

IMPLIKASI PEMBERLAKUAN UU NOMOR 22 TAHUN 1999 TERHADAP KELEMBAGAAN DAERAH (KASUS DI 4 KABUPATEN DAN 3 KOTA DI JAWA BARAT)

Oleh: Baban Sobandi, SE, M.Si

Inefisiensi kelembagaan baik di tingkat pusat maupun di daerah, merupakan kenyataan lain dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Indonesia. Banyak sekali institusi yang semestinya tidak ada tetapi dibentuk juga, yang sebenarnya tidak melahirkan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan menjadi lebih baik. Dalam kaitan ini, kebijaksanaan otonomi daerah yang digulirkan pemerintah sejak tahun 1999, berakibat kepada format kelembagaan daerah. Sebenarnya hal ini wajar karena kewenangan daerah kabupaten/kota semakin bertambah sehingga perlu dilakukan penataan kelembagaan yang ada. Yang menjadi masalah adalah jika penataan kelembagaan bukan berorientasi kebutuhan pelayanan kepada masyarakat, melainkan bagi-bagi harkat, berkat, martabat, dan jabatan. Permasalahan ini nampaknya terjadi di beberapa daerah, meskipun pada derajat yang berbeda-beda. Hasil kajian yang dilakukan menunjukkan, bahwa walaupun persepsi pejabat daerah menunjukkan adanya suatu kesepakatan mengenai faktor-faktor yang harus dipertimbangkan dalam melakukan penataan kelembagaan daerah, namun ternyata tidak semua daerah memperhatikan faktor-faktor tersebut. Selain itu, prinsip-prinsip dan langkah-langkah yang harus ditempuh dalam melakukan penataan kelembagaan, tidak dilakukan oleh semua daerah, sehingga implikasi lingkup beban dan volume kerja yang dimiliki oleh kelembagaan yang identik dalam nomenklaturinya, tidak serta merta mempunyai bobot dan volume kerja yang berbeda. Demikian juga, terdapat nomenklatur kelembagaan yang berbeda, namun bobot dan volume kerjanya relatif sama. Dilihat dari dimensi ini, penataan kelembagaan daerah belum dilakukan secara efisien, efektif, dan berkeadilan.

Pertimbangan Teoritis & Normatif Dalam Penataan Kelembagaan

Lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 telah menimbulkan reaksi pemerintah daerah untuk melakukan penataan kelembagaannya. Memang, kenyataan ini logis, karena UU ini pada dasarnya telah merubah format kewenangan yang dimiliki oleh daerah. Namun, yang jadi permasalahan adalah proses penataan yang dilakukan oleh beberapa daerah sering kali tidak didasari oleh pertimbangan-pertimbangan rasional,

melainkan lebih mengedepankan emosional. Sementara itu daerah-daerah yang mencoba memperhatikan aspek-aspek rasionalitas, juga tidak melahirkan suatu format kelembagaan yang optimal yang memenuhi kriteria keadilan dan efisiensi, sebagaimana hasil kajian penulis yang dilakukan di 4 kabupaten dan 3 kota di Jawa Barat, yaitu Kabupaten Bandung, Kabupaten Cianjur, Kabupaten Ciamis, Kabupaten Subang, Kota Bogor, Kota Cirebon, dan Kota Bekasi.

"Kewenangan Daerah" sebenarnya tidak berarti semua kegiatan dalam lingkup

kewenangan tersebut secara teknis operasional harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Sama halnya dengan pemahaman "dikuasai oleh negara" dalam konteks pasal 33 UUD 1945, tidak berarti harus selalu dibentuk BUMN untuk mengelola cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak.

"Kewenangan Daerah" secara teknis operasional dapat dilaksanakan oleh pihak lain (baca: swasta dan masyarakat), dengan kendali pengaturan oleh pemerintah daerah. Implikasinya, daerah seyogyanya melakukan pemilahan terhadap kegiatan dalam setiap lingkup kewenangan, mana yang dapat diprivatkan dan mana yang mesti dilaksanakan oleh pemerintah daerah langsung. Kegiatan yang bersifat pengaturan, pembinaan, dan perijinan nampaknya harus tetap dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Sedangkan beberapa kegiatan yang bersifat teknis operasional kemungkinan dapat dilaksanakan oleh pihak lain (swasta dan masyarakat) atau diselenggarakan dengan pola kemitraan antara pemerintah dengan swasta.

Sebagai contoh, beberapa kegiatan dalam lingkup kewenangan Bidang Pendidikan, dapat dilakukan oleh swasta dan masyarakat. Munculnya berbagai pendidikan formal non-pemerintah, secara empirik menunjukkan peluang yang besar pelayanan pendidikan dapat dilakukan oleh pihak lain, disamping oleh pemerintah sendiri. Demikian juga, banyaknya rumah sakit swasta, poliklinik swasta, dan tempat bersalin swasta, mengindikasikan begitu besarnya minat swasta untuk terjun dalam produksi layanan kesehatan.

Atas dasar alasan ini, pemikiran

mengenai perlunya privatisasi pelayanan, perlu dipertimbangkan, dengan tetap mengacu kepada asas optimalisasi kemanfaatan untuk umum (*social benefit*). Sepanjang dapat memberikan manfaat yang lebih besar untuk masyarakat, maka suatu layanan dapat di-swastakan.

Untuk itu, empat klasifikasi produk yang dikemukakan Savas (*Privatization*: 1987) dapat dijadikan instrumen untuk memilah jenis-jenis layanan dalam semua lingkup kewenangan pemerintah daerah. *Private goods*, yaitu barang yang dikonsumsi secara individual, dan orang yang ingin memperolehnya perlu mengeluarkan biaya. Hampir semua jenis layanan yang disediakan oleh swasta, termasuk kategori ini. *Common pool goods*, barang yang dikonsumsi secara individual dan untuk memperolehnya tidak perlu mengeluarkan biaya. Kekayaan laut, udara, dan lainnya, merupakan contoh untuk kelompok ini. *Toll goods*, barang yang dikonsumsi secara bersama-sama (kolektif) dan orang yang ingin memperolehnya harus mengeluarkan biaya, contohnya layanan televisi saat ini. Terakhir, *collective goods*, barang yang dapat dikonsumsi secara kolektif dan untuk memperolehnya tidak diperlukan biaya. Contoh untuk jenis ini adalah urusan pertahanan, patroli polisi, pemadam kebakaran, dan sebagainya.

Atas dasar klasifikasi ini, layanan yang berupa *private goods*, swasta lebih memungkinkan untuk mengelolanya. Mekanisme harga akan memberikan sinyal-sinyal keuntungan bagi pengusaha untuk masuk dalam industri ini. Sebaliknya layanan yang berbentuk *collective goods*, kecil kemungkinan untuk dilakukan oleh swasta. Dalam hal ini pemerintah mau tidak mau berkewajiban untuk menyelenggara-

rakannya.

Setelah kewenangan Pusat dan Provinsi diidentifikasi melalui PP Nomor 25 Tahun 2000 sebagai tidak lanjut pasal 11 UU Nomor 22 Tahun 1999, difahami bahwa di luar semua itu, termasuk kewenangan kabupaten/kota, Meskipun demikian, tidak berarti semua kewenangan harus dilaksanakan. Apabila masyarakat tidak membutuhkannya, tidak perlu diselenggarakan.

Ketidakbutuhan masyarakat bisa disebabkan oleh dua hal. Pertama, karena daerah tidak memiliki basis kewenangnya. Misalnya, daerah yang tidak memiliki wilayah perairan laut, tidak perlu dibentuk institusi yang mengurus kewenangan ini, meskipun merupakan kewenangan daerah. Kedua, karena masyarakat sudah mampu menyediakan sendiri, tanpa bantuan pemerintah. Dalam hal ini, jika suatu saat masyarakat mampu mengelola sendiri kebersihan lingkungannya, maka tidak perlu lagi dilaksanakan pemerintah daerah. Serahkan saja kepada masyarakat/swasta. Pemerintah bertindak sebagai pengatur dan pemungut pajak. Atas dasar ini, maka *kebutuhan riil* harus menjadi pertimbangan pertama dalam menata kelembagaan daerah.

Selanjutnya, kewenangan daerah, selain tidak bermakna harus selalu dilaksanakan secara teknis operasional oleh Pemerintah Daerah, juga tidak menetapkan jenis kelembagaan yang harus dibentuk. Dinas, sub dinas, bidang, badan, kantor, bagian, atau bentuk kelembagaan lainnya. Dus, walaupun suatu kewenangan akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah tidak mesti berbentuk dinas. Dalam konteks ini, **beban pekerjaan** mesti menjadi bahan pertimbangan kedua dalam menentukan

format kelembagaan daerah. Makin besar beban kerja, makin tinggi peringkat kelembagaan yang dibentuk, dan sebaliknya jika beban kerja kecil.

Tolok ukur yang dipergunakan bervariasi, tergantung kepada kewenangnya. Kewenangan dalam Bidang Pertanian misalnya, dapat menggunakan tolok ukur luas areal pertanian atau jumlah masyarakat yang bekerja pada sektor pertanian. Demikian pula, kewenangan dalam Bidang Pendidikan, dapat menggunakan jumlah usia sekolah sebagai tolok ukur.

Kemudian, atas dasar pemikiran bahwa tidak semua kewenangan harus diselenggarakan dalam wadah kelembagaan yang berperingkat sama, maka dengan alasan efisiensi dan efektivitas perlu dilakukan analisis **homogenitas** sebagai pertimbangan ketiga. Artinya, kewenangan yang relatif sama, dan beban kerja masing-masing yang relatif kecil dapat digabung dalam suatu kelembagaan tertentu. Misalnya, apabila beban kerja kewenangan Bidang Pertanian dan Bidang Perikanan relatif kecil, tidak perlu masing-masing dibentuk dinas, cukup satu dinas saja, Dinas Pertanian dan Perikanan. Di dalamnya terdapat Sub Dinas Pertanian dan Sub Dinas Perikanan. Kriteria yang dapat digunakan untuk analisis homogenitas, antara lain: *Pertama*, kesamaan basis kewenangan utama, misalnya kewenangan Bidang Kependudukan dan Ketenagakerjaan sama-sama berbasis penduduk. Bidang Pertanian dan Perkebunan, sama-sama berbasis lahan.

Kedua, keterkaitan kewenangan. Kewenangan-kewenangan yang memiliki keterkaitan yang erat, meskipun tidak memiliki basis kewenangan utama yang

sama, dapat digabungkan. Misalnya, keterkaitan antara kewenangan Bidang Penanaman Modal dengan Bidang Industri dan Perdagangan. Dalam kondisi saat ini, perkembangan industri dan perdagangan sangat ditentukan oleh arus investasi yang masuk. Dengan demikian, ketiga kewenangan tersebut dapat digabung dalam satu institusi.

Ketiga, homogenitas produk layanan. Produk layanan perijinan misalnya, dapat digabung dalam satu kelembagaan dengan sistem Manajemen Satu Atap, Sistem Perijinan Terpadu, atau terminologi lain yang relevan. Demikian pula homogenitas konsumen dapat dijadikan kriteria keempat sebagai bahan pertimbangan untuk penggabungan kelembagaan.

Kondisi Empirik Penataan Kelembagaan Daerah

Dari persepsi pejabat di ketujuh daerah tersebut, dapat diidentifikasi bahwa implikasi pemberlakuan UU Nomor 22 Tahun 1999 dapat diklasifikasikan kedalam 4 kelompok besar, yaitu: *Pertama*, perubahan kewenangan dan beban kerja, *kedua* perubahan kelembagaan dan jabatan struktural serta eselonisasi, *ketiga* perubahan jumlah pegawai, dan *keempat* perubahan anggaran.

Perubahan kewenangan daerah telah tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang ada. Pada dasarnya semua kewenangan adalah milik daerah kabupaten/kota, kecuali 5 bidang kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat (yaitu kewenangan bidang politik luar negeri, bidang fiskal dan moneter, bidang agama, bidang hukum dan peradilan, serta

kewenangan bidang pertahanan dan keamanan), semua kewenangan yang diatur dalam PP Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah dan Propinsi, dan kewenangan-kewenangan yang semestinya merupakan kewenangan daerah kabupaten/kota namun belum mampu atau tidak mampu untuk dilaksanakan oleh kabupaten/kota.

Perubahan kelembagaan, jabatan struktural, dan eselonisasi, serta perubahan jumlah pegawai dan jumlah anggaran, antar daerah bervariasi, karena memang tidak diatur secara rinci dalam suatu peraturan perundang-undangan dari pemerintah pusat, dan daerah diberikan keleluasaan untuk mengaturnya. Perubahan ketiga aspek ini lebih merupakan implikasi dari terjadinya perubahan kewenangan. Realita perubahan ketiga aspek ini, dapat diikuti pada pembahasan dan analisis berikut.

• Perubahan Jumlah dan Struktur Kelembagaan Daerah

Terjadi perubahan kelembagaan hampir di ketujuh daerah penelitian pasca pemberlakuan UU Nomor 22 Tahun 1999, meskipun secara umum perubahan tersebut tidak terlalu signifikan. Dari enam daerah yang menampilkan data kuantitatif mengenai jumlah kelembagaan, 3 daerah diantaranya mengalami pengurangan jumlah kelembagaan, 2 daerah tetap, dan 1 daerah mengalami penambahan. Ini artinya, bahwa penambahan kewenangan, tidak serta merta direspon dengan penambahan jumlah lembaga.

Selanjutnya, jumlah jabatan struktural juga secara umum berkurang. Hal ini berarti, bahwa peningkatan jumlah kewenangan yang dimiliki oleh daerah kabupaten/kota selain direspon dengan

pengurangan jumlah kelembagan juga ditanggapi dengan pengurangan jumlah jabatan struktural. Ini sejalan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 Tentang Organisasi Perangkat Daerah, yang menghapus jabatan struktural eselon V.

Dilihat dari dimensi ini, nampak terjadi perubahan pola umum penataan kelembagaan daerah, dari semula berupaya menambah kelembagaan dan porsi jabatan struktural, menjadi pola penataan kelembagaan yang mengarah kepada *ramping struktur kaya fungsi*, meskipun dalam beberapa hal, pertimbangan rasional yang ditujukan untuk membentuk kelembagaan *ramping struktur kaya fungsi* itu belum dilaksanakan.

Selain itu, dapat dilihat pula bahwa sebelum pelaksanaan otonomi daerah, tidak ada eselon I di daerah kabupaten/kota, dan setelah kebijakan otonomi daerah diberlakukan, sekretaris daerah kabupaten/kota yang semula eselon IIB berubah menjadi eselon IIA. Hal ini berlaku di semua daerah. Eselon IIB sebelumnya hanya seorang yaitu sekda, namun setelah otonomi, semua kepala dinas, badan, dan lembaga setingkat, berubah dari eselon IIIA menjadi eselon IIB, sehingga jumlah eselon IIB di semua daerah mengalami lonjakan sesuai dengan jumlah dinas, badan, dan lembaga yang dibentuknya. Meskipun perubahan ini hanya bersifat perubahan eselon, namun dalam realita ternyata kelembagaan DIBALE (Dinas, Badan, dan Lembaga), yang dipimpin oleh Eselon IIB yang semula eselon IIIA, juga mengalami peningkatan yang tajam. Sementara itu, jika dilihat dari jumlah kelembagaan secara total mengalami penurunan. Dari kedua fenomena itu dapat disimpulkan, bahwa ada kecenderungan

dalam melakukan penataan kelembagaannya, daerah melakukan penghapusan terhadap beberapa kelembagaan di bawah tingkat DIBALE, namun pada saat yang sama menambah kelembagaan setingkat DIBALE. Atau terjadi penggabungan beberapa kelembagaan dibawah tingkat DIBALE menjadi kelembagaan setingkat DIBALE. Pengurangan kelembagaan dibawah tingkat DIBALE lebih banyak jika dibandingkan dengan penambahan kelembagaan setingkat DIBALE.

Eselon IIIA mengalami peningkatan yang sangat tajam jika dibandingkan dengan kondisi sebelumnya. Demikian juga jika dibandingkan dengan jumlah eselon IIIB sebelum penataan (yang menjadi cikal bakal eselon IIIA). Hal ini menunjukkan terjadinya pembengkakan struktur organisasi pada level menengah. Pembengkakan ini disebabkan adanya penggabungan instansi vertikal kepada instansi daerah, sehingga nomenklatur Bagian atau Sub Dinas atau yang setingkat dengan itu pada suatu DIBALE menjadi meningkat, disamping adanya nomenklatur baru seperti Wakil Kepala.

Eselon IIIB di beberapa daerah mengalami peningkatan dibandingkan kondisi sebelumnya. Hal ini menunjukkan bahwa terjadi penambahan nomenklatur pada level ini. Namun, jika dibandingkan dengan eselon IVA sebelum penataan, jumlah eselon IIIB jauh lebih sedikit. Kalau eselon IVA sebelum penataan merupakan cikal bakal eselon IIIB pasca penataan, berarti hanya sebagian kecil saja (lebih kurang 20% saja) pejabat eselon IVA yang dinaikan menjadi eselon IIIB sedangkan selebihnya tetap dengan pindah

tempat, atau justru dibebaskan dari jabatan struktural. Jumlah eselon IVA dan IVB mengalami perubahan yang bervariasi antar daerah, sesuai dengan kebutuhannya. Sementara itu, hampir di semua daerah survey, eselon V telah dihapuskan.

Terjadinya penambahan kelembagaan setingkat DIBALE dan penggabungan atau penghapusan kelembagaan di bawah tingkat DIBALE, dapat diinterpretasi sebagai berikut: *Pertama*, untuk mengakomodasi peningkatan kewenangan. Artinya, karena kewenangan daerah makin luas, maka status kelembagaan yang ada perlu ditingkatkan dari semula dibawah tingkat DIBALE, menjadi setingkat DIBALE. *Kedua*, penambahan kelembagaan setingkat DIBALE dimaksudkan untuk mewadahi para pejabat struktural pada tingkat eselon IIB, yang berasal dari para pejabat puncak pada institusi pusat yang ada di daerah yang kemudian berubah menjadi institusi daerah (semacam Kantor Departemen). Sementara itu, sebagian besar pejabat tingkat bawah (*lower management*) tidak diakomodasi sama sekali atau dinaikkan eselonnya.

Ketiga, dilihat dari perubahan jabatan struktural nampak ada kecenderungan daerah untuk meningkatkan status dan jumlah eselon pada level menengah ke atas. Hal ini dapat ditangkap sebagai jawaban daerah terhadap peraturan perundangan yang mengharuskan dihapuskannya eselon V. Dampak positif dan negatif dari kecenderungan ini, dapat dilihat dari berbagai sisi. *Keempat*, jika dilihat dari sisi kelembagaan, nampak ada efisiensi jumlah kelembagaan. Terjadi perubahan pola penataan kelembagaan (seperti dikemukakan sebelumnya), yaitu dari pola pembentukan

kelembagaan yang kaya struktur, menjadi miskin struktur tetapi kaya fungsi.

Kelima, dilihat dari sisi pelayanan, ada kemungkinan terjadi perubahan sistem dan mekanisme pelayanan menjadi semakin sederhana, dengan asumsi banyaknya struktur organisasi berarti banyaknya jalur pelayanan yang harus ditempuh. Namun, sebenarnya kondisi ini tidak mutlak, apabila struktur organisasi ditujukan untuk spesialisasi, maka pengurangan struktur pada level bawah justru akan memperlambat proses pelayanan. *Keenam*, meningkatnya eselon pada berbagai level struktur, berimplikasi kepada meningkatnya jumlah rupiah tunjangan jabatan. Makin tinggi level struktural yang dipegang, makin tinggi tunjangan jabatan yang akan diterima. Dari sisi ini, justru terjadi pemborosan dana masyarakat. Analisis lebih tajam mengenai hal ini akan diuraikan berikutnya.

• *Perubahan Jumlah Pegawai Daerah*

Selain berimplikasi kepada perubahan kelembagaan, perubahan kewenangan semestinya juga berimplikasi kepada perubahan jumlah pegawai. Dalam kondisi ini, perubahan jumlah pegawai daerah sebagai akibat dari peleburan instansi pusat yang ada di daerah. Jadi tatkala kewenangan itu diserahkan kepada daerah, maka kelembagaannya pun diubah, dan sekaligus pegawainya pun di limahkan kepada daerah. Data statistik menunjukkan perubahan yang signifikan dalam jumlah pegawai, seperti terlihat pada tabel 1 berikut:

Tabel 1
Perbandingan Jumlah Pegawai Daerah
Pra dan Pasca Otonomi

No.	Daerah	Jumlah Pegawai		
		Sebelum Otonomi Daerah	Sesudah Otonomi Daerah	Prosentase Perubahan
1	Kab. Bandung	26769	35219	31,57%
2	Kota Bogor	4190	7337	75,11%
3	Kab. Cianjur	14856	15374	3,49%
4	Kab. Ciamis	15204	19767	30,01%
5	Kota Cirebon	3794	5825	53,53%
6	Kota Bekasi	5546	8553	54,22%
7	Kota Subang	9602	11997	24,94%
		79961	104072	30,15%

Sumber: Setda Kabupaten/Kota Sampel, diolah.

Dari tabel di atas terlihat bahwa pegawai daerah mengalami peningkatan yang cukup besar, rata-rata 30,15% setelah pemberlakuan UU Nomor 22 Tahun 1999. Kota Bogor merupakan daerah yang paling besar secara relatif penambahan pegawainya, karena jumlah pegawai daerah sebelum pelimpahan relatif sedikit dibandingkan daerah lainnya. Secara mutlak daerah yang menerima pelimpahan pegawai pusat yang paling banyak adalah Kabupaten Bandung, yaitu sebanyak 8.450 orang. Banyaknya penambahan pegawai di Kabupaten Bandung ini disebabkan banyaknya personil atau pegawai di instansi vertikal yang ada di Kabupaten Bandung sebelum pemberlakuan UU Nomor 22 tahun 1999. Sementara itu,

pelimpahan pegawai pusat ke Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur, baik dilihat secara relatif maupun jumlah mutlaknya paling sedikit. Hal ini disebabkan sedikitnya pegawai instansi vertikal yang ada di Kabupaten Cianjur sebelum terjadinya pelimpahan.

Perubahan Jumlah Anggaran

Implikasi penting lain dari penambahan jumlah dan intensitas kewenangan yang dimiliki daerah adalah bertambahnya jumlah anggaran yang diperlukan untuk membiayai penyelenggaraan kewenangan-kewenangan tersebut, seperti terlihat pada Tabel 2 berikut:

Tabel 2
Perbandingan Jumlah Anggaran Daerah
Pra dan Pasca Otonomi Daerah

No.	Daerah	Jumlah Anggaran (Milyar Rupiah)					
		Rutin		Pembangunan		Prosentase Perubahan	
		Pra Otonomi	Paska Otonomi	Pra Otonomi	Paska Otonomi	Rutin	Pembangunan
1	Kab. Bandung	291,753	612,154	79,739	233,556	109,82	192,90
2	Kota Bogor	72,434	164,760	19,217	47,192	127,46	145,57
3	Kab. Cianjur	111,967	280,064	36,735	92,006	150,13	150,46
4	Kab. Ciamis	135,724	334,244	33,722	65,094	146,27	93,03
5	Kota Cirebon	48,337	114,078	23,378	29,577	136,01	26,52
6	Kota Bekasi	71,387	206,622	63,262	157,744	189,44	149,35
7	Kota Subang	91,957	227,331	27,867	67,624	147,21	142,67
	Jumlah	823,559	1,939,253	283,920	692,793	135,47	144,00
	Proporsi Terhadap Total Anggaran	74,36%	73,68%	25,64%	26,32%		

Sumber: Setda Kabupaten/Kota Sampel, diolah.

Dari data perubahan jumlah anggaran seperti terlihat pada tabel di atas, nampak bahwa secara umum anggaran pemerintah daerah mengalami peningkatan lebih dari 100% (lebih dari dua kali lipat). Namun demikian, meskipun anggaran meningkat lebih dua kali lipat, tidak bisa ditafsirkan bahwa pelayanan yang diberikan oleh PEMDA meningkat lebih dari dua kali lipat juga. Peningkatan anggaran yang begitu besar disebabkan oleh beberapa faktor. *Pertama*, sumber pembiayaan pembangunan di daerah sekarang ini memang bertumpu kepada APBD, sebagai implikasi penerapan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang

didasarkan kepada asas dekonsentrasi melalui instansi pusat di daerah sama sekali ditiadakan. Dengan demikian, anggaran pembangunan di daerah yang bersumber dari APBN melalui penyelenggaraan dekonsentrasi sama sekali tidak ada. *Kedua*, jumlah kelembagaan daerah saat ini jauh lebih sedikit jika dibandingkan jumlah kelembagaan di daerah sebelum UU Nomor 22 Tahun 1999 (Kelembagaan Daerah plus Instansi Vertikal). Dengan demikian, anggaran yang sebelumnya milik instansi vertikal di daerah, sekarang dimiliki oleh instansi otonom sebagai kompensasi peningkatan tugas pokok dan fungsi. *Ketiga*, terjadi peningkatan harga barang dan jasa yang begitu tinggi.

Selain bisa dilihat dari prosentase

peningkatannya, perubahan anggaran daerah juga bisa ditinjau dari proporsi anggaran rutin dan anggaran pembangunan terhadap keseluruhan anggaran daerah. Dari data pada Tabel 2 nampak bahwa prosentase anggaran rutin secara umum jauh lebih tinggi dibandingkan anggaran pembangunan, baik sebelum maupun sesudah dilakukan penataan, meskipun secara relatif terjadi penurunan, namun penurunan tersebut tidak signifikan, yaitu dari 74,36% menjadi 73,68%. Jika anggaran pembangunan ditafsirkan sebagai anggaran dalam rangka investasi untuk penambahan kapasitas sektoral, dan anggaran rutin diinterpretasi sebagai anggaran untuk memenuhi kebutuhan pemeliharaan status quo, maka dapat dilihat prosentase penambahan kapasitas di daerah relatif sedikit jika dibandingkan dengan pemeliharaan status quo.

Apabila diamati lebih cermat, anggaran rutin daerah secara empirik, antara lain terdiri dari gaji pegawai dan belanja barang. Dari keseluruhan anggaran rutin, biasanya proporsi belanja pegawai merupakan yang terbesar (lebih kurang 80% dari keseluruhan anggaran rutin). Jika hal ini betul, dengan demikian dari keseluruhan anggaran belanja daerah lebih dari 58% ($80\% \times 73,68\%$) dialokasikan untuk menggaji pegawai mulai dari level terendah sampai kepada level tertinggi termasuk tunjangan jabatannya. Selanjutnya, pada level mana terjadi pembengkakan belanja pegawai tersebut? Apakah pada tingkat gaji pegawai non struktural, struktural, atau pejabat fungsional? Dengan menganalisis data perubahan anggaran dikaitkan dengan perubahan jumlah eselon dan jumlah pegawai, maka kontribusi terbesar terhadap

pembengkakan belanja pegawai tersebut dapat diprediksikan pada level pejabat struktural sebagai tunjangan jabatan, karena gaji pegawai pada dasarnya tetap didasarkan pada ketentuan sebelumnya, meskipun ada perubahan tetapi tidak begitu besar.

• ***Hubungan Perubahan Kelembagaan, Struktur Organisasi, Jumlah Pegawai, dan Anggaran***

Selanjutnya, ada beberapa hal yang dapat disimpulkan dari fenomena hubungan antara perubahan jumlah kelembagaan, struktur organisasi, jumlah pegawai, dan jumlah anggaran daerah, sebagai berikut:

1. *Hubungan Antara Perubahan Jumlah Lembaga Dengan Jumlah Eselon (Struktur Organisasi)*. Perubahan jumlah lembaga tidak selalu berbanding lurus dengan perubahan jumlah jabatan struktural. Hanya di Kota Bogor dan Kota Cirebon saja, penurunan jumlah lembaga diikuti oleh penurunan jumlah struktur organisasi (eselon). Artinya, di Kota Bogor dan Kota Cirebon selain terjadi pengurangan jumlah lembaga, juga terjadi perampingan organisasi pada institusi-institusi yang ada.

Di Kota Bekasi, meskipun terjadi pengurangan jumlah lembaga, namun struktur organisasi justru makin gemuk. Kondisi ini sebenarnya tidak selamanya jelek, dalam kondisi tertentu justru lebih baik dibandingkan dengan menambah kelembagaan baru. Artinya, di Kota Bekasi terjadi penggabungan kelembagaan antar beberapa Bidang Kewenangan yang relatif homogen (*pertimbangan homogenitas layanan*)

namun mempunyai beban dan volume kerja relatif sedikit. Untuk mengakomodasi perbedaan substansi, di Kota Bekasi ini dipisahkan dalam struktur organisasi internal. Namun, apabila penggemukan struktur tersebut justru untuk bagi-bagi jabatan, inilah yang tidak benar.

Di Kota Subang, Kabupaten Cianjur, dan Kabupaten Ciamis, meskipun jumlah kelembagaan tidak berubah, bahkan meningkat, namun struktur organisasi justru semakin berkurang. Hal ini berarti, secara kelembagaan tidak mengalami perubahan yang signifikan, namun terjadi perampingan struktur organisasi. Perampingan ini sebenarnya sebagai implikasi dari PP Nomor 84 Tahun 2000 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah, yang mengharuskan penghapusan eselon V.

2. *Hubungan Antara Jumlah Lembaga Dengan Jumlah Pegawai.* Dari data pada tabel 2 di atas nampak bahwa di satu sisi terjadi pengurangan lembaga (tiga daerah yang pertama), namun di sisi lain terjadi penambahan jumlah pegawai yang begitu tinggi. Sedangkan di tiga daerah terakhir, jumlah lembaga yang tetap (Subang dan Cianjur) atau bertambah (Ciamis), dibarengi penambahan jumlah pegawai. Namun prosentase penambahan jumlah pegawai jauh lebih tinggi jika dibandingkan dengan prosentase penambahan jumlah lembaga. Dengan demikian, di semua daerah survey secara umum terjadi penambahan jumlah pegawai di setiap lembaga daerah yang ada.

3. *Hubungan Antara Perubahan Jumlah Lembaga Dengan Jumlah Anggaran (Rutin dan Pembangunan).* Dari data di atas nampak anggaran meningkat dengan prosentase yang sangat besar, sedangkan kelembagaan justru mengalami pengurangan. Walaupun di beberapa daerah mengalami peningkatan, prosentasenya jauh lebih kecil dibandingkan dengan prosentase kenaikan anggaran. Dengan demikian, secara umum terjadi peningkatan jumlah anggaran yang besar bagi setiap kelembagaan daerah yang ada.
4. *Hubungan Antara Jumlah Eselon Dengan Jumlah Pegawai.* Dari data pada tabel 2 di atas nampak bahwa jumlah eselon secara umum meningkat, sedangkan jumlah pegawai meningkat lebih tinggi. Hal ini berarti jumlah pegawai per unit kerja pada berbagai level secara umum makin banyak. Di sisi lain, jumlah kewenangan juga semakin bertambah. Dengan demikian, jumlah kewenangan setiap unit kerja semakin bertambah pula. Dari dua fenomena ini dapat ditarik suatu kesimpulan, bahwa untuk mengakomodasi penambahan kewenangan di daerah, tidak dengan cara menambah kelembagaan atau menambah struktur organisasi, melainkan dengan spesialisasi fungsi dalam setiap unit organisasi, atau mungkin dengan pengembangan jabatan fungsional.
5. *Hubungan Antara Jumlah Eselon, Jumlah Pegawai, dan Jumlah Anggaran Rutin.* Prosentase peningkatan jumlah

anggaran rutin jauh lebih tinggi jika dibandingkan dengan prosentase peningkatan jumlah pegawai, sedangkan jumlah eselon semakin berkurang. Dari fenomena ini dapat ditafsirkan bahwa kenaikan belanja rutin lebih di-dongkrak oleh kenaikan belanja barang dan tunjangan jabatan, terlebih lagi jika dikaitkan dengan kebijakan pemerintah yang memang meningkatkan tunjangan jabatan pada berbagai jenjang.

Penutup

Memperhatikan respon daerah terhadap pemberlakuan UU Nomor 22 Tahun 1999 dalam melakukan penataan kelembagaan di daerahnya masing-masing, nampak bahwa secara umum terdapat kesamaan persepsi mengenai pertimbangan-pertimbangan yang harus dilakukan. Namun demikian, dalam realita pertimbangan-pertimbangan tersebut tidak dilakukan, melainkan pertimbangan subjektivitas yang lebih dikedepankan. Dalam hal ini, daerah lebih memperhatikan, bagaimana mewadahi pegawai ke dalam kelembagaan, daripada bagaimana mewadahi kewenangan. Sehubungan dengan hal tersebut, *political will* dari semua pihak untuk menetapkan faktor-faktor tertentu sebagai bahan pertimbangan rasional perlu segera diwujudkan. Salah satu upaya untuk itu adalah dengan membuat suatu formulasi model yang dapat menjamin efisiensi, efektivitas, dan keadilan dalam melakukan penataan kelembagaan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Bidang KKSDA Lembaga Administrasi Negara. *Hasil Kajian Penataan Kelembagaan Daerah Kabupaten Sukabumi*, Lembaga Administrasi Negara, 2000.
- Bidang KKSDA Lembaga Administrasi Negara. *Hasil Kajian Penataan Kelembagaan Daerah Kota Bekasi*, Lembaga Administrasi Negara, 2000.
- Bidang KKSDA Lembaga Administrasi Negara. *Hasil Kajian Penataan Kelembagaan Daerah Propinsi Jawa Barat*, Lembaga Administrasi Negara, 2000.
- Fernanda, Desi, dan Baban Sobandi. *Penataan Institusi Pelayanan Daerah*, Suara Karya, 2000.
- Fernandha, Desi. *Deregulasi dan Debirokratisasi Dalam Pelayanan Umum (dalam Miftah Thoha, Administrasi, Demokrasi dan Masyarakat Madani)*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 1999.
- Lembaga Administrasi Negara, Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I LAN Bandung*, Prospek Restrukturisasi Pemerintah Di Daerah Dalam Rangka Pengembangan Kemitrausahaan Dengan Sektor Swasta, LAN, 2000

- Lembaga Administrasi Negara, Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I LAN Bandung, Jurnal Ilmiah "Wacana Kinerja", beberapa edisi.*
- Powell, Walter W, & Paul J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. The University of Chicago Press, USA, 1991.
- Savas, E. S., *Privatization, The Key to Better Government*, New Jersey : Chatam House Publisher, 1987.
- Sobandi, Baban, dkk. *Model Kuantitatif Penataan Kelembagaan Daerah*, Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi, Lembaga Administrasi Negara, Bandung, 2002.
- Toha, Miftah, *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*, PT. Media Widya Mandala, Yogyakarta, 1991.
- Toha, Miftah, *Netralisasi Birokrasi Pemerintah di Indonesia* (dalam *Birokrasi dan Administrasi Pembangunan*, yang disunting oleh Sapta Nirwandar dan Ibrahim Tadju), Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1992.
- Toha, Miftah, *Deregulasi dan Debirokratisasi dalam Upaya Peningkatan Mutu Pelayanan Masyarakat*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional "Pembangunan Administrasi dalam PELITA VII" yang diselenggarakan PERSADI, Bandung, 1997
- Von Glinow, Mary Ann Young, *The New Professionals: Managing Today's High-tech Employees*, Ballinger Publishing Company, USA, 1988
- Wignyosoebroto, Soetandyo, *Likuidasi Kekuasaan Birokrasi Publik* (dalam Miftah Toha dan Agus Dharma, *Menyoal Birokrasi Publik*), Balai Pustaka, Jakarta, 1999.

Tentang Penulis:

Penulis adalah Peneliti pada Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I LAN di Bandung. Dosen STIA-LAN Bandung, dan Pengajar pada Diklatpim Tingkat III dan IV.