut.

Fleksibilitas. Suatu urusan dengan tingkat beban kerja yang besar bisa jadi membutuhkan kelembagaan yang besar, yang memiliki tingkat fleksibilitas yang tinggi, agar penanganan atau pelaksanaan urusan tersebut dapat dilakukan dengan lebih baik. Hal ini dimungkinkan mengingat organisasi yang besar dapat dengan mudah merespon dinamisasi perkembangan lingkungan baik pada skala makro maupun mikro. Sementara bidang-bidang urusan dengan beban kerja yang termasuk kategori sedang dan kecil bisa jadi dalam penanganannya tidak

perlu dibentuk kelembagaan yang mandiri, tapi fungsi penanganannya dapat dilekatkan pada kelembagaan lain.

Efektivitas. Suatu kelembagaan dikatakan efektif apabila tujuan dan sasaran dari pelaksanaan suatu urusan dapat tercapai. Efektivitas di sini lebih ditekankan pada bagaimana kelembagaan daerah mampu berkontribusi positif pada pencapaian visi dan misi daerah secara keseluruhan dengan melaksanakan beban urusan yang diembannya. Untuk bidang-bidang dengan besaran beban urusan tergolong besar, dibutuhkan kelembagaan yang besar untuk menanganinya karena dengan kelembagaan yang besar, kapasitas yang dimilikinya baik dalam hal *kewenangan, anggaran, sarana prasarana* maupun *sumber daya manusia* juga besar dan otomatis pelaksanaan penanganan urusan tersebut menjadi efektif karena didukung oleh berbagai sumber daya yang memadai.

Efisiensi. Pemahaman mengenai efisiensi dapat dilihat dari: 1) tidak adanya duplikasi institusi dalam penanganan urusan; 2) ketepatan pemilihan model organisasi; 3) jumlah kelembagaan OPD yang optimal, artinya jumlahnya disesuaikan dengan tingkat potensi dan kebutuhan daerah, namun diupayakan kelembagaan yang tersusun tersebut dapat bekerja optimal mencapai tujuan dan sasaran penyelenggaraan pemerintahan. Pendefinisian efisiensi ini juga dikaitkan dengan model organisasi yang disesuaikan dengan jenis dan karakteristik beban kerja urusan pemerintahan yang dilaksanakan. Terdapat 2 model organisasi yang digunakan yaitu *model matriks* dan *model lini and staff*, dimana keduanya sama-sama baik, bila disesuaikan dengan jenis

dan karakteristik beban kerja urusan pemerintahan yang diemban oleh setiap kelembagaan.

Proporsional. Terkait dengan hal ini, pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan yang ada harus terbagi habis pelaksanaannya oleh kelembagaan yang terbentuk, dan pembagian urusan tersebut harus merata dan proporsional antar lembaga perangkat daerah. Diharapkan tidak terjadi ketimpangan beban kerja antar lembaga yang terbentuk. Artinya beban urusan dengan kategori tinggi sebaiknya dilaksanakan oleh kelembagaan yang besar, sementara beban urusan dengan kategori sedang dan atau kecil dapat dilaksanakan oleh kelembagaan kecil atau bila memungkinkan penanganannya digabungkan atau dilekatkan pada kelembagaan lain.

3. Kriteria Perumpunan Berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007

Pembentukan kelembagaan daerah juga perlu didasarkan atas kriteria perumpunan berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007. Di sini, penyusunan organisasi perangkat daerah berdasarkan pertimbangan penanganannya dikelompokkan ke dalam bentuk dinas atau lembaga teknis daerah (lemtekda). Selain itu, penanganan urusan tidak harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri, tapi bisa digabungkan dengan penanganan fungsi lain. Dalam hal beberapa urusan yang ditangani oleh satu perangkat daerah, maka penggabungannya juga perlu disesuaikan dengan kriteria perumpunan.

Berdasarkan PP No. 38 Tahun 2007 terdapat urusan-urusan yang wajib dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah, selain urusan-urusan pilihan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat

sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Pembiayaan pelaksanaan urusan yang menjadi kewenangan wajib Pemerintah Kabupaten dibebankan kepada APBD Pemerintah Kabupaten. Semua Pemerintah Daerah dilarang untuk melalaikan pelaksanaan urusan yang bersifat wajib tersebut. Pemerintah daerah yang melalaikan penyelenggaraan urusan yang bersifat wajib akan dilakukan langkah-langkah pembinaan oleh Pemerintah Pusat berupa teguran, instruksi, pemeriksaan, sampai dengan penugasan pejabat pemerintah pusat ke daerah yang bersangkutan untuk memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib tersebut dengan pembiayaan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah yang bersangkutan.

Urusan-urusan wajib dan pilihan Pemerintah Daerah tersebut disebar ke dalam Organisasi Perangkat Daerah, namun perlu diperhatikan bahwa Perumpunan bidang pemerintahan yang diwadahi dalam bentuk dinas tidak dapat menjadi lembaga teknis dan sebaliknya, lembaga teknis daerah tidak dapat menjadi dinas daerah.

Selanjutnya, sebagaimana diketahui, model kelembagaan daerah terdiri dari 4 (empat) jenis atau fungsi, yakni organisasi lini (direpresentasikan oleh dinas), *staf* dan *auxiliary* (sekretariat), *supporting units* (lembaga teknis), serta organisasi kewilayahan/teritorial (kecamatan dan kelurahan). Oleh karena jenis dan fungsi dasarnya berbeda, maka kewenangan yang diemban pun juga berbeda. Berikut ini diuraikan masing-masing model kelembagaan tersebut:

- **Dinas** adalah organisasi yang menjalankan tugas-tugas pokok (kewenangan substantif atau kewenangan material) daerah. Itulah

sebabnya, bidang kewenangan dan nomenklatur dinas dibentuk berdasarkan pertimbangan sektoral (sektor pertanian, sektor kesehatan, dan sebagainya).

- **Sekretariat** adalah unit organisasi yang bertugas menjalankan fungsi-fungsi pembantuan untuk mendukung pelaksanaan fungsi lini yang dijalankan dinas. Dengan kata lain, unit-unit dalam sekretariat berkewajiban melaksanakan tugas-tugas ketatausahaan dalam rangka pengambilan kebijakan, seperti bagian umum, bagian kepegawaian, bagian keuangan, bagian bina pemerintahan, dan sebagainya.
- Selanjutnya, **lembaga teknis** berbentuk "badan" atau "kantor" bertugas melaksanakan fungsi-fungsi strategis daerah yang belum terakomodasikan oleh pola kelembagaan yang lain. Fungsi-fungsi yang diemban oleh lembaga teknis bukanlah kewenangan substantif daerah, namun memiliki peran yang sangat penting bagi daerah. Contohnya adalah badan/kantor penelitian dan pengembangan dan badan perencanaan pembangunan daerah.
- Adapun **lembaga kewilayahan** pada umumnya lebih diarahkan sebagai pelaksana tugas bidang "pemerintahan umum" seperti masalah ketenteraman dan ketertiban (*tramtib*), administrasi kependudukan, serta pembinaan kemasyarakatan. Untuk level kabupaten, lembaga kewilayahan yang dimaksud meliputi kecamatan dan kelurahan.

PENUTUP

Penyusunan kelembagaan suatu daerah perlu dilakukan dengan menggunakan analisis yang komprehensif

terhadap beban kerja Pemerintah dalam melaksanakan urusan wajib dan urusan pilihan. Analisis dilakukan dengan mempertimbangkan 4 (empat) faktor yaitu 1) besaran urusan sebagaimana dijelaskan dalam PP No. 38 Tahun 2008; 2) besaran potensi daerah; 3) nilai strategis atau tingkat urgensi pelaksanaan urusan yang didasarkan atas keterkaitan pelaksanaan urusan dengan visi dan misi daerah, peningkatan pelayanan publik dan reformasi birokrasi; 4) analisis kelembagaan.

Selain hal tersebut di atas, penyusunan desain kelembagaan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) juga harus mempertimbangkan faktor-faktor lain agar desain yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan daerah dan dapat mengantisipasi berbagai kecenderungan perkembangan di masa mendatang. Sejumlah dasar pemikiran yang perlu diperhatikan dalam penyusunan desain kelembagaan OPD, antara lain: 1) Kaidah perumpamaan urusan; 2) Harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan "sektoral", misalnya UU Keolahragaan, PP Ketahanan Pangan, dll. 3) Akomodasi kepentingan nasional, misalnya untuk ketahanan pangan, penanganan bencana, pengarusutamaan gender, perlindungan anak, dll. 4) Pertimbangan proporsionalitas beban kerja antar OPD. 5) Rasionalisasi dan restrukturisasi di sekretariat daerah, 6) Optimalisasi fungsi dinas dan lembaga teknis sebagai ujung tombak dalam pembangunan dan pelayanan.

Perubahan Kelembagaan Pemerintah Daerah juga perlu diiringi dengan perubahan pola pikir (*mind setting*) dari Aparatur untuk itu proses sosialisasi dalam rangka menyatupadukan pandangan perlu dilakukan untuk semua lapisan aparatur.

DAFTAR PUSTAKA

- Baban Sobandi, dkk, 2001, Model Kuantitatif Penataan Kelembagaan Daerah, Bandung : STIA LAN
- Budi Rahardjo, 2001, *Membangun E-Government*,
www.cert.or.id/~budi/articles/e-gov-makassar.doc (Di download Februari 2008)
- Sedarmayanti, 2005, *Menata Ulang Kelembagaan Pemerintahan Daerah Untuk Meningkatkan Kinerja dan Mewujudkan Kepemerintahan Yang Baik Di Era Baru Pemerintahan* (Wacana Kinerja Edisi Lengkap Tahun 2005), Bandung : PKP2A I LAN
- Tim Peneliti PKP2A III LAN, 2006, *Hasil Kajian Model Kelembagaan Pengelolaan Kawasan Perbatasan Dalam Rangka Percepatan Pembangunan Sosial Ekonomi Wilayah Perbatasan*, Samarinda : PKP2A III LAN
- Tim Peneliti PKP2A III LAN, 2005, *Hasil Kajian Penataan Kewenangan dan Kelembagaan PEMDA Kabupaten/Kota dan Propinsi di Wilayah Kalimantan*, Samarinda: PKP2A III LAN
- Tim Kedeputan KKSDA LAN, 2003, *Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah Dalam Rangka Pengelolaan Pemerintahan Yang Lebih Baik*, Jakarta : LAN
- Tim Peneliti PKP2A I LAN, 2002, *Kelembagaan Wilayah Khusus (Special District)*, Bandung : PKP2A I LAN