



TATA KELOLA PEMERINTAHAN DAERAH YANG BAIK DAN PERTUMBUHAN EKONOMI LOKAL YANG MENIMBULKAN PEMBANGUNAN DAERAH

Haris Faozan

Pusat Kajian Kinerja Lembaga Administrasi Negara,
Jalan Veteran 10, Jakarta
Telepon: (021) 3848217; E-mail: faozan_haris@yahoo.co.id

Good Local Governance and Local Economic Growth for Local Development

Abstract

Economic development serves as one of the indicators of success to development. It should be directed to the real and basic economic development at local level, so the economic and social development of a region reaches its goals. The accomplishment of a local government is often linked to the existence of good local governance where there is a synergy between local government, business, and society in governing a region. Good local governance is a concept. Its manifestation is represented in a form of development and public services at local level that truly benefit the majority or whole society. The successes and the failures of development in a region are always linked to the performance of regional apparatus organizations. Because the regional apparatus organizations are always linked with various affairs concerned with local development, it is believed that regional apparatus organizations play vital and strategic roles in development. In relation to that, the regional apparatus organizations must be designed comprehensively and holistically so that they can perform accordingly. It is a high time to avoiding havoc and sporadic management of regional apparatus organizations. It is as well a high time to rectifying this nationwide chaos.

Key words: *Good local governance, local economic growth, local development, regional apparatus organization, organization restructuring.*

A. PENDAHULUAN

Terwujudnya tata kelola pemerintahan daerah yang baik merupakan bagian penting bagi terwujudnya pembangunan suatu daerah. Hal ini bisa dipahami karena terwujudnya pembangunan hakiki suatu daerah tidak bisa dilepaskan dari tiga pemangku kepentingan, yaitu pemerintahan daerah, pihak dunia usaha, dan masyarakat daerah itu sendiri. Oleh karena itu, sinergisitas di antara tiga pemangku kepentingan tersebut harus digalang sedemikian rupa agar pembangunan daerah mampu mencapai tujuan utamanya yaitu terciptanya kesejahteraan masyarakat daerah yang bersangkutan.

Dewasa ini, persoalan tata kelola pemerintahan daerah yang baik masih tetap menjadi suatu persoalan yang sulit diwujudkan. Bahkan karena sulitnya menciptakan tata kelola pemerintahan daerah dimaksud, kerap kali aparatur daerah cenderung melihat hal itu dari *single perspective* yaitu dari sudut pandang pemerintahan daerah itu sendiri. Kondisi demikian inilah yang menjadi pemicu mengapa tata kelola pemerintahan daerah tidak kunjung membaik dan tidak mampu mencapai tujuannya secara mendasar.

Untuk menggalang sinergisitas para pemangku kepentingan kelola pemerintahan pada realitanya membutuhkan penggagas sekaligus integrator. Penggagas dan integrator dalam konteks tersebut bukanlah pemain satu-satunya dan bukan juga peran abadi. Memainkan peran sebagai penggagas dan integrator merupakan peran sementara sebagai langkah awal untuk menyatupadukan tiga pemangku kepentingan. Peran sebagai penggagas

dan integrator inilah yang sesungguhnya sangat mendasar bagi pemerintahan daerah, khususnya pemerintah daerah (Kepala Daerah dan perangkatnya) untuk mengawali terjalannya sinergisitas tiga pemangku kepentingan tata kelola pemerintahan daerah yang baik. Meskipun tampaknya sederhana, tetapi peran inilah yang belum mampu dilakukan secara optimal dan elegan oleh sebagian besar pemerintah daerah di penjuru tanah air sejak kemerdekaan bangsa ini.

Tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam konteks nasional dan tata kelola pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*) dalam konteks daerah merupakan terminology yang relatif baru dalam sistem pemerintahan bangsa-bangsa di dunia. Tetapi perlu dicatat bahwa sejak orde lama, sistem pemerintahan di Indonesia telah diperkenalkan dengan konsepsi tripartite dalam rangka pembangunan daerah dan nasional. Hal tersebut dapat disimak dari berbagai kebijakan mengenai otonomi daerah.

Dalam konsepsi otonomi daerah sendiri, salah satu langkah yang dicanangkan untuk menuju pada kesejahteraan rakyat adalah terbangunnya kerjasama atau kemitraan yang semaksimal luas dan intens. Oleh karenanya konsepsi tata kelola pemerintahan yang baik menitikberatkan pada sinergisitas tiga pemangku kepentingan, yaitu negara, masyarakat, dan dunia usaha bagi bangsa Indonesia bukanlah barang baru. Esensi tata kelola pemerintahan yang baik dan tata kelola pemerintahan daerah yang baik tersebut sudah dikenal sangat lama di dalam konsepsi kebijakan otonomi daerah dan konsepsi





demokrasi ekonomi di Indonesia. Tetapi persoalannya, instrumen kerjasama atau kemitraan yang semaik luas dan intens dimaksud belum mampu dioperasionalkan secara memadai. Instrumen kerjasama atau kemitraan yang memadai dalam konteks ini adalah suatu instrumen yang secara konkret dapat dijadikan petunjuk bagi pihak-pihak yang berkepentingan dan benar-benar memberikan kemudahan dalam pelaksanaannya. Melihat keadaan seperti ini, maka sebaiknya pemerintah daerah berani mengambil sikap dan melakukan terobosan dengan cerdas dalam rangka menyiasati keterbatasan instrumen tersebut.

Sebagaimana dengan pembangunan daerah, dalam upaya mewujudkan pertumbuhan ekonomi lokal juga mensyaratkan hadirnya tata kelola pemerintahan daerah yang baik. Pertumbuhan ekonomi yang mendasar sebagai salah satu indikator keberhasilan pembangunan, harus bersama-sama dikembangkan oleh para pemangku kepentingan secara solid. Dari pertumbuhan ekonomi lokal yang mendasar dan semakin menguat, selanjutnya akan membuka peluang terciptanya kesejahteraan masyarakat lokal. Dari sini dipahami bahwa untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi lokal dan mencapai tujuan pembangunan daerah yang hakiki, dibutuhkan sinergisitas para pemangku kepentingan dalam tata kelola pemerintahan daerah. Dalam upaya menggalang sinergisitas para pemangku kepentingan dimaksud, pemerintah daerah harus bisa melakukan berbagai terobosan secara cerdas dan intensif. Oleh karena itu, keberadaan organisasi perangkat daerah menjadi faktor kunci yang akan menentukan terwujudnya tata kelola pemerintahan daerah yang baik.

Tulisan ini secara umum bertujuan untuk mendeskripsikan pentingnya peran organisasi perangkat daerah dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang baik –khususnya dalam menginisiasi, mendorong, dan mengkatalis sinergisitas tiga pemangku kepentingan tata kelola pemerintahan daerah— dalam rangka menciptakan pertumbuhan ekonomi lokal yang mendasar dan mencapai tujuan pembangunan daerah yang hakiki. Lebih spesifik tulisan ini bertujuan untuk menggambarkan bagaimana sebaiknya penataan organisasi perangkat daerah agar dapat mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang baik. Tulisan akan diawali dengan pembahasan mengenai keterkaitan pertumbuhan ekonomi lokal dan tata kelola pemerintahan daerah yang baik. Berikutnya akan dijelaskan mengenai peran penting organisasi perangkat daerah dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang baik. Selanjutnya akan dibahas tentang perlunya penataan organisasi perangkat daerah yang berorientasi pada kinerja penyelenggaraan dan tata kelola pemerintahan daerah yang baik. Tulisan akan ditutup dengan kesimpulan.

B. PERTUMBUHAN EKONOMI LOKAL DAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN DAERAH YANG BAIK

Pertumbuhan ekonomi adalah salah satu bidang kajian yang telah lama digeluti oleh para ahli ekonomi dunia. Berdasarkan kajian-kajian yang dilakukan kemudian muncul berbagai teori pertumbuhan ekonomi dari beragam mashab. Adam Smith sebagai penganut aliran klasik menyatakan bahwa terdapat empat faktor yang memengaruhi pertumbuhan ekonomi, yaitu: jumlah penduduk, jumlah stok barang-barang modal, luas tanah dan kekayaan alam, dan tingkat teknologi yang digunakan. Sementara itu, Schumpeter yang menganut neoklasik dalam teori pertumbuhan ekonominya menekankan tentang pentingnya peranan pengusaha dalam menciptakan pertumbuhan ekonomi. Schumpeter menambahkan bahwa para pengusaha juga merupakan pihak yang konsisten dalam membuat inovasi di bidang ekonomi secara berkelanjutan.

Terkait dengan pertumbuhan ekonomi daerah, Subekti menyatakan bahwa pertumbuhan output daerah menurut aliran neoklasik, di dasari oleh tiga komponen yaitu: pertumbuhan kapital stok, pertumbuhan tenaga kerja, dan perkembangan teknologi. Subekti menjelaskan bahwa pertumbuhan kapital stok daerah didorong dengan adanya investasi baik dari daerah itu sendiri atau daerah lain, pertumbuhan tenaga kerja didorong oleh adanya migrasi tenaga kerja dari daerah lain karena adanya perbedaan upah relatif terhadap daerah lain disamping akibat tumbuhnya angkatan kerja baru karena pertumbuhan populasi, dan pertumbuhan teknologi dipengaruhi oleh masuknya sumberdaya dari daerah lain dan perkembangan pendidikan atau pengetahuan melalui penelitian dan pengembangan (Subekti dalam www.nanangsubekti.blogspot.com)

Selanjutnya Subekti menambahkan bahwa secara umum dalam menghitung pertumbuhan daerah dapat dilakukan dengan cara menghitung pertumbuhan output, pertumbuhan output per pekerja, dan pertumbuhan output per kapita. Dalam uraiannya berikutnya, Subekti menjelaskan bahwa pertumbuhan output digunakan untuk mengetahui indikator kapasitas produksi, pertumbuhan output per pekerja seringkali digunakan untuk mengetahui indikator dari perubahan tingkat daya saing daerah, sedangkan pertumbuhan output per kapita digunakan sebagai indikator perubahan dari kesejahteraan (Subekti dalam www.nanangsubekti.blogspot.com).

Teori-teori pertumbuhan ekonomi yang berkembang pada kenyataannya mendapat banyak sanggahan. Hal ini memberi sinyal bahwa terminologi pertumbuhan ekonomi bukanlah sebuah istilah yang sederhana, sehingga membutuhkan pencermatan secara jeli atas teori-teori pertumbuhan ekonomi yang berkembang. Dengan pencermatan yang seksama atas teori-teori tersebut, diharapkan pembangunan



daerah yang dilaksanakan akan mampu mencapai tujuan mendasarnya, yaitu terciptanya kesejahteraan masyarakat daerah yang bersangkutan.

Pertumbuhan ekonomi, pada umum diartikan sebagai penjelasan tentang faktor-faktor yang menentukan kenaikan output per kapita dalam jangka panjang dan sekaligus penjelasan mengenai bagaimana faktor-faktor tersebut berinteraksi satu sama lain hingga proses pertumbuhan dimaksud dapat berjalan. Pertumbuhan ekonomi itu sendiri dinyatakan dengan kenaikan output (produk domestik bruto) dan pendapatan riil per kapita. Tetapi bagi penganut mashab struktural, pengertian tersebut dipandang terlalu sederhana dan justru menyesatkan.

Menurut Dudley Seers sebagaimana dikutip oleh Arief (1998:54), bahwa tolok ukur pembangunan bukan hanya pendapatan per kapita, tetapi juga harus disertai oleh membaiknya distribusi pendapatan, berkurangnya kemiskinan, dan mengecilnya tingkat pengangguran. Hal tersebut sejalan pernyataan Chenery yang menyebutkan bahwa pertumbuhan ekonomi haruslah diiringi dengan pemerataan hasil-hasil pertumbuhan untuk dianggap sebagai pembangunan ekonomi (Arief, 1998: 54). Kritik kalangan strukturalis tersebut bukan tidak beralasan. Arif (1998: 55) menyatakan bahwa "proposisi pemikiran neoklasik yang mengantisipasi bahwa akan terjadi proses tetesan ke bawah dalam proses pembangunan ternyata tidak menjadi kenyataan.". Sehubungan dengan hal itu Amartya Sen mengangkat definisi perkembangan ekonomi dengan kandungan pengertian yang bukan hanya terjadinya peningkatan pendapatan per kapita, tetapi seiring dengan hal itu terjadi pula peningkatan kapabilitas rakyat yang diwujudkan dengan meluasnya kepemilikan harta atau sumber-sumber ekonomi di kalangan rakyat (Arief, 1998: 55).

Kalangan strukturalis lainnya yang melihat pertumbuhan ekonomi dalam perspektif yang lebih luas di antaranya adalah Sukhamoy Chakavarty dan Gunnar Myrdal. Chakavarty menetapkan unsur-unsur pokok dalam mendefinisikan perkembangan ekonomi, yang meliputi formulasi pertumbuhan pendapatan per kapita, distribusi pendapatan yang adil, dan peningkatan kemampuan rakyat untuk berkreasi (Arief, 1998). Adapun ciri-ciri pokok perkembangan ekonomi yang dikemukakan oleh Gunnar Myrdal yaitu terjadinya peningkatan kualitas keseluruhan sistem sosial yang mencakup ekonomi, politik dan struktur sosial yang merefleksikan keadilan sosial dan partisipasi rakyat secara demokratis (Arief, 1998).

Berdasarkan uraian di atas, pertumbuhan ekonomi lokal secara sederhana dapat diartikan sebagai suatu proses kegiatan perekonomian di suatu daerah yang menyebabkan barang dan/ atau jasa yang diproduksi di suatu daerah semakin bertambah dan kemakmuran masyarakat daerah yang

bersangkutan semakin meningkat dalam jangka panjang. Proses kegiatan perekonomian di suatu daerah itu sendiri sangat terkait dengan perkembangan ekonomi yang bersifat *tangible* atau nyata, seperti diantaranya perkembangan infrastruktur, rumah sakit, sekolah, barang manufaktur, produksi barang industri-industri di daerah. Pertumbuhan ekonomi lokal, oleh karenanya dapat digambarkan sebagai berkembangnya potensi-potensi ekonomi di tingkat local yang mampu mengangkat derajat perekonomian masyarakat yang bersangkutan, sehingga masyarakat mampu bertahan dan bahkan bersaing di bidang ekonomi dengan masyarakat daerah lain.

Dalam konteks pembangunan ekonomi daerah, pertumbuhan ekonomi harus benar-benar merepresentasikan indikator keberhasilan pembangunan daerah. Oleh karena itu, maka pertumbuhan ekonomi lokal harus dibangun secara sadar, penuh komitmen, konsistensi, dan berkesinambungan antara berbagai komponen utama daerah otonom, yang tidak lain adalah pemerintah daerah, dunia usaha, dan masyarakat daerah itu sendiri. Hal inilah yang seharusnya menjadi dasar atau esensi orientasi, mengapa daerah-daerah otonom di seluruh penjuru nusantara berlomba-lomba untuk mendorong pertumbuhan ekonomi lokal.

Terkait dengan pentingnya pertumbuhan ekonomi lokal, Pemerintah telah menerbitkan Inpres No. 3 Tahun 2006 tentang Paket Kebijakan Perbaikan Iklim Investasi. Tujuan Inpres tersebut adalah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan investasi, dengan memberikan perhatian yang lebih besar pada peran usaha mikro, kecil dan menengah. Kebijakan tersebut merupakan salah satu kebijakan yang sangat penting dan dirasakan mendesak mengingat rendahnya tingkat investasi di daerah-daerah di Indonesia. Dalam kajian PKP2A I-LAN disebutkan bahwa penyebab rendahnya tingkat investasi di Indonesia di antaranya adalah lambat dan mahalnya proses perijinan (Jubaedah, Gunawan, Nugraha, dan Faozan, 2007). Kalangan dunia usaha mikro, kecil dan menengah kerap mengeluhkan proses pelayanan perijinan yang dilakukan pemerintah tidak memiliki kejelasan prosedur, berbelit-belit, tidak transparan, waktu penyelesaian yang tidak berkepastian, dan tingginya biaya yang harus dikeluarkan, yang kesemuanya menjadi penyebab terjadinya *high cost economy*.

Dalam kajiannya, The Asia Foundation & B-Trust sebagaimana dikutip Jubaedah, Gunawan, Nugraha, dan Faozan (2007), mengidentifikasi beragam masalah yang dikeluhkan oleh pelaku usaha berkaitan dengan proses perijinan, yaitu:

1. Biaya Perijinan. Biaya pengurusan perijinan sangat memberatkan pelaku usaha kecil, karena biaya ini cukup signifikan bila dibandingkan aset





- maupun omsetnya. Adapun penyebab besarnya biaya tersebut adalah karena pemohon tidak mengetahui besar biaya resmi yang harus dikeluarkan untuk pengurusan ijin dan adanya pungutan liar.
2. Waktu. Proses yang berbelit menyebabkan waktu yang diperlukan untuk mengurus perijinan relatif lama, tidak ada kepastian waktu kapan ijin akan diselesaikan, dan lamanya waktu proses perijinan tergantung pada pola birokrasi setempat.
 3. Persyaratan. Seringkali persyaratan yang sama dan diminta berulang-ulang untuk berbagai jenis ijin, persyaratan-persyaratan yang ditetapkan seringkali sulit untuk diperoleh dan informasi yang dibutuhkan tidak tersedia sehingga terdapat beberapa persyaratan yang sulit dipenuhi khususnya oleh pengusaha kecil.

Dengan mencermati persoalan yang mendasar tersebut, maka reformasi pelayanan publik di bidang perijinan yang langsung bersentuhan dengan program peningkatan investasi – khususnya bagi usaha mikro, kecil dan menengah – merupakan prioritas utama yang perlu dilakukan secara lebih serius. Hal ini tidak terbantahkan karena usaha mikro, kecil dan menengah justru menjadi aktor-aktor penting dalam mendongkrak pertumbuhan ekonomi lokal. Langkah-langkah serius dalam reformasi pelayanan publik dimaksud merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang baik berkaitan dengan pertumbuhan ekonomi lokal.

Sebagaimana diketahui bahwa desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pada dasarnya bukanlah semata-mata desentralisasi administratif, tetapi juga desentralisasi di bidang ekonomi, social dan budaya. Oleh karena itu dengan diberikannya otonomi kepada daerah, maka orientasinya bukan organisatoris atau administratif hanya kepada lembaga-lembaga pemerintahan di daerah, tetapi juga kepada masyarakat dan dunia usaha. Hal demikian juga dinyatakan oleh Mohammad Hatta bahwa otonomisasi tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi juga mendorong berkembangnya prakarsa sendiri, yang berarti pengambilan keputusan sendiri dan pelaksanaan sendiri kepentingan masyarakat (masyarakat umum dan dunia usaha) setempat.

Untuk mendorong berkembangnya prakarsa tersebut, maka sinergisitas antara pemerintah daerah, dunia usaha, dan masyarakat mutlak perlu dibangun. Dalam rangka membangun sinergisitas tersebut, upaya yang dapat dilakukan adalah melalui kemitraan di antara tiga pemangku kepentingan tersebut secara solid. Dewasa ini cukup banyak topik kajian yang mengangkat mengenai kerjasama atau kemitraan antar berbagai jenis institusi, baik itu swasta, nirlaba, maupun pemerintah (Reuer dan Koza, 2000). Berbagai alasan mengapa suatu

organisasi atau institusi melakukan kerjasama atau kemitraan dengan organisasi atau institusi lain menurut Powell, Blake dan Ernst sebagaimana dikutip Kale, Singh dan Perlmutter (2000) adalah untuk mencapai *competitive advantage* di pasaran, mengakses pengetahuan baru dan teknologi *know-how*, meningkatkan skala dan lingkup ekonomis, berbagi resiko atau ketidakpastian dengan mitra mereka. Dalam konteks ini isu penting konsep kemitraan di berbagai organisasi atau institusi, lebih memfokuskan pada aspek sumberdaya manusia dan ilmu pengetahuan.

Berkaitan dengan berbagai konsep kemitraan, Gulati, Nohria, dan Zaheer (2000) mengemukakan bahwa konsep kemitraan yang potensial adalah sebuah sistem jaringan yang dilengkapi dengan akses-akses informasi, sumberdaya, pasar, dan teknologi, dengan keunggulan dari suatu pembelajaran, skala dan skop ekonomis, dan memberi peluang kepada suatu organisasi atau institusi untuk mencapai tujuan strategis. Organisasi-organisasi atau institusi-institusi yang berada di dalam sistem kemitraan dikondisikan menjadi fokus sentral dalam pengembangan strategi dan kinerja suatu organisasi atau institusi.

Adapun kerjasama atau kemitraan dalam konteks khusus *public-private partnership* membuka peluang menarik dalam menyediakan fasilitas publik yang dapat memberikan keuntungan bagi pemerintah daerah. Secara umum, kerjasama atau kemitraan seperti itu ditandai oleh pembagian investasi, resiko, tanggung jawab dan memberikan penghargaan terhadap sesama mitra usaha – pemerintah dan sektor swasta yang bermitra. Dari sini dapat diketahui bahwa sesungguhnya banyak alternatif yang dapat ditempuh oleh pemerintah daerah untuk mewujudkan kerjasama dengan pihak-pihak dunia usaha dalam rangka meningkatkan pembangunan dan pelayanan publik yang dibutuhkan oleh masyarakat daerah yang bersangkutan.

Terwujudnya keselarasan dan keserasian antara kegiatan-kegiatan pemerintahan di daerah – terutama dalam penyelenggaraan urusan otonomi daerah – dengan kebutuhan masyarakat dan dunia usaha merupakan landasan bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dengan memberikan otonomi kepada daerah, diharapkan pelayanan akan lebih cepat terwujud, dan pengambilan keputusan setiap kebijakan di daerah akan lebih cepat dilakukan. Selain itu dengan otonomi daerah akan mendorong timbulnya prakarsa dan partisipasi aktif masyarakat dan dunia usaha dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan.

Hal demikian selaras dengan inti otonomi daerah yaitu kebebasan masyarakat setempat untuk mengatur dan mengurus kepentingan sendiri yang bersifat lokalitas demi terwujudnya kesejahteraan.



Melalui mekanisme otonomi diharapkan dapat diperkuat struktur ekonomi daerah dan meningkatkan kuantitas dan kualitas produktivitas daerah. Pertumbuhan ekonomi kedaerahan yang mampu diakselerasi melalui otonomi diharapkan dapat mendukung terbentuknya sifat kemandirian daerah. Dengan kondisi demikian, pada tahap berikutnya akan mendukung terwujudnya perekonomian nasional yang mandiri dalam rangka meningkatkan kemakmuran seluruh masyarakat.

Tata kelola pemerintahan daerah yang baik memiliki cakupan bidang-bidang yang sangat luas. Tetapi meskipun demikian, konsepsi tata kelola pemerintahan daerah pada dasarnya dilatarbelakangi oleh proses interaksi sosial-politik antara pemerintah daerah dengan masyarakat madani. Selain itu, konsepsi tata kelola pemerintahan daerah juga merujuk pada proses berfungsinya pemerintahan daerah dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat daerah di bidang ekonomi, sosial, budaya, politik dan lain-lain. Dalam proses tata kelola pemerintahan daerah tersebut terdapat tiga pemangku kepentingan yang memiliki peran utama masing-masing. Tiga pemangku kepentingan tersebut yaitu pihak dunia usaha, masyarakat, dan pemerintah daerah. Dengan digalakkannya otonomi daerah dewasa ini, diharapkan dapat menumbuhkan sinergisitas antara pemerintah, masyarakat dan dunia usaha. Untuk menciptakan sinergisitas tersebut dibutuhkan peran strategik pimpinan pemerintah daerah sebagai pemicunya.

Uraian di atas menunjukkan bahwa konsepsi tata kelola pemerintahan daerah dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah, sebaiknya dipandang sebagai kerjasama atau kemitraan antar tiga pemangku kepentingan – pihak dunia usaha (badan usaha maupun perorangan), unsur masyarakat (organisasi kemasyarakatan maupun para individu), dan pemerintahan daerah – secara aktif dan dinamis. Pelaksanaan kerjasama atau kemitraan di bidang ekonomi, sosial, budaya, politik dan lain-lain dapat didasarkan atas inisiatif pemerintah daerah sendiri ataupun konsensus bersama dengan pemangku kepentingan yang lain.

C. PERAN PENTING ORGANISASI PERANGKAT DAERAH DALAM MEWUJUDKAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN DAERAH YANG BAIK

Dalam tata kelola pemerintahan daerah yang baik, masing-masing pihak – dunia usaha, masyarakat, dan pemerintah – memiliki peran tertentu. Dunia usaha memiliki peran di antaranya yaitu menciptakan nilai tambah keunggulan komparatif yang tersedia; menciptakan beragam usaha, inovasi produk, dan lapangan kerja; menciptakan

pendapatan daerah; dan menumbuhkan ekonomi lokal berkelanjutan.

Adapun peran yang dimiliki masyarakat, diantaranya yaitu: menggerakkan berbagai kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam kegiatan ekonomi, sosial, budaya, dan politik; memfasilitasi interaksi dalam kegiatan ekonomi, sosial, budaya, dan politik; dan menumbuhkan budaya baru yang berorientasi pada peningkatan nilai-nilai ekonomi, sosial, budaya, dan politik yang dianut.

Sehubungan dengan peran dunia usaha dan masyarakat tersebut, maka pemerintahan daerah memiliki berbagai peran strategis dalam membangun sinergisitas tripartite sebagai bagian tak terpisahkan dari keberadaannya untuk mewujudkan tujuan otonomi daerah. Konsekuensi atas peran strategis yang dimiliki pemerintah daerah, maka pemerintah daerah juga dituntut untuk dapat melakukan berbagai hal sangat mendasar guna tercapainya sinergisitas tripartite tersebut, di antaranya yaitu:

1. Kebijakan Daerah atau pemerintah daerah dituntut mampu mengatur secara handal eksistensi peran dunia usaha dan masyarakat.
2. Kebijakan Daerah atau pemerintah daerah dituntut mampu memberdayakan dan mengoptimalkan peran dunia usaha dan masyarakat.
3. Pemerintah daerah dituntut mampu memberikan pelayanan terbaik kepada dunia usaha dan masyarakat selaku *kastamer*.
4. Pemerintah daerah dituntut mampu melakukan perubahan, sejalan dengan tuntutan yang dikehendaki oleh dunia usaha dan masyarakat selaku *customer*.

Tuntutan-tuntutan dimaksud bisa dimaklumi karena kesemuanya merupakan bagian yang menyatu dengan keberadaan suatu pemerintahan daerah. Alasan dibentuknya suatu pemerintahan daerah adalah karena Pemerintah Pusat tidak mungkin mampu mewujudkan pengelolaan pemerintahan secara efisien dan efektif jika hanya dilakukannya sendirian. Oleh karena itu, eksistensi pemerintah daerah secara mendasar adalah guna mendukung pelaksanaan otonomi daerah secara maksimal.

Tetapi permasalahan yang berkembang pada umumnya justru menunjukkan bahwa keberadaan pemerintah daerah belum mampu memberikan dukungan optimal terhadap pelaksanaan otonomi daerah yang dicanangkan selama ini. Penataan kelembagaan atau restrukturisasi organisasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah pada umumnya belum mampu memberikan dampak signifikan terhadap perubahan tata kelola pemerintahan daerah sebagaimana diharapkan. Tata kelola pemerintahan daerah yang tidak memadai tersebut berdampak secara nyata kepada pembangunan daerah dan





pelayanan publik yang tidak memenuhi harapan sebagian besar masyarakat daerah itu sendiri.

Mencermati hal di atas, para elit pemerintah daerah seharusnya menyadari dan memahami bahwa organisasi perangkat daerah yang dibentuk akan berpengaruh sangat besar terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya. Kesadaran dan pemahaman tersebut kemudian harus ditindaklanjuti dengan penataan organisasi perangkat daerah secara sangat serius. Hal demikian merupakan langkah yang sangat penting dan mendasar untuk tercapainya tujuan-tujuan pembangunan daerah dalam berbagai aspek dan meningkatnya kualitas pelayanan publik daerah, baik yang bersifat administratif maupun non administratif.

Karena restrukturisasi organisasi atau penataan organisasi perangkat daerah seringkali dipandang sebagai sesuatu yang kurang penting atau bahkan tidak penting, maka dalam proses penataannya dilakukan secara tidak cermat, tidak komprehensif, tambal sulam, dan bahkan semaunya pihak-pihak tertentu. Kondisi umum seperti ini cukup banyak menimbulkan masalah-masalah mendasar. Faozan (2005) memilah permasalahan-permasalahan dalam penataan organisasi perangkat daerah dari tiga strategi utama, yaitu:

1. Strategi struktural. Pendekatan desain organisasi pemerintahan daerah belum dikonsistensikan secara maksimal dengan visi, misi, dan tujuan organisasi. Hal ini dapat dicermati dari kecenderungan sebagian besar pemerintahan daerah (Propinsi, Kabupaten/Kota) untuk memperbanyak posisi jabatan strukturalnya tanpa mempertimbangkan korelasi pencapaian kinerja sebelumnya.
2. Strategi perilaku. Pendekatan pelatihan dan pengembangan pegawai pemerintahan daerah belum diorientasikan secara memadai pada pemerolehan dan pengembangan *knowledge, skills and attitudes* secara sistematis. Hal ini bisa dirasakan karena implemetasi pelatihan dan pengembangan dilakukan secara parsial, tidak konsisten, dan jauh selaras dari pencapaian visi, misi, dan tujuan organisasi. Dalam konteks ini, pembelajaran pegawai semestinya mengandung pemerolehan *knowledge, skills and new attitudes* yang akan mengarah pada perilaku yang baru. Perilaku baru inilah yang kemudian akan mengarah pada peningkatan kualitas dan kinerja individu, kelompok, dan bahkan organisasi.
3. Strategi teknis. Bagi pemerintah daerah pada umumnya, strategi teknis tidak menjadi prioritas utama dalam strategi penataan organisasinya. Kondisi demikian dapat ditelusuri dari belum maksimalnya fokus pada masyarakat, pemberian layanan, dukungan, dan kemitraan. Lebih jauh lagi, penggunaan teknologi masih dianggap sebagai barang mewah, sehingga konsumsi

teknologi seringkali dikelompokkan dalam daftar belanja paling akhir.

Selain permasalahan di atas, terdapat juga permasalahan lama yang tetap eksis dan melekat pada organisasi perangkat daerah di Indonesia pada umumnya. Faozan dan Mansoer (2008) menyebutkan bahwa permasalahan-permasalahan tersebut dapat dilihat dari karakteristik-karakteristik sebagai berikut:

1. Besarnya ukuran organisasi. Penyusunan struktur organisasi perangkat daerah pada umumnya belum melalui kajian akademis yang memadai. Kecenderungan pemerintah daerah selama ini lebih mendasarkan pada formasi maksimal yang ditentukan oleh Peraturan Pemerintah. Bahkan pada umumnya pemerintah daerah meminta formasi yang lebih besar dari yang ditentukan.
2. Tumpang tindih tugas dan fungsi yang berlebihan. Meskipun untuk menghindari sama sekali *overlapping* tugas dan fungsi antar satuan unit kerja pemerintah daerah tampaknya sesuatu hal yang sulit dilakukan, selayaknya *overlapping* yang berlebihan harus dihindari. *Overlapping* yang berlebihan tentu juga menyebabkan inefisiensi yang berlebihan. Inefisiensi dimaksud bukan hanya menyangkut dana, tetapi juga tenaga, materi, dan waktu. Pada keadaan tertentu bahkan dapat memicu konflik, karena masing-masing merasa punya kewenangan dan tanggungjawab.
3. Peranannya lebih bersifat *rowing* daripada *steering*. Ukuran organisasi perangkat daerah yang besar merupakan cerminan dari banyaknya fungsi *rowing* yang dikembangkan oleh pemerintah daerah. Sementara pergeseran paradigma pemerintahan daerah mengarah pada fungsi *steering*. Fungsi *rowing* tersebut selain menyebabkan pemborosan baik dari sisi biaya, tenaga, material dan waktu juga kurang berdampak signifikan terhadap pemberdayaan masyarakat dan dunia usaha. Energi dan dana pemerintah akan terkuras untuk mengerjakan hal-hal yang sebetulnya dapat dilaksanakan oleh masyarakat maupun dunia usaha sendiri. Akibat lain yang lebih mengkhawatirkan adalah perhatian pemerintah untuk mengerjakan hal-hal yang strategis – seperti mengembangkan tata kelola pemerintahan daerah yang handal – menjadi terbengkalai.

Dalam restrukturisasi organisasi perangkat daerah perlu memperhatikan berbagai hal krusial, mulai dari perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah hingga hal-hal yang bersifat teknis. Salah satu hal penting yang perlu dilakukan dalam penataan organisasi perangkat daerah adalah mencermati dimensi-dimensi suatu struktur organisasi perangkat daerah. Dimensi-dimensi yang dikembangkan seharusnya



sejalan dengan perubahan lingkungan yang berkembang. Dimensi-dimensi tersebut yaitu sebagai berikut:

1. Dimensi kompleksitas. Kompleksitas diferensiasi vertikal dan horizontal perlu disesuaikan dengan isu strategis yang berkembang. Karakter demikian membutuhkan penyesuaian menjadi struktur organisasi yang memiliki visi sukses yang jelas dengan memperhatikan secara cermat isu strategis yang berkembang.
2. Dimensi formalisasi. Formalisasi penataan aturan, kebijakan, prosedur dan sebagainya perlu dirancang lebih fleksibel agar mampu mengambil respon-respon kreatif terhadap tantangan-tantangan kekinian. Selain itu perlu disusun kerangka kerja baru yang lebih luas dan merepresentasikan nilai-nilai bersama. Kerangka kerja baru tersebut selanjutnya didesentralisasikan dalam pelaksanaannya.
3. Dimensi sentralisasi. Kewenangan dan pengambilan keputusan yang semula terkonsentrasi pada pusat kekuasaan atau pucuk pimpinan, saatnya didesentralisasikan sesuai dengan proporsinya, baik itu dalam konteks kelembagaan pemerintah daerah maupun dalam konteks instansional. Dengan kerangka kerja yang komprehensif dan jelas, desentralisasi kewenangan akan berjalan sesuai dengan skenarionya. Dengan melakukan penyesuaian seperti ini, unit-unit yang tersebar akan merasa lebih tertantang dalam menghasilkan kinerja yang lebih optimal.

Pesatnya perubahan lingkungan di berbagai aspek sekarang ini, diyakini membutuhkan antisipasi memadai dari kalangan birokrasi pemerintah daerah. Agar mampu melakukan antisipasi, perilaku dan kinerja organisasi perangkat daerah harus mengarah dan sejalan dengan tuntutan lingkungan yang berkembang, mengarah pada inovasi berkelanjutan dan meningkatkan keunggulan daya saing. Eksistensi dan keberlangsungan organisasi perangkat daerah terletak pada sejauhmana tata kelola pemerintahan daerah diarahkan pada pencapaian tujuan otonomi daerah. Oleh karenanya, permasalahan organisasi perangkat daerah mutlak diurai satu per satu dan ditata kembali secara lebih baik dan benar.

D. PENATAAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH YANG BERORIENTASI PADA KINERJA PENYELENGGARAAN DAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN DAERAH YANG BAIK

Mengingat pentingnya organisasi perangkat daerah, maka pemerintah daerah harus mentransformasi organisasi perangkat daerahnya secara optimal agar dapat menghasilkan kinerja

optimal sesuai dengan fungsi yang diembannya. Dalam upaya melakukan penataan organisasi perangkat daerah, para perancang harus menekankan pemahamannya bahwa organisasi merupakan *open system*. Nadler & Tushman (1997) dengan *congruence model*-nya menyatakan bahwa subsistem-subsistem organisasi terpengaruh oleh lingkungan luar. Subsistem organisasi sebagai sistem terdiri dari: masukan ke dalam system – yang meliputi lingkungan, sumberdaya organisasi, dan sejarah; proses transformasi atau strategi bisnis; dan keluaran yang meliputi pola aktivitas organisasi, perilaku, dan kinerja.

Kesemua subsistem organisasi yang terdiri dari masukan, proses transformasi, dan keluaran tersebut harus menjadi perhatian seluruh pihak yang terlibat dalam penataan organisasi perangkat daerah. Hal ini dirasakan semakin penting manakala penataan organisasi perangkat daerah dituntut untuk memberikan dampak signifikan kepada terwujudnya tata kelola pemerintahan daerah yang baik. Tuntutan seperti itu tidak berlebihan karena keberadaan pemerintah daerah memiliki peran strategis dalam mendorong terbangunnya sinergisitas para pemangku kepentingan dalam tata kelola pemerintahan daerah.

Sehubungan dengan hal tersebut, beberapa agenda pokok yang perlu dikaitkan secara erat dengan desain organisasi perangkat daerah, yaitu sebagai berikut:

1. Menghadirkan rencana strategis daerah, rencana strategis pemerintah daerah, dan rencana strategis satuan kerja perangkat daerah yang mantap, kokoh, konsisten dan selaras.
2. Menyiapkan rumusan tugas dan fungsi setiap satuan kerja perangkat daerah yang mengarah dan fokus pada rencana strategis satuan kerja perangkat daerah masing-masing, dan selaras dengan rencana strategis pemerintah daerah dan rencana strategis daerah.
3. Menyiapkan sistem dan prosedur, sumber daya manusia dan sumber daya lainnya untuk optimalnya pelaksanaan tugas dan fungsi setiap satuan kerja perangkat daerah.
4. Menyiapkan sistem dan prosedur, sumber daya manusia dan sumber daya lainnya dalam rangka mengajak, mendorong, dan mengkatalis pihak dunia usaha dan masyarakat untuk melangkah bersama mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang baik.

Menyimak beberapa agenda pokok di atas, maka langkah paling awal penataan organisasi perangkat daerah harus berdasarkan hasil analisis lingkungan yang memadai (mencakup lingkungan organisasi perangkat daerah, sumber daya organisasi perangkat daerah, dan historis organisasi perangkat daerah). Analisis lingkungan tersebut akan menentukan strategi yang akan diputuskan. Keputusan-keputusan stratejik yang diambil, kemudian akan menentukan





bagaimana organisasi perangkat daerah dijalankan berdasarkan komponen-komponen organisasinya.

1. Analisis lingkungan

Analisis lingkungan organisasi perangkat daerah merupakan bagian dari masukan (*input*) sebagai subsistem organisasi perangkat daerah. Analisis secara memadai dilakukan terhadap tiga faktor kontekstual, yaitu lingkungan organisasi perangkat daerah, sumber daya organisasi perangkat daerah, dan historis organisasi perangkat daerah. Ketiga faktor tersebut, masing-masing menunjukkan seperangkat hal spesifik bagi organisasi (Nadler & Tushman, 1997; Nadler, 1992, 1998).

Faktor kontekstual pertama adalah lingkungan atau factor-faktor di luar organisasi perangkat daerah. Lingkungan organisasi perangkat daerah meliputi DPRD, LSM, pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lain, lembaga-lembaga pemerintah lainnya, pemasok, kondisi teknologi, pesaing, lembaga keuangan, dan kelompok kepentingan tertentu. Menurut Nadler & Tushman (1997) terdapat tiga ciri penting lingkungan yang mempengaruhi keberfungsian organisasi, yaitu:

- a. Lingkungan mampu membuat permintaan pada organisasi. Hal ini misalnya dapat dilihat ketika lingkungan memerlukan produk dan jasa pada tingkat kuantitas dan kualitas tertentu. Dalam hal ini maka tekanan dari para pemangku kepentingan merupakan hal yang sangat penting.
- b. Dalam lingkungan mungkin terdapat berbagai hambatan sehingga organisasi kesulitan untuk melakukan tindakan sebagaimana yang diharapkan. Cakupan hambatan-hambatan demikian mulai dari keterbatasan modal dan teknologi hingga seperangkat larangan yang diberlakukan oleh peraturan perundangan ataupun pemerintah.
- c. Lingkungan membuka peluang bagi organisasi untuk melakukan eksplorasi.

Manakala melakukan analisis organisasi perangkat daerah, oleh karenanya para perancang harus mempertimbangkan ketiga factor lingkungan ini dan menentukan bagaimana eksistensi ketiga factor tersebut, apakah sendiri-sendiri atau eksis secara berbarengan, apakah menimbulkan permintaan, hambatan atau peluang.

Faktor kontekstual kedua adalah sumberdaya organisasi perangkat daerah. Sumberdaya meliputi *tangible* dan *intangible*. *Tangible resources* meliputi pegawai, keuangan dan asset pemerintah daerah, teknologi dan informasi. Adapun *intangible assets* di dalamnya adalah misalnya persepsi mengenai pemerintah daerah dalam pandangan pemangku para kepentingan atau persepsi mengenai iklim positif organisasi perangkat daerah. Untuk keperluan analisis, menurut Nadler & Tushman (1997) terdapat

dua ciri utama perlu diperhatikan, yaitu kualitas yang dimiliki sumberdaya tersebut atau nilai-nilai sumberdaya itu sendiri dalam konteks lingkungan sekarang dan masa yang akan datang, dan sejauhmana sumberdaya dapat dihasilkan kembali atau sejauhmana fleksibilitas sumberdaya tersebut.

Faktor kontekstual ketiga adalah histori pemerintah daerah. Bukti perkembangan pemerintah daerah yang dilakukan dengan cara sekarang ini besar dipengaruhi oleh kejadian-kejadian masa lalu. Oleh karenanya penting untuk memahami sebagian besar tahap-tahap pengembangan organisasi dari waktu ke waktu, dan memahami sebaik mungkin dampak yang ada saat ini dari kejadian masa lalu, misalnya keputusan strategik sebelumnya, perilaku para pimpinan kunci, ciri berbagai krisis di waktu lalu dan bagaimana respon organisasi terhadap hal tersebut, dan evolusi norma dan nilai-nilai inti (Nadler & Tushman, 1997).

2. Rencana strategis

Dalam suatu strategi terkandung keputusan-keputusan mengenai alokasi sumberdaya yang terbatas untuk mengantisipasi ancaman dan peluang yang ditimbulkan oleh lingkungan. Nadler & Tushman (1997) mendefinisikan strategi sebagai "*specific choices of markets, offerings, technology, and distinctive competence.*" Dalam upaya memberikan perhatian konkret terhadap peluang dan ancaman lingkungan, kekuatan dan kelemahan organisasi, dan histori organisasi, maka para pimpinan organisasi perlu mengambil keputusan jangka panjang terhadap kinerja berdasarkan tugas dan fungsi yang diemban, pemangku kepentingan yang memaknai keluarannya atau hasilnya, dan berbagai hal yang membedakan organisasinya dengan organisasi yang lain. Sasaran jangka panjang tersebut kemudian harus dibarengkan secara konsisten dengan sasaran jangka pendek dan strategi pendukung atau taktik.

Keputusan secara tepat untuk menentukan siapa saja yang menjadi pemangku kepentingan, target kinerja yang ditawarkan, teknologi yang akan digunakan, dan kepemilikan kompetensi spesifik merupakan keputusan-keputusan paling penting bagi Kepala Daerah dan jajaran elit perangkat daerah. Apabila Kepala Daerah dan jajaran elitnya tidak tepat mengambil keputusan-keputusan strategik, maka capaian kinerjanya bisa jadi berada pada tingkat yang rendah atau bahkan disebut gagal. Dengan strategi yang layak dan sasaran yang konsisten secara internal, tantangan Kepala Daerah dan jajaran elitnya adalah meningkatkan intesitas organisasi untuk mencapai sasaran-sasaran strategik tersebut. Dengan demikian, maka strategi menentukan bentuk, kualitas, dan karakter suatu pekerjaan (tugas dan fungsi) dan juga menentukan keluaran atau hasil organisasi yang dinilai penting.



3. Proses transformasi

Empat komponen penting organisasi dalam *congruence model* menurut (Nadler, 1998; Nadler & Tushman, 1997), yaitu *work, people, formal organizational arrangement, dan informal organization*. Tantangan fundamental bagi para pejabat atau pimpinan yang terlibat dalam penataan organisasi perangkat daerah yaitu bagaimana cara memadukan secara pas komponen-komponen organisasi tersebut agar mampu menciptakan hasil yang diharapkan sesuai dengan sasaran strategik yang dicanangkan. Keseluruhan komponen tersebut harus saling terpadu secara pas (*congruence/fit*) antara satu dengan yang lain (Nadler, 1998; Nadler & Tushman, 1997).

Komponen-komponen organisasi perangkat daerah dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Pekerjaan utama. Dalam konteks organisasi perangkat daerah, "pekerjaan utama" mencakup tugas dan fungsi organisasi perangkat daerah. Tugas dan fungsi adalah alasan utama bagi keberadaan organisasi perangkat daerah. Tugas dan fungsi merupakan aktivitas dasar dan melekat yang melibatkan organisasi dan unit-unitnya. Berkaitan dengan desain organisasi, maka masing-masing tugas dan fungsi organisasi perangkat daerah tersebut perlu dilakukan analisis lebih lanjut. Analisis demikian perlu dilakukan agar ditemukan pemahaman mendalam mengenai ciri-ciri dasar tugas yang dilaksanakan dan pola alur pekerjaan. Selain itu, analisis terhadap tugas dan fungsi juga perlu dilakukan untuk mendapatkan deskripsi mengenai pengetahuan dan keterampilan apa yang dibutuhkan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi, penghargaan apa yang mestinya dapat ditawarkan oleh tugas dan fungsi, dan ketidakpastian yang terjadi dalam pelaksanaan tugas dan fungsi dimaksud.
- b. Sumber daya manusia aparatur. Mengidentifikasi berbagai karakteristik penting dari sumber daya manusia aparatur (SDM aparatur) yang bertanggungjawab dalam rentang tugas pada pekerjaan inti (*core work*) merupakan langkah yang penting. Karena tugas pada pekerjaan inti tersebutlah, maka SDM aparatur yang dicari harus sesuai dengan *knowledge, skills*, pengalaman, ekspektasi, pola perilaku, dan demografis yang dibutuhkan.
- c. Pengaturan formal. Pengaturan organisasi secara formal meliputi struktur, proses, system, dan prosedur yang dikembangkan secara formal untuk mengatur pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi perangkat daerah secara sistematis guna memandu aktivitas SDM aparatur dalam pelaksanaan tugas dan tanggungjawabnya agar konsisten terhadap strategi yang dicanangkan.
- d. Organisasi informal. Organisasi informal dalam kaitannya dengan organisasi perangkat daerah

merupakan seperangkat panduan informal atau tidak tertulis yang pada umumnya merujuk pada budaya organisasi yang ada. Organisasi informal menyatu dalam pola proses-proses, praktek-praktek, dan hubungan-hubungan politik yang berisi nilai-nilai, keyakinan, dan norma-norma perilaku yang diterima individu-individu yang bekerja pada organisasi perangkat daerah. Sehubungan dengan hal itu maka panduan informal atau tidak tertulis tersebut berpengaruh sangat kuat terhadap perilaku kelompok dan individu-individu dalam organisasi perangkat daerah yang bersangkutan.

Fokus utama proses transformasi organisasi perangkat daerah adalah pada hubungan dan interaksi diantara komponen-komponen organisasi dan pada cara bagaimana hubungan tersebut mempengaruhi kinerja. Di antara komponen-komponen organisasi terdapat berbagai tingkat kongruensi, yang ditentukan oleh sejauhmana kebutuhan, permintaan, tujuan, sasaran, dan/atau struktur satu komponen adalah konsisten dengan kebutuhan, permintaan, tujuan, sasaran, dan/atau struktur komponen yang lain. Konsistensi sepasang komponen demikian inilah yang disebut dengan "*congruence* atau *fit together*."

Merefer pendapat Nadler & Tushman (1997) dalam *congruence model*, maka transformasi komponen-komponen organisasi perangkat daerah dapat dirinci dalam konsistensi pasangan-pasangan sebagai berikut:

- a. Konsistensi SDM aparatur dengan pengaturan organisasi secara formal, meliputi pertanyaan: Bagaimana kebutuhan SDM aparatur dapat dipenuhi dengan pengaturan organisasional? Apakah SDM aparatur mendukung cara memahami hubungan organisasional? Apakah terdapat kesamaan tujuan-tujuan antara SDM aparatur dan organisasi?
- b. Konsistensi SDM aparatur dengan tugas & fungsi, meliputi pertanyaan: Bagaimana kebutuhan SDM aparatur dapat dipenuhi dengan tugas & fungsi? Apakah SDM aparatur memiliki keterampilan dan kemampuan untuk memuhi tekanan permintaan tugas & fungsi?
- c. Konsistensi SDM aparatur dengan organisasi informal, meliputi pertanyaan: Bagaimana kebutuhan SDM aparatur dapat dipenuhi dengan organisasi informal? Bagaimana organisasi informal mengambil manfaat dari SDM aparatur yang konsisten dengan tujuan informal?
- d. Konsistensi tugas & fungsi dengan pengaturan organisasi secara formal, meliputi pertanyaan: Apakah pengaturan organisasional memadai untuk memenuhi tekanan permintaan dari tugas & fungsi? Apakah pengaturan organisasional memotivasi perilaku yang konsisten dengan tekanan permintaan tugas & fungsi?





- e. Konsistensi tugas & fungsi dengan informal, meliputi pertanyaan: Apakah hubungan organisasi informal memudahkan tindakan untuk melaksanakan tugas dan fungsi? Apakah hubungan organisasi informal membantu memenuhi tekanan permintaan dari tugas dan fungsi?
- f. Konsistensi pengaturan organisasi secara formal dengan organisasi informal, meliputi pertanyaan: Apakah tujuan, penghargaan, dan hubungan organisasi informal konsisten dengan tujuan, penghargaan, dan hubungan organisasi formal?

4. Keluaran

Keluaran sebagai subsistem organisasi, dalam konteks ini mencakup apa yang organisasi hasilkan, bagaimana organisasi berfungsi, dan bagaimana efektivitasnya. Mengingat definisi efektivitas organisasi begitu banyak, maka berkaitan dengan hal itu diperlukan identifikasi beberapa aspek kritis keluaran atau hasil organisasi. Identifikasi yang dirasa penting Menurut Nadler & Tushman (1997) adalah perlunya memikirkan keluaran atau hasil apa saja yang fundamental dari sistem pada tingkat yang berbeda-beda. Lebih lanjut Nadler (1998) berpendapat bahwa selain pada tipe keluaran dasar suatu sistem, seperti misalnya produk atau pelayanan, juga diperlukan untuk memikirkan tipe-tipe keluaran lain yang memberikan kontribusi pada kinerja organisasi, misalnya keberfungsian kelompok-kelompok atau unit-unit dan individu-individu dalam organisasi.

Menurut Nadler & Tushman (1997), pada level organisasi, terdapat tiga faktor yang perlu diperhatikan secara seksama dalam mengevaluasi kinerja organisasi, yaitu:

- a. Pencapaian tujuan, atau seberapa baik organisasi mencapai sasaran-sasarannya (biasanya dispesifikasikan dengan strategi).
- b. Penggunaan sumberdaya, atau seberapa baik organisasi menggunakan sumberdaya yang tersedia (tidak hanya apakah penggunaan sumberdaya dimaksud mencapai tujuannya, tetapi apakah organisasi menyadari semua potensi sumberdaya dan mencapai tujuannya dengan meningkatkan ukuran atau intensitasnya dari waktu ke waktu).
- c. Kemampuan beradaptasi, atau apakah organisasi melanjutkan posisinya dalam posisi yang dikehendaki dengan mempertimbangkan lingkungannya, apakah organisasi mampu beradaptasi terhadap perubahan lingkungan.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disarikan bahwa keberfungsian unit-unit organisasi akan memberikan berkontribusi pada keluaran atau hasil organisasi. Keluaran organisasi atau hasil juga dipengaruhi oleh perilaku individual, dan keluaran individual tertentu (reaksi-reaksi yang berdampak pada kejiwaan seperti kepuasan, *stress*, atau

kehidupan kerja dengan kualitas yang baik) mungkin merupakan keluaran yang diinginkan dalam dan dari dirinya sendiri.

E. PENUTUP

Tata kelola pemerintahan daerah yang baik — dengan sinergisitas dunia usaha, masyarakat dan pemerintah daerah — merupakan bekal utama untuk mencapai beragam tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang mana di dalamnya tercakup pertumbuhan ekonomi, pembangunan ekonomi dan sosial, pelayanan publik di tingkat lokal dan sebagainya. Organisasi perangkat daerah dengan segala peran strategisnya memiliki hamparan peluang yang sangat besar untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah secara optimal. Karena tata kelola pemerintahan daerah yang baik mampu memberikan kontribusi yang luar biasa, maka secara mendasar eksistensi organisasi perangkat daerah memiliki kedudukan penting dan sangat istimewa.

Tetapi yang menjadi permasalahan adalah bahwa kedudukan penting dan sangat istimewa organisasi perangkat daerah tersebut secara umum belum mampu memainkan peran optimal dan memberikan kontribusi kinerja sepadan. Berbagai bidang pembangunan dan pelayanan publik di daerah belum beranjak secara signifikan dari permasalahan lama. Kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia pada umumnya masih harus diungkit sekuat-kuatnya agar pembangunan di tingkat lokal semakin dirasakan oleh masyarakat setempat.

Menyikapi hal itu, oleh karenanya perlu melihat secara cermat keberadaan pemerintah daerah itu sendiri. Perwujudan pemerintah daerah secara lebih konkret dapat dicermati dari peran yang dimainkan oleh organisasi perangkat daerahnya. Laju kinerja pemerintah daerah sangat ditentukan oleh kinerja di lingkungan organisasi perangkat daerahnya. Kinerja organisasi perangkat daerah sendiri, pada realitanya dapat dipengaruhi oleh banyak faktor. Keterbatasan keuangan, tidak memadainya kualifikasi SDM aparatur, minimnya sarana dan prasarana penunjang adalah pernyataan klasik dan tidak elegan, yang seringkali dijadikan alasan atas rendahnya kinerja organisasi perangkat daerah.

Uraian di atas cukup menjelaskan bahwa muara permasalahan terletak pada dan di dalam bangunan organisasi perangkat daerah itu sendiri. Oleh karenanya, penataan organisasi perangkat daerah secara lebih serius merupakan sebuah keniscayaan. Dalam penataan organisasi perangkat daerah diperlukan keterlibatan para ahli. Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa penataan organisasi perangkat daerah seringkali dianggap final ketika besaran organisasi perangkat daerah tidak melebihi batas maksimal yang ditentukan dan titelatur Dinas dan Lembaga Teknis Daerah telah disepakati. Adapun berbagai aspek penting lainnya dianggap



tidak terlalu penting. Kondisi yang seperti ini, penulis menyebutnya sebagai “musibah daerah berskala nasional”.

Organisasi perangkat daerah harus dirancang secara hati-hati dan cermat. Dalam prosesnya membutuhkan keterlibatan banyak pihak internal pemerintah daerah yang dipandang dapat memberikan sumbangan pemikiran konkret, para konsultan yang ahli di bidang arsitektur organisasi, para pemerhati pemerintahan daerah, dan/ atau pihak-pihak lain yang concern terhadap permasalahan daerah yang bersangkutan. Dengan keterlibatan intensif pihak-pihak tersebut, rancangan organisasi perangkat daerah yang disusun akan memiliki peluang kinerja jauh lebih baik jika dibandingkan manakala penataan organisasi perangkat daerah hanya ditekuni oleh Biro atau Bagian Organisasi di lingkungan Sekretaris Daerah semata-mata.

REFERENSI

- Arief, S. 1998. *Teori dan Kebijakan Pembangunan*. Jakarta: PT. Pustaka CIDESINDO.
- Faozan, H. dan M.M. Mansoer. 2008. “Organisasi Pemerintahan Daerah”. Dalam Adi Suryanto (Editor), *Manajemen Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah-Lembaga Administrasi Negara.
- Faozan, H. 2005. “Bureaucratic Structure Perestroika: Memperbarui Lahan Bagi Pertumbuhan Kinerja Kelembagaan Pemerintah”. *Jurnal Ilmu Administrasi*, Vol 2 (4) pp.335-346.
- Gulati, R., N. Nohria dan A. Zaheer. 2000. “Strategic Network”. *Strategic Management Journal*, Vol. 21.
- Jubaedah, E., S. Gunawan, Nugraha, dan H. Faozan. 2007. *Model Pengukuran Pelaksanaan Good Governance di Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota*. Bandung: Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I-Lembaga Administrasi Negara.
- Kale, P., H. Singh dan H. Perlmutter. 2000. “Learning and Protection of Proprietary Assets in Strategic Alliances: Building Relational Capital”. *Strategic Management Journal*, 21, pp. 217-237.
- Nadler, D.A. 1992. “Key Leverage Points for Improving Competitive Performance”. Dalam D.A. Nadler, M.S. Gerstein, R.B. Shaw and Associates, *Organizational Architecture: Designs for Changing Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Nadler, D.A. dan M.L. Tushman. 1997. *Competing by Design: The power of organizational architecture*. New York: Oxford University Press.
- Nadler, D. A. 1998. *Champions of Change: How CEOs and Their Companies Are Mastering the Skills of Radical Change*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Reuer, J.J. dan M.P. Koza. 2000. “Asymmetric Information And Joint Venture Performance: Theory And Evidence For Domestic And International Joint Venture”. *Strategic Management Journal*, Vol 2.
- Subekti, N. *Pertumbuhan Ekonomi Regional* (dalam www.nanangsubekti.blogspot.com; diunduh 6 September 2010).

