

ARAH KEBIJAKSANAAN PEMERINTAH TENTANG KELEMBAGAAN OTONOMI DAERAH

Oleh : Sapta Nirwandar

Dewasa ini tuntutan dan aspirasi tentang otonomi daerah di tengah-tengah masyarakat sangat kuat, dan ditindaklanjuti oleh MPR wujud Tap MPR Nomor XI/MPR/1998. Hal ini jelas membawa implikasi yang luas ; salah satunya adalah perlunya penyesuaian aspek kelembagaan aparatur pemerintah, baik di tingkat Pusat maupun Daerah. Dalam hal ini, kebijaksanaan otonomi daerah yang tertuang dalam UU Nomor 5 tahun 1974 perlu direvisi, dengan sasaran tertatanya organisasi pemerintah yang bercirikan : kejelasan visi dan misi, flat atau datar, ramping dan tidak banyak pembedangan, pengembangan jejaring organisasi, strategi *learning organization*, pengembangan jabatan fungsional, serta organisasi bervariasi.

Pendahuluan

Sebagaimana kita maklumi bersama, tuntutan dan aspirasi masyarakat tentang realisasi pelaksanaan otonomi daerah semakin hari semakin gencar. Tuntutan tersebut kian mengemuka seiring dengan perkembangannya iklim reformasi serta krisis ekonomi yang masih berkelanjutan. Aspirasi masyarakat tidak saja menuntut kewenangan daerah yang lebih besar, akan tetapi juga meminta ada perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah, serta diselenggarakannya pemerintahan yang lebih demokratis.

Tuntutan dan aspirasi tentang otonomi daerah tersebut kini telah ditangkap oleh wakil rakyat pada sidang istimewa MPR 10-13 November 1998 yang baru lalu, yang kemudian diakomodasi dan diwujudkan dalam bentuk TAP MPR Nomor XV/MPR/1998.

Oleh sebab itu, topik yang diangkat dalam Loka Karya yang kita lakukan saat ini saya anggap sangat tepat,

sebagai salah satu "trigger" untuk menindaklanjuti TAP MPR tersebut, sekaligus menyiapkan pokok pikiran tentang format kelembagaan pemerintah, baik Pusat maupun Daerah.

Apalagi era reformasi telah mendesak kita untuk melakukan pembenahan di berbagai bidang termasuk desentralisasi pemerintahan dan perbaikan mutu pelayanan masyarakat. Pembenahan kedua bidang tersebut tentu saja menuntut prakondisi sekaligus membawa implikasi perlunya dilakukan penataan terhadap struktur organisasi pemerintah, baik di Pusat maupun di Daerah otonom, yang tidak lagi kondusif terhadap tuntutan dimaksud.

Perlunya penataan kelembagaan pemerintah menjadi lebih *urgent* lagi jika dikaitkan dengan faktor-faktor internal maupun eksternal lainnya. Perkembangan di bidang ekonomi, baik global, regional, maupun nasional termasuk kesepakatan pemerintah Indonesia dengan IMF, misalnya, telah berdampak pada berubahnya peran dan aktivitas lembaga-lembaga ekonomi dan

atau keuangan di negeri ini. Dikurangnya monopoli komoditi yang dilakukan BULOG selama ini, misalnya, telah membuat besaran organisasi BULOG tidak sebanding dengan beban dan volume kerja yang ditangani. Sehingga organisasi BULOG perlu direstrukturisasi.

Selain itu, penerapan manajemen modern sebagai salah satu kecenderungan global juga merupakan pemicu perlunya dilakukan penataan organisasi pemerintah. Manajemen modern itu perlu sendiri mengandung sejumlah prinsip, antara lain:

- a. Berorientasi kepada konsumen atau pelanggan;
- b. Menggunakan teknik-teknik yang lebih ilmiah dalam analisis dan pengambilan keputusan;
- c. Bersifat jaringan kerja;
- d. Bekerja di dalam tim;
- e. Organisasi sebagai sistem terbuka;
- f. Desentralisasi.

Kecenderungan penerapan manajemen pemerintahan di negara-negara maju juga perlu menjadi *reference* dalam menata lembaga pemerintah. Kecenderungan yang cukup menonjol tersebut antara lain adalah:

- a. Pemerintah lebih berperan sebagai pengarah daripada pelaksana;
- b. Pemerintah lebih banyak menerapkan sistem desentralisasi daripada sentralisasi.

Berkaitan dengan upaya desentralisasi atau penyelenggaraan otonomi daerah tersebut, ada satu prinsip yang perlu dijadikan pegangan, bahwa pada prinsipnya semua urusan Pusat dapat diserahkan kepada Daerah, kecuali urusan di bidang moneter, pertahanan keamanan, peradilan, dan kebijaksanaan luar negeri, serta urusan yang secara

nasional lebih berdaya guna dan berhasil guna jika diurus oleh Pemerintah Pusat.

Kebijaksanaan Otonomi Daerah

Salah satu aspek yang sangat penting sebagai dasar penataan organisasi pemerintah di masa mendatang adalah Kebijakan Otonomi Daerah.

Seperti kita maklumi bersama, penitikberatan otonomi daerah di Daerah Tingkat II telah diamanatkan sejak tahun 1974, yaitu dengan diterbitkannya UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Namun, kenyataannya realisasi otonomi daerah tersebut masih menghadapi beberapa kendala.

Di antaranya adalah *keengganan Pemerintah Pusat* untuk menyerahkan sebagian urusan lengkap dengan pegawai, anggaran, dan perlengkapannya. Keengganan Pemerintah Pusat tersebut disebabkan berbagai masalah penting, antara lain kemampuan keuangan Daerah yang masih relatif rendah dan jumlah tenaga profesional yang tersedia masih terbatas.

Terlepas dari benar tidaknya asumsi tersebut, pada 1992 pemerintah telah menetapkan PP Nomor 45 Tahun 1992, yang ditindaklanjuti dengan PP Nomor 8 Tahun 1995 untuk menetapkan 26 Kabupaten Daerah Tingkat II sebagai Percontohan Otonomi Daerah Tingkat II. Rencananya, keberhasilan daerah percontohan tersebut akan dikembangkan ke daerah lain, sehingga seluruh daerah tingkat II pada saatnya nanti akan menjadi daerah tingkat II dengan otonomi yang nyata, dinamis, dan bertanggung jawab.

Otonomi daerah pada hakekatnya merupakan rangkaian upaya

pembangunan daerah dalam rangka tercapainya tujuan pembangunan nasional. Otonomi daerah juga mempunyai makna strategis, yakni mendorong proses pengambilan keputusan yang lebih cepat dan tepat, atau memberi dorongan proses konstruktif dalam proses pengambilan keputusan, sehingga kualitas keputusan publik di tingkat daerah dapat ditingkatkan.

Sebagaimana yang disebutkan John P. Kotter (1996) dalam bukunya yang sangat terkenal "*Leading Change*", bahwa lembaga yang didesentralisasi memiliki beberapa keunggulan, yakni :

- a. Lembaga tersebut lebih fleksibel daripada lembaga yang tersentralisasi; Lembaga tersebut dapat memberi respons dengan cepat terhadap lingkungan dan kebutuhan masyarakat yang berubah;
- b. Lembaga tersebut jauh lebih efektif daripada lembaga yang tersentralisasi;
- c. Lembaga tersebut lebih inovatif daripada lembaga yang tersentralisasi;
- d. Lembaga tersebut menghaluskan semangat kerja yang lebih tinggi, lebih banyak komitmen, dan lebih besar produktivitasnya daripada lembaga yang tersentralisasi.

Oleh sebab itu, keberhasilan peningkatan otonomi daerah tidak terlepas dari kemampuan aparatur negara, baik aparatur kelembagaan maupun sumber daya manusianya.

Belakangan ini, desakan berbagai pihak untuk merealisasikan otonomi daerah semakin gencar. Tampaknya Pemerintah juga semakin bulat tekadnya untuk segera memperbesar atau meningkatkan peran daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri,

melalui peninjauan kembali UU Nomor 5 Tahun 1974. Bahkan, prinsip otonomi nyata, dinamis, dan bertanggung jawab yang dianut UU Nomor 5 Tahun 1974 telah dikembangkan menjadi "luas, nyata, dan bertanggung jawab" seperti yang dimuat di dalam TAP MPR Nomor XV/MPR/1998.

Dengan demikian, peran Pemerintah Pusat akan diprioritaskan pada fungsi perumusan kebijaksanaan nasional, perencanaan nasional, pelayanan vitas, dan pengendalian.

Sedangkan, fungsi operasional dan pelayanan masyarakat diserahkan kepada Daerah Otonom. Sejalan dengan itu, struktur organisasi Pemerintah baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah akan mengalami tranformasi dari keadaan sekarang. Organisasi pemerintah Pusat akan semakin ramping serta diisi oleh SDM yang lebih Profesional dan kompeten, sedangkan organisasi Daerah Otonom akan berkembang seiring dengan kebutuhan untuk mengurus rumah tangga yang juga bertambah.

Arah Penataan Organisasi Pemerintah

Penataan organisasi pemerintah diarahkan untuk menciptakan organisasi yang antara lain mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

- a. **Visi dan misi organisasi jelas**
Dengan visi dan misi yang jelas, akan dapat disusun organisasi yang benar-benar sesuai dengan tuntutan kebutuhan serta dapat dipahami dan diaplikasikan oleh seluruh pejabat/pegawai di dalam organisasi.
- b. **Organisasi flat atau datar**
Dengan organisasi yang berbentuk flat atau datar berarti struktur

organisasi tidak perlu terdiri dari banyak tingkatan atau hierarki. Organisasi pemerintah cukup memiliki dua atau tiga tingkatan struktur di bawah pucuk pimpinan.

c. **Organisasi ramping atau tidak banyak pembedangan**

Dengan organisasi yang berbentuk ramping maka jumlah pembedangan secara horisontal harus ditekan seminimal mungkin sesuai dengan beban tugasnya.

d. **Organisasi Jejaring (*Network organization*)**

Dalam era globalisasi saat ini harus ditumbuhkan organisasi jejaring, karena organisasi seperti inilah yang mampu melakukan aktivitas organisasi secara cepat dan efisien. Organisasi yang tidak memanfaatkan *networking*, cepat atau lambat akan ditinggalkan pelanggan atau tertinggal karena kalah bersaing. Untuk itu berbagai kalangan menilai bahwa organisasi yang sukses adalah "*small organization but large networking*".

e. **Strategi-Learning Organization (*Organisasi Pembelajar*)**

Dalam suasana perubahan yang sangat cepat ini diperlukan organisasi yang mampu mentransformasi dirinya (organisasinya) untuk menjawab terhadap tantangan-tantangan dan kesempatan yang terjadi akibat perubahan tersebut. Proses transformasi atau belajar dari setiap unsur dalam organisasi tersebut kita kenal sebagai "Organisasi Pembelajar". Pada akhirnya organisasi yang cepat belajar akan mampu beradaptasi dengan cepat terhadap perubahan yang terjadi.

f. **Organisasi banyak diisi jabatan-jabatan profesional**

Sejalan dengan bentuk organisasi yang flat, maka jabatan struktural hanya terdiri dari dua atau tiga level (*layers*); selebihnya diisi oleh pejabat profesional / fungsional.

g. **Organisasi bervariasi**

Organisasi terbuka kemungkinan untuk memiliki struktur yang berbeda antara yang satu dengan lainnya, sesuai dengan kondisi dan prioritas misi organisasi yang bersangkutan.

Dengan arah penataan tersebut, maka diharapkan tercipta organisasi pemerintah yang semakin mampu, cepat, fleksibel, dan tanggap terhadap kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks dewasa ini. Seperti digambarkan oleh Michael J Marquardt (*Building The Learning Organization*, McGrawhill, 1996) bahwa: "*The large dinosaur organizations with pea-sized brains that flourished in the past cannot breathe and survive in this new atmosphere of rapid change and intense competition..... Only those dinosaurs that can transform themselves into more intelligent, proficient beings will survive as we enter the next millenium. The new organization that emerges will enjoy greater knowledge flexibility, speed, power, and learning ability to better confront the shifing needs of new environment, more demanding customer, and smarter knowledge worker.*"

Konkritisasi Penataan Organisasi Pemerintah Daerah

Secara konkrit penataan organisasi pemerintah daerah akan sangat tergantung pada alternatif atau skenario bentuk desentralisasi yang akan diterapkan, apakah (1) desentralisasi dua tingkat di Propinsi Dati I dan Kabupaten / Kotamadya Dati II (dengan titik berat

di Dati II), atau (2) desentralisasi satu tingkat di Kabupaten / Kotamadya.

- a. Alternatif atau Skenario I (desentralisasi dua tingkat, yaitu di Propinsi Dati I dan Kabupaten / Kotamadya Dati II, dengan titik berat di Dati II):

Dengan skenario ini, maka penataan organisasi Pemerintah Daerah diarahkan sebagai berikut:

Propinsi Dati I

Pada prinsipnya seperti yang berlaku sekarang, dengan penataan:

- 1) Kewenangan Pemerintah Propinsi Dati I di bidang pelaksanaan operasional dan pelayanan masyarakat diserahkan kepada pemerintah Kabupaten / Kotamadya Dati II;
- 2) Dinas-dinas yang dibentuk adalah Dinas lintas sektor dan sangat selektif;
- 3) Jabatan struktural dikurangi, dan dialihkan menjadi jabatan fungsional / profesional;
- 4) Bentuk organisasi di lingkungan Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I bervariasi sesuai dengan tingkat kebutuhan dan karakteristik propinsi.

Kabupaten/Kotamadya Dati II

Pada prinsipnya seperti yang berlaku sekarang, dengan penyempurnaan:

- 1) Kewenangan Pemerintah Kabupaten / Kotamadya Dati II di bidang pelaksanaan operasional dan pelayanan masyarakat semakin besar;
- 2) Dinas Daerah di Kabupaten / Kotamadya Dati II semakin diperkuat, dan pembentukannya didasarkan pada kemampuan Daerah serta dilakukan secara selektif;

- 3) Jabatan struktural dikurangi, dan dialihkan menjadi jabatan fungsional / profesional;
- 4) Bentuk organisasi di lingkungan Pemerintah Kabupaten / Kotamadya Daerah Tingkat II bervariasi sesuai dengan tingkat kebutuhan dan karakteristik daerah.

- b. Alternatif atau Skenario II (desentralisasi satu tingkat di Kabupaten / Kotamadya):

Dengan skenario ini, maka penataan organisasi Pemerintah Daerah diarahkan sebagai berikut:

Pemerintah Wilayah (Propinsi)

- 1) Pemerintah Propinsi menjadi hanya pemerintahan wilayah, sehingga Gubernur hanyalah Kepala Wilayah;
- 2) Sejalan dengan itu, organisasi staf Gubernur adalah Sekretariat Wilayah (bukan Setwilda) dan organisasi Dinas Dati I dihapus;
- 3) Lembaga DPRD Tingkat I dan Sekretariat DPRD Tingkat I dihapus;
- 4) Perangkat wilayah (Kanwil-kanwil) yang urusannya telah diserahkan kepada Daerah otonom, dihapus, dan fungsinya digabungkan ke Sekretariat Wilayah;
- 5) Bentuk organisasi di lingkungan Pemerintah Wilayah Propinsi bervariasi sesuai dengan tingkat kebutuhan dan karakteristik propinsi.

Pemerintah Daerah otonom (Kabupaten / Kotamadya)

- 1) Kepala Daerah tetap merangkap sebagai Kepala Wilayah;
- 2) Dinas-dinas Daerah di Kabupaten / Kotamadya semakin diperkuat;

- 3) Jabatan struktural dikurangi dan dialihkan menjadi jabatan fungsional / profesional;
- 4) Pengelompokan tugas dan fungsi yang sejenis untuk menghindari tumpang tindih;
- 5) Menyatukan unit-unit pelayanan administratif (seperti KTP, IMB, Akte Kelahiran, dan lain-lain) dalam satu atap;
- 6) Bentuk organisasi di lingkungan Pemerintah Kabupaten / Kotamadya bervariasi sesuai dengan tingkat kebutuhan dan karakteristik daerah.

Konkritisasi Penataan Organisasi Pemerintah Pusat

Sebagai konsekuensi dari penyerahan sebagian urusan pemerintah (Pusat) kepada Daerah serta ditatanya kelembagaan daerah otonom, maka urusan pemerintah di tingkat Pusat akan berkurang. Akibatnya, organisasi pemerintah Pusat juga perlu dilakukan penataan, yang antara lain dapat dilakukan melalui:

- a. Perumusan dan penajaman visi dan misi organisasi;
- b. Perampingan struktural organisasi, baik dengan mengurangi jumlah hierarki (*layers*) maupun jumlah pembedangan (*span of control*);
- c. Penciptaan wadah bagi kelompok jabatan fungsional;
- d. Penataan organisasi Perwakilan RI di Luar Negeri;
- e. Penempatan "kedudukan" Badan-badan peradilan pada posisi yang netral agar terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah;
- f. Peninjauan dan penataan kembali lembaga pengawasan internal;
- g. Penghapusan jabatan struktural eselon IV dan V;

- h. Penggabungan beberapa instansi vertikal, khususnya instansi vertikal di wilayah yang tidak begitu luas dan lokasinya berdekatan satu sama lain;
- i. Perampingan struktur organisasi instansi vertikal.

Konkritisasi Penataan Organisasi Pemerintah Daerah

Arap penataan organisasi pemerintah seperti yang diuraikan di atas adalah prasyarat terciptanya kelembagaan atau organisasi pemerintah yang kondusif, cepat, dan fleksibel sekaligus mempunyai kemampuan untuk melayani masyarakat dalam era kompetensi.

Dengan model kelembagaan yang demikian, maka organisasi pemerintah diharapkan tidak hanya mampu meningkatkan kualitas ataupun menekankan pengeluaran, akan tetapi yang juga tidak kalah penting adalah adanya kemampuan untuk melakukan **pembaharuan organisasi** (*organization renewal*). Satu hal yang perlu ditegaskan kembali, aspek desentralisasi dan pelayanan masyarakat sangat erat kaitannya dengan postur atau profil organisasi pemerintah. Alternatif atau skenario desentralisasi apapun yang akan dipilih pemerintah, akan membawa konsekuensi terhadap penataan organisasi pemerintah, baik di Pusat maupun di Daerah.

Peran Pemerintah Pusat akan diprioritaskan pada fungsi *steering* yang antara lain meliputi perumusan kebijaksanaan nasional, perencanaan nasional, pelayanan vital, dan pengendalian. Sedangkan, Fungsi *rowing* atau operasional dan pelayanan masyarakat diserahkan kepada Daerah Otonom. Sejalan dengan itu, organisasi pemerintah Pusat akan semakin ramping, dan organisasi Daerah Otonom akan

berkembang seiring dengan kebutuhan untuk mengurus rumah tangga yang juga akan bertambah.

Tentu saja arah kebijaksanaan kelembagaan yang digambarkan di atas masih memerlukan penyesuaian dengan misi dan fungsi, beban kerja, serta budaya kerja organisasi di lingkungan masing-masing. Lebih dari itu, penataan kelembagaan selain harus dibarengi dengan peningkatan kualitas SDM dan ketatalaksanaan / prosedur, juga harus memperhatikan ketersediaan atau kemampuan keuangan negara. Oleh karena itu penataan organisasi pemerintah perlu dilakukan secara sistematis, komprehensif, dan berprioritas.

