

IMPLIKASI KEBIJAKAN KELEMBAGAAN TERHADAP APARATUR & PELAYANAN PUBLIK

Deddy Mulyadi

Guru Besar STIA LAN Bandung
e-mail: demul10@yahoo.com

Abstrak

Melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah Indonesia memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik di daerah dengan tujuan untuk mendorong percepatan pembangunan. Penyelenggaraan pemerintah daerah memerlukan perangkat daerah yang mampu melaksanakan tugasnya secara optimal. Oleh karenanya kebijakan kelembagaan yang berkaitan dengan perangkat daerah sangat penting dalam menjalankan fungsi pemerintah daerah guna mengimplementasikan pelayanan publik di daerah.

Kajian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif mengenai kebijakan kelembagaan dan dampaknya terhadap pelayanan publik. Kajian ini menggunakan metode *socio legal research* dengan mengkaji hukum/peraturan penundang-undangan. Data diperoleh melalui studi pustaka terhadap peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah di bidang kewenangan pemerintahan daerah, dan kelembagaan perangkat daerah, serta berbagai hasil penelitian yang relevan dan berbagai literatur-literatur lainnya yang terkait dengan kelembagaan dan pelayanan publik.

Hasil kajian menunjukkan bahwa perlu dilakukan perubahan kelembagaan organisasi agar lebih tanggap terhadap kebutuhan perubahan lingkungan, baik internal maupun eksternal. Saran hasil kajian mencakup sosialisasi dan teknis implementasi PP tentang perangkat daerah, pembentukan perda tentang Perangkat Daerah, pemberian fasilitasi dan dukungan teknis kepada pemerintah daerah dalam penyusunan Perda Perangkat daerah, fasilitasi kerjasama dengan perguruan tinggi yang berkompeten atau Lembaga Administrasi Negara, Kemendagri, Kemenpan & RB.

Kata Kunci: Kebijakan Kelembagaan, Pemerintah Daerah, Pelayan Publik

Implications of Institutional Policy on Employees and Public Service Delivery

Abstract

Through Law No. 23 Year 2014 on Local Government, the Indonesian government gives authority to local governments to regulate the administration and public services in the regions with the aim to accelerate local development. The implementation of local governance requires local apparatus capable of performing their duties optimally. Therefore, institutional policy relating to local institutions is considered very crucial for local governments to run their functions and implement local public services.

The study employed a qualitative descriptive approach regarding institutional policy and its impact on public services. It used socio legal method by examining the legal/regulatory documents. The data were obtained by reviewing relevant legal/regulatory documents, both central and local, concerning local government authority and local institutions. The data were also enriched a variety of relevant research results and other literatures related to local institutions and public services.

The analysis result showed that institutional changes needed to be made in order that local agencies became more responsive to the changing environment, both internal and external. The study came up with the recommendations that included the socialization and technical implementation of government regulation concerning local institutions, establishment of local regulation on Local Institutions, facilitation and technical support to local governments in establishing local regulation on local institutions, and facilitation for cooperation with competent universities or with such government institutions as the National Institute of Public Administration (LAN RI), Ministry of Internal Affairs, and Ministry of State Apparatus Empowerment and Bureaucratic Reform.

Keywords: *Institutional Policy, Local Government, Public Service*

A. PENDAHULUAN

Indonesia adalah sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Urusan penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pemerintah Daerah dan DPRD adalah penyelenggara pemerintahan daerah menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Di dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah ada yang disebut dengan Otonomi Daerah. Otonomi daerah merupakan wewenang untuk mengatur urusan pemerintahan yang bersifat lokalitas menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian desentralisasi sebenarnya menjelmakan otonomi masyarakat setempat untuk memecahkan berbagai masalah dan pemberian layanan kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan. Peranan pemerintah daerah sangat penting dalam kegiatan percepatan pembangunan dan pelayanan publik di daerah.

Peranan pelayanan publik yang diberikan selain dalam bentuk sarana dan prasarana baik itu yang berupa sarana fisik maupun subsidi langsung, yang juga tidak kalah pentingnya adalah pemerintah daerah juga harus memberikan bimbingan teknis dan non teknis secara terus menerus kepada masyarakat yang sifatnya mendorong dan memberdayakan masyarakat agar mereka dapat merencanakan, membangun, dan mengelola sendiri prasarana dan sarana untuk mendukung upaya percepatan

pembangunan di daerah. Hal ini tidak terlepas dari kemampuan perangkat daerah dalam menjalankan tugasnya.

Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah diperlukan perangkat daerah yang mampu memberikan pelayanan yang optimal. Perangkat daerah adalah unsur pembantu kepala Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah (PP No. 18 tahun 2016). Dalam pelaksanaannya perangkat daerah yang berada di Propinsi, kabupaten/Kota sangat penting guna terselenggaranya pemerintahan daerah, yang akhirnya akan berimplikasi nyata terhadap pelayanan publik di daerah baik di tingkat Propinsi maupun kabupaten/Kota. Maka kebijakan kelembagaan yang berkaitan dengan perangkat daerah sangat penting dalam menjalankan fungsi pemerintah daerah dalam mengimplementasikan pelayanan publik di daerah.

B. LANDASAN TEORITIS

1. Kajian Konseptual & Kebijakan

Berdasarkan UU No 23 Tahun 2014 Pasal 1 angka 6 memberikan pengertian bahwa Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Mengacu pada definisi normatif dalam undang-undang tersebut, maka unsur otonomi daerah adalah hak, wewenang, kewajiban Daerah Otonom. Ketiga hal tersebut dimaksudkan untuk mengatur dan mengurus sendiri, urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pemerintah Daerah adalah unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang terdiri dari Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah. Pemerintah Daerah dan DPRD adalah penyelenggara pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Sistem Pemerintah Daerah adalah totalitas dari bagian-bagian yang saling ketergantungan

dan saling berhubungan yang unsur utamanya terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD yang secara formal mempunyai kewajiban dan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya, sekaligus mempunyai kewajiban dan hak untuk menyerap dan merumuskan aspirasi rakyatnya dalam wujud berbagai upaya penyelenggaraan Pemerintahan. Kewajiban ini pada dirinya mengandung sifat dan nilai politik karena anggota-anggota DPRD dipilih oleh rakyat melalui Pemilihan Umum secara nasional dan memang hal itu untuk mewujudkan prinsip yang ditegaskan dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945 bahwa "di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan oleh karena di daerah pun, Pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan".

Dalam sistem pemerintahan daerah peran organisasi daerah atau yang sekarang disebut sebagai perangkat daerah sangat penting. Perangkat daerah sebagaimana Peraturan pemerintah No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah disebutkan bahwa perangkat daerah adalah unsur pembantu kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Dengan demikian peran perangkat daerah begitu penting dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah. Urusan pemerintah daerah sebagaimana UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa urusan pemerintahan daerah terdiri atas urusan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Adapun urusan pemerintahan wajib terdiri atas urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Adapun Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar, sebagaimana UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah meliputi:

- 1) Pendidikan;
- 2) Kesehatan;
- 3) Pekerjaan umum dan penataan ruang;
- 4) Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- 5) Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat;
- 6) Sosial.

Adapun Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar, sebagaimana UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah meliputi:

- 1) Tenaga kerja;
- 2) Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- 3) Pangan;
- 4) Pertanahan;
- 5) Lingkungan hidup;
- 6) Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- 7) Pemberdayaan masyarakat dan desa;
- 8) Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- 9) Perhubungan;
- 10) Komunikasi dan informatika;
- 11) Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- 12) Penanaman modal;
- 13) Kepemudaan dan olah raga;
- 14) Statistik;
- 15) Persandian;
- 16) Kebudayaan;
- 17) Perpustakaan;
- 18) Kearsipan.

Adapun untuk Urusan Pemerintahan Pilihan, sebagaimana UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah adalah meliputi:

- 1) Kelautan dan perikanan;
- 2) Pariwisata;
- 3) Pertanian;
- 4) Kehutanan;
- 5) Energi dan sumber daya mineral;
- 6) Perdagangan;
- 7) Perindustrian;
- 8) Transmigrasi.

Dengan adanya kebijakan tersebut berkaitan dengan pembagian urusan pemerintahan dalam pelaksanaan otonomi daerah maka diharapkan peran pemerintahan daerah lebih baik lagi dalam kerangka meningkatkan kualitas dan kinerja aparatur daerah.

2. Mencermati Pelaksanaan

Otonomi daerah selama lebih dari satu *decade* ini telah menghasilkan banyak persoalan. Banyak kemajuan yang diperoleh namun

sustansinya masih ada masalah yang sangat mendesak untuk dicari solusinya dan dikaji terus menerus. Secara teoritik, kemampuan pemerintah antara lain terbentuk melalui penerapan azas desentralisasi, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari tingkat atas organisasi kepada tingkat bawahnya secara hierarkis. Melalui pelimpahan wewenang itulah pemerintah pada tingkat bawah diberi kesempatan untuk mengambil inisiatif dan mengembangkan kreativitas, mencari solusi terbaik atas setiap masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas sehari-hari.

Pemerintah merupakan lembaga atau institusi yang menyelenggarakan dan menyeimbangkan antara kebutuhan indivisi dan atau masyarakat akan barang dan pelayanan publik (Adisasmita, 2011). Oleh karena itu desentralisasi pemerintahan merupakan pelimpahan kewenangan dan fungsi dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah.

Desentralisasi dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah mengalami perubahan Undang-undang 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, merupakan merupakan salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia, yang secara utuh dan bulat dilaksanakan pada daerah kabupaten dan kota. Pengertian ini sesuai dengan hakekat dari desentralisasi yakni "*delegation of authority and responsibility*".

Sementara itu, beberapa pandangan mengemukakan bahwa tujuan desentralisasi, menurut Tjokroamidjojo: 2000) adalah untuk:

1. Mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan tentang masalah-masalah kecil pada tingkat lokal. Demikian pula memberikan peluang untuk koordinasi pelaksanaan pada tingkat lokal.
2. Meningkatkan pengertian rakyat serta dukungan mereka dalam kegiatan usaha pembangunan sosial ekonomi. Demikian pula pada tingkat lokal, dapat merasakan keuntungan dari pada kontribusi kegiatan mereka itu.

3. Penyusunan program-program untuk perbaikan sosial ekonomi pada tingkat lokal sehingga dapat lebih realistis.
4. Melatih rakyat untuk bisa mengatur urusannya sendiri (*self-government*).
5. Pembinaan kesatuan nasional.
6. Tujuan desentralisasi secara politik yaitu yang ditujukan untuk menyalurkan partisipasi politik ditingkat daerah untuk terwujudnya stabilitas politik nasional.
7. Tujuan desentralisasi secara ekonomis yaitu yang dimaksudkan untuk menjamin bahwa pembangunan akan dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan.

Dalam desentralisasi pemerintah daerah mempunyai peranan penting dalam penyelenggaraan pemerintah, maka perlu adanya peningkatan kualitas dalam pelayanan kepada masyarakat. Desentralisasi di Indonesia dilakukan bukan karena keinginan pemerintah pusat secara sukarela membagi kewenangannya kepada daerah dalam rangka membuat pemerintah menjadi lebih partisipatif dan responsif. (Dwiyanto, 2015). Penerapan desentralisasi lebih pada penekanan public yang tidak dapat dihindari, karena adanya keinginan dari masyarakat untuk mengembangkan pemerintahan demokratis yang menuntut adanya ruang yang semakin besar bagi partisipasi publik.

Dalam pemahaman masyarakat umum, istilah desentralisasi dengan otonomi daerah sering dipertukarkan. Pada hakekatnya adalah kedua konsep tersebut tidak persis sama. Dimana kebijakan otonomi hadir karena adanya kebijakan desentralisasi. Otonomi diartikan sebagai kebebasan masyarakat yang tinggal di daerah yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurus kepentingannya yang bersifat local bukan yang bersifat nasional. Dengan demikian pemahaman mengenai desentralisasi dan otonomi perlu dipahami lebih seksama. Desentralisasi sebagaimana Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah mengalami perubahan Undang-undang 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah adalah penyerahan wewenang pemerintahan

oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara kesatuan republik Indonesia. Urusan penyelenggaraan pemerintahan dalam kerangka otonomi disampaikan dalam pembagian urusan pemerintahan.

3. Perangkat Daerah dan Implementasinya

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah Provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan daerah Kota mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah Daerah dan DPRD adalah penyelenggara Pemerintahan Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. (PP No. 18 tahun 2016). Perangkat Daerah dibentuk oleh masing-masing Daerah berdasarkan pertimbangan karakteristik, potensi, dan kebutuhan Daerah. Organisasi Perangkat Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah setempat dengan berpedoman kepada Peraturan Pemerintah. Pengendalian organisasi perangkat daerah dilakukan oleh Pemerintah Pusat untuk Provinsi dan oleh Gubernur untuk Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Formasi dan persyaratan jabatan perangkat daerah ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam lembaga sekretariat; unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah;

serta unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah.

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan; kebutuhan daerah; cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas; luas wilayah kerja dan kondisi geografis; jumlah dan kepadatan penduduk; potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani; sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam. Tata cara atau prosedur, persyaratan, kriteria pembentukan suatu organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam peraturan daerah yang mengacu pedoman yang ditetapkan Pemerintah.

Dengan adanya Peraturan pemerintah No. 18 tahun 2016 tentang perangkat daerah maka secara konseptual hal ini menunjukkan adanya penyeragaman urusan yang diserahkan kepada daerah. Penyeragaman urusan yang diserahkan kepada daerah, tanpa memperhatikan usia, karakteristik daerah, dan kapasitas daerah dinilai sebagai kebijakan yang tidak optimal dalam menyikapi keragaman daerah (Dwiyanto, 2015). Melalui pemahaman ini diharapkan Peraturan pemerintah tersebut mampu menjadi kebijakan yang dapat meningkatkan kualitas pelayanan perangkat daerah dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam pembentukan perangkat daerah sebagaimana peraturan pemerintah No. 18 tahun 2016 tentang perangkat daerah disampaikan bahwa: Pembentukan Perangkat Daerah dilakukan berdasarkan asas:

- a) Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
- b) Intensitas Urusan Pemerintahan dan potensi Daerah;
- c) Efisiensi;
- d) Efektivitas;
- e) Pembagian habis tugas;

- f) Rentang kendali;
- g) Tata kerja yang jelas;
- h) Fleksibilitas.

Adapun jenis-jenis perangkat daerah terdiri atas perangkat daerah Provinsi dan perangkat daerah kabupaten/Kota. Adapun perangkat daerah pada tingkat Provinsi sebagaimana peraturan pemerintah No. 18 tahun 2016 tentang perangkat daerah terdiri atas:

- 1) Sekretariat Daerah;
- 2) Sekretariat DPRD;
- 3) Inspektorat;
- 4) Dinas;
- 5) Badan.

Dan untuk perangkat daerah yang berada di wilayah Kabupaten/Kota sebagaimana peraturan pemerintah No. 18 tahun 2016 tentang perangkat daerah terdiri atas:

- 1) Sekretariat Daerah;
- 2) Sekretariat DPRD;
- 3) Inspektorat;
- 4) Dinas;
- 5) Badan;
- 6) Kecamatan.

Maka dengan adanya peraturan pemerintah tersebut sudah jelas bahwa peran perangkat daerah perlu menyesuaikan dengan kebutuhan daerah agar pelaksanaan organisasi dan tugas serta fungsi kerja perangkat daerah menjadi jelas dan sesuai kebutuhan daerah masing-masing daerah.

4. Peran Pemerintah dalam Pelayanan Publik

Keterlibatan pemerintah dalam penyelenggaraan fungsi pelayanan public berkembang seiring dengan munculnya paham atau pandangan tentang filsafat Negara. Hal ini diungkapkan oleh (Prawirohardjo dalam Mulyadi, 2015) mengatakan bahwa: “ semenjak dilaksanakannya cita-cita Negara kesejahteraan, maka pemerintah semakin intensif melakukan campur tangan terhadap interaksi kekuatan-kekuatan kemasyarakatan dengan tujuan agar setiap warga dapat terjamin kepastian hidup minimalnya. Oleh karena itu, secara berangsur-angsur, fungsi awal dari pemerintahan yang bersifat represif (polisi dan peradilan) kemudian

bertambah dengan fungsi lainnya yang bersifat melayani”.

Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan tugas pokok pemerintah dan merupakan tanggung jawab semua unsur yang terpadu dengan pola kemitraan antara pemerintah, swasta dan masyarakat. pelayanan merupakan salah satu tugas dan fungsi penting pemerintah baik pusat maupun daerah. Secara fundamental, kebijakan desentralisasi dan pemberian otonomi daerah dimaksudkan untuk mengoptimalkan fungsi pemerintahan. Berkaitan dengan tugas yang harus dilaksanakan, maka penyelenggaraan pelayanan pemerintahan harus difokuskan kepada pemenuhan kebutuhan masyarakat, baik secara kualitas maupun kuantitas sebagai upaya terwujudnya kepuasan masyarakat.

Maka pelayanan berarti melayani suatu jasa yang dibutuhkan publik oleh pemerintah dunia usaha dan masyarakat yang diberi tugas oleh pemerintah. Masyarakat memiliki hak untuk mengakses informasi dari pemerintah dalam rangka mengawasi kinerja lembaga pemerintahan dan mitra kerjanya yang dijamin oleh sistem legal-formal. Salah satu peran pemerintah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat secara adil dan merata sebagaimana yang telah diamanatkan oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan begitu luas dan kompleksnya tugas dan fungsi pemerintahan, menyebabkan pemerintah harus memikul tanggung jawab yang sangat besar. Selain diperlukan sumber daya manusia dan dukungan lingkungan, dibutuhkan pula institusi yang kuat yang didukung oleh aparat yang memiliki perilaku yang sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku di dalam masyarakat dan pemerintahan. Langkah ini perlu dilakukan oleh pemerintah, mengingat di masa mendatang perubahan-perubahan yang terjadi di dalam masyarakat akan semakin menambah pengetahuan masyarakat untuk mencermati segala aktivitas pemerintah dalam hubungannya dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Berkenaan dengan hal tersebut, maka pemerintah dapat dikatakan merupakan suatu lembaga yang menyelenggarakan tugas Negara atau pemerintah yang tercermin dalam

struktur serta proses pelaksanaan kegiatan yang tekanannya pada kegiatan organisasi yaitu untuk mencapai tujuan dan dikerjakan oleh beberapa orang dengan perbantuan tertentu. Dalam hal ini pemerintahan dibagi atas pemerintahan pusat dan daerah atau yang dikelan dengan otonomi daerah.

Paradigma kebijakan pelayanan publik di era otonomi daerah yang diatur melalui berbagai macam peraturan perundang-undangan, hakekatnya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik. Konsep pemberian otonomi kepada daerah dan konsep desentralisasi yang telah diuraikan diatas, mengandung pemahaman bahwa kebijakan pelayanan publik di era otonomi daerah, adalah dalam kerangka terselenggaranya pemerintahan yang baik. Perwujudannya, adalah tanggung jawab dan kewajiban daerah untuk meningkatkan pelayanan publik guna mensejahterakan masyarakat di daerahnya. Konsep kebijakan pelayanan publik yang dikemas melalui produk hukum dan/atau kebijakan daerah, umumnya masih didasarkan pada pendekatan kekuasaan atau kewenangan (*rule government*) yang lebih mengedepankan kepentingan pemerintah daerah dan/atau birokrasi, dan kurang berorientasi pada kepentingan dan kebutuhan yang diharapkan masyarakat.

Konsep kebijakan pelayanan publik apakah berorientasi pada kepentingan dan kebutuhan masyarakat (pelanggan) atau berorientasi pada kepentingan pemerintah daerah dan/atau aparat birokrasi (PAD = pendapatan asli daerah atau pendapatan diri sendiri) sangat dipengaruhi dan tergantung dari konsep manajemen pemerintahan yang digunakan. Penggunaan manajemen pemerintahan *by* kekuasaan atau kewenangan dan pendekatan pangreh praja (kebiasaan dilayani, memerintah dan menyalahkan) seharusnya sudah ditinggalkan. Konsep kebijakan pelayanan publik di era otonomi daerah yang berorientasi pelayanan, pada hakekatnya ditujukan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat (pelanggan) dan memberdayakan (*empowerment*) staf penyelenggara pelayanan dan masyarakat. Oleh karena itu, bobot orientasi pelayanan publik, seharusnya untuk kepentingan dan kebutuhan masyarakat yang kurang mampu atau miskin, Apapun alasannya, tidak seharusnya pelayanan

mengutamakan hak-hak atau kepentingan kalangan yang berkemampuan atau pengusaha. Diperlukan keseimbangan pola pikir dari para penyelenggara pelayanan di dalam menyikapi kondisi nyata di daerah. (Modul Kebijakan pelayanan Publik, LAN: 2007).

C. METODE

Kajian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif yang mengenai kebijakan kelembagaan dan dampaknya terhadap pelayanan publik didasarkan pada hasil penelitian. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode pendekatan *socio legal research*. Melalui pendekatan ini, pengkajian hukum/peraturan perundang-undangan ditujukan terhadap dua obyek, yaitu obyek legal yang berupa peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan dan obyek realitas sosial yang berupa kebutuhan dan aspirasi masyarakat akan peraturan daerah terkait dengan kebijakan kelembagaan dan dampaknya terhadap pelayanan publik.

Data yang terkait dengan peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan didapatkan melalui studi pustaka terhadap peraturan perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah di bidang kewenangan pemerintahan daerah, kelembagaan perangkat daerah, serta peraturan perundang-undangan yang relevan lainnya. Dan kebijakan yang berkaitan dengan perangkat daerah sebagaimana di atur dalam Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Sementara itu, data yang terkait dengan realitas sosial yang berupa kebutuhan dan aspirasi masyarakat diperoleh melalui studi pustaka terhadap berbagai hasil penelitian yang relevan dan berbagai literatur-literatur lainnya yang terkait dengan kelembagaan dan pelayanan publik.

Pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan dan kebijakan dilakukan melalui statute approach terhadap peraturan-peraturan perundang-undangan dan dokumen-dokumen yang terkait lainnya. Sementara itu, pengkajian terhadap kebutuhan dan aspirasi masyarakat akan peraturan terkait dengan kelembagaan perangkat daerah dilakukan melalui analisis sosial terhadap pandangan, persepsi, keinginan, dan harapan aparatur daerah yang terekam

dari hasil-hasil penelitian yang telah dilakukan. Kedua hasil pengkajian tersebut kemudian dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif untuk kemudian ditarik simpulannya dan kemudian dideskripsikan untuk menggambarkan mengenai kebijakan kelembagaan yang berkaitan dengan pelayanan publik. Yang dikaitkan dengan PP No.18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, serta Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Kebijakan lainnya Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (UU No. 5 Tahun 2014)

D. PEMBAHASAN

Perubahan kelembagaan organisasi diperlukan agar desain dan bentuk struktur organisasi yang lebih tanggap terhadap kebutuhan perubahan lingkungan, baik internal maupun eksternal. Hal ini sesuai dengan gagasan teori sistem yang melandasi perspektif modernis, bahwa suatu sistem cenderung mempertahankan ekuilibrium atau keseimbangan. Artinya, suatu sistem (termasuk dalam hal ini organisasi), tanpa ada dorongan faktor-faktor internal dan eksternal tertentu, niscaya memilih untuk tidak berubah dan lebih cenderung bertahan dalam keadaan semula.

Di dalam konsep perubahan kelembagaan ini, hal utama yang menjadi sasaran strategi reformasi kelembagaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah terbentuknya kelembagaan pemerintahan yang ramping tetapi kaya fungsi. Hal itu bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas organisasi pemerintah sehingga konsep good governance dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat dicapai. Hal ini sebagaimana dengan adanya perubahan Peraturan Pemerintah Nomor. 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, dengan adanya perubahan tersebut diharapkan organisasi pemerintah daerah mampu membenahi organisasinya sesuai dengan kebutuhan daerah dalam rangka melakukan pelayanan kepada masyarakat.

Dengan adanya peraturan tersebut, merupakan salah satu upaya yang dilakukan dalam melaksanakan reformasi kelembagaan birokrasi yang saat ini masih belum optimal, dengan adanya peraturan tersebut organisasi pemerintah daerah diharapkan mampu menyesuaikan perangkat daerah dengan baik.

Setiap daerah memiliki potensi yang berbeda-beda satu sama lainnya. Dalam penataan kelembagaan pemerintah daerah, kebutuhan dan potensi yang dimiliki harus diperhatikan. Faktor-faktor kebutuhan dan potensi daerah yang harus diperhatikan adalah luas wilayah kerja atau besarnya objek kewenangan yang ditangani, jumlah penduduk yang mendapatkan layanan, potensi pemerintah daerah, kebutuhan masyarakat, kompleksitas pekerjaan yang dilakukan, serta potensi masyarakat dan swasta. Potensi dan kebutuhan tersebut akan menjalani alat bantu untuk memprediksi beban pekerjaan yang harus dilaksanakan oleh suatu daerah. Misalnya, daerah yang potensi pertaniannya besar, kelembagaan yang mengelola urusan pertanian harus dibentuk. Ini berbeda dengan daerah atau kawasan perkotaan yang *relative* tidak memiliki areal pertanian sehingga kelembagaan yang menangani pertanian tidak dibutuhkan. Kalaupun dibutuhkan, fungsinya dapat dilekatkan dengan fungsi yang sejenis.

Nilai strategis daerah juga harus menjadi pertimbangan dalam penusunan kelembagaan daerah. Nilai strategis daerah itu harus dituangkan ke dalam visi-misi pemerintahan daerah. Setelah menentukan barulah sektor-sektor tertentu yang menjadi unggulan (*core competency*), barulah membentuk kelembagaan yang menangani sektor tersebut. Perlu diingat bahwa berhasil tidaknya suatu daerah dalam penataan kelembagaan yang penataan kelembagaan daerah bukan diukur dari besar kecilnya kelembagaan yang dibuat melainkan dari nilai kebermfaatannya lembaga itu bagi masyarakat. Juga, bukan besar kecilnya kelembagaan tersebut, melainkan dari kesesuaian lembaga itu dalam upaya peningkatan pelayanan kepada masyarakat. Jadi, kelembagaan yang dibutuhkan adalah kelembagaan daerah yang rasional.

Dalam rangka mewujudkan birokrasi kelembagaan organisasi pemerintah sebagaimana Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 2016 tentang Perangkat daerah, yang dapat memberikan pelayanan terbaik bagi masyarakat menjadi perhatian seluruh lapisan masyarakat. Ditengah dinamika gejolak reformasi birokrasi tanpa dibarengi oleh perangkat kelembagaan yang memberikan support menjadi distortif. Pemerintah tidak bisa bertindak pasif dan *wait and see* saja namun harus dengan cepat mengikuti

perkembangan yang terjadi di lingkungan eksternal. Tiga faktor yang krusial untuk melancarkan proses demokrasi, desentralisasi dan transformasi secara umum yang dapat memberikan road map yang jelas di masa depan. Sekali lagi siapapun yang memegang pimpinan akan cenderung kurang menyukai pembakuan kelembagaan pemerintah karena ia berpendapat bahwa penyusunan kabinet pemerintahan tidak hanya dengan menunjuk kepada menteri saja tetapi merupakan hak prerogatif presiden untuk menentukan susunan kabinetnya.

Dalam perspektif manajemen modern, birokrasi modern yang sangat diperlukan saat ini adalah yang secara fisik organisasional kecil tapi secara kualitatif kapasitasnya besar atau yang selama ini dikenal dengan "ramping struktur kaya fungsi" yang bersanding dengan konsep .. *money follows function*" dimana anggaran yang dialokasikan dipatokkan dengan fungsi yang dimiliki oleh lembaga tersebut. Dengan demikian, diharapkan akan mengurangi hukum *Parkinson Effect* yang menyebutkan bahwa organisasi itu dari waktu ke waktu cenderung menggemukkan dengan sendirinya. Dengan efektifnya suatu kelembagaan yang ada di pemerintah daerah tentu akan berimplikasi pada pelayanan publik yang berkaitan dengan masyarakat. Pelayanan publik sangat penting untuk diperhatikan oleh organisasi karena pelayanan publik merupakan salah satu bagian penting dalam program prioritas daerah dalam menjalankan urusan pemerintah daerah sebagai urusan wajib pemerintahan.

Kajian Kritis tentang Perangkat Daerah dan Dampaknya

Berdasarkan hasil analisis dan telaahan terhadap Peraturan pemerintah No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat daerah. Terdapat beberapa hal yang perlu dikritisi dan berpotensi menjadi persoalan dalam praktik berkaitan dengan perangkat daerah antara lain:

a) Dikenalnya asas "pembagian habis tugas". PP ini dominan menggunakan pendekatan bahwa tugas harus dibagi-bagi ke dalam banyak fungsi, namun belum ada mekanisme bagaimana tugas-tugas yang telah dipisah tersebut dipadukan atau dikoordinasikan pelaksanaannya. Padahal

sering kali sasaran program dan pelayanan jatuh pada kebutuhan komunitas atau kelompok masyarakat yang sama. Dengan kata lain asas "pembagian habis tugas" juga harusnya dibarengi dengan pendekatan *job coordination* atau sinergitas kewenangan.

- b) Aspek pengendalian amat kental. PP ini masih menggunakan pendekatan yang mirip dengan PP No. 41/2007 yang lebih menekankan pada aspek pengendalian dan pengawasan terhadap pembentukan Perangkat Daerah. Hal tersebut terlihat antara lain melalui Pasal 3 dan Pasal 110.
- c) Salah satu kerancuan prosedur yang muncul dalam PP ini adalah mekanisme "persetujuan" yang diatur dalam Pasal 3. Pasal tersebut mengatur bahwa Perda tentang Perangkat Daerah (PD) harus disetujui lebih dahulu oleh Menteri Dalam Negeri untuk Perangkat Daerah Propinsi dan Gubernur (selaku utusan pemerintah pusat) untuk perangkat daerah kabupaten/kota. Model persetujuannya ada dua, yaitu: persetujuan secara keseluruhan dan persetujuan dengan perbaikan (revisi). Artinya tidak ada mekanisme "penolakan". Namun yang menjadi persoalan bagaimana jika daerah mengundang Perda tentang PD namun tidak mau merevisi atau melakukan perbaikan, padahal telah disetujui. PP mengatur bahwa Menteri/Gubernur dapat mencabut perda tersebut, namun apa artinya persetujuan jika memang tetap akan dicabut. Akan lebih jelas jika melalui mekanisme "penolakan" bukan "persetujuan dengan perbaikan".
- d) Selain itu, potensi permasalahan yang lain adalah apa mungkin Menteri dan Gubernur memeriksa dan mengendalikan puluhan bahkan ratusan calon perda dari berbagai propinsi dan kabupaten/kota. Sedangkan masa pengambilan persetujuan hanya 15 hari.
- e) Variabel yang digunakan dalam penghitungan kuantitas perangkat daerah terlalu umum dan tidak berkorelasi logis dengan pertimbangan utama pembentukan PD. PP menunjukkan bahwa pembentukan PD di semua propinsi dan kab/kota

menggunakan pendekatan *uniformity* (seragam) bukan asimetris. Padahal kebutuhan ekonomi dan social budaya kabupaten/kota amat beragam. Selain itu, apa cukup mempertimbangkan struktur dan jenis Dinas daerah hanya melalui variable jumlah penduduk, wilayah, dan APBD. Tanpa melihat potensi ekonomi, isu social budaya, dan penerapan teknologi di wilayah tersebut, atau bahkan jumlah SDM di daerah tersebut.

- f) Pendekatan pembentukan PD adalah beban tugas bukan kebutuhan. Hal ini dapat dibaca melalui Pasal 6 ayat (3). Persoalannya bagaimana jika kebutuhan mendesak muncul namun belum ada struktur atau struktur yang ada tidak berwenang sama sekali atau memiliki kewenangan tapi terbatas.
- g) Dalam hal pembagian jenis tugas dan struktur PP ini lebih jelas dibanding dengan PP sebelumnya. Dalam PP ini dikenal 4 tipe PD, yaitu: unsur Staf, unsur Pelaksana, unsur Penunjang, unsur Pengawas.
- h) Hal lain yang rancu dalam PP tersebut adalah pembagian tipe PD menjadi Tipe A, B, dan C berdasarkan beban kerja besa, sedang, dan kecil. Namun PP tidak merinci atau mengatur indicator dan variable apa dalam menentukan beban kerja besar, beban kerja sedang, beban kerja kecil.
- i) PP ini berpotensi bukan mengurangi jumlah PD baik di Propinsi maupun di Kab/Kota tetapi berpotensi adanya penggelembungan atau pembengkakan kuantitas PD dan SDM nya. Hal tersebut dapat dibaca melalui Pasal 15 ayat (6) dan Pasal 37 ayat (6) yang menghendaki setiap jenis urusan pemerintahan diwadahi dalam bentuk, badan atau dinas. Selain itu, kerancuan juga muncul dalam jenis urusan pemerintahan wajib yang diatur dalam UU No. 23/2014. Bahwa terdapat urusan pemerintah wajib yang tidak terkait pelayanan dasar. Persoalannya, bagaimana bentuk dinas dan perangkatnya apabila disertai urusan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar. Dan apa bedanya

dengan dinas yang melaksanakan urusan wajib terkait pelayanan dasar. Lagi pula, selama ini tidak ada urusan wajib yang tidak terkait pelayanan dasar. Kerancuan memang berasal dari UU No. 23/2014 yang pada akhirnya harus diadopsi oleh PP 18/2016. Selain itu, Dalam PP ini belum secara tegas diberikan kewajiban kepada daerah untuk lebih merampingkan organisasi perangkat daerahnya.

- j) Selama ini pendekatan yang digunakan oleh daerah dalam membentuk PD pendekatan Jumlah Urusan Pemerintahan = Jumlah Perangkat Daerah. Padahal “urusan pemerintahan” hanyalah istilah yang menunjukkan adanya fungsi dan kebutuhan bukan “struktur atau organisasi”. Karena itu, bisa saja beberapa “urusan pemerintahan” yang amat berkaitan baik dari segi isu persoalan, sasaran pelayanan, dan teknis penyediaannya dibangun dalam satu “struktur atau organisasi” tertentu. Dalam PP ini belum secara tegas diberikan kewajiban kepada daerah untuk lebih merampingkan organisasi perangkat daerahnya.
- k) Disamakannya jenis urusan dan perangkat daerah propinsi dan kabupaten/kota dengan variable yang sama. Padahal wilayah dan pendudukan sebenarnya sudah menjadi “milik” kabupaten/kota. Sehingga seharusnya PD di tingkat Propinsi dapat lebih sedikit dibanding dengan PD Kab/Kota.
- l) Pengisian jabatan perangkat daerah harus memenuhi kriteria: teknis, manajerial, *socio - cultural*. Untuk dua criteria diatas yaitu teknis dan manajerial memang sudah diatur dalam UU ASN dan sudah banyak diterapkan selama ini. Namun, untuk criteria *socio - cultural* bagaimana mekanisme pengisian atau penentuan jenis kompetensinya dan model diklatnya.

E. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Penyelenggaraan Pemerintah Daerah telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Pemerintah

Daerah dan DPRD adalah penyelenggara pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam Peraturan pemerintah No. 18 tahun 2016 tentang perangkat daerah disebutkan bahwa susunan pemerintah daerah terdiri atas perangkat daerah Propinsi dan Perangkat Daerah kabupaten/Kota. Keduanya sebagai penyelenggara Pemerintahan Daerah mempunyai tugas dan wewenang masing-masing yang telah diatur di dalam konstitusi Negara Republik Indonesia.

Perubahan kelembagaan organisasi diperlukan agar desain dan bentuk struktur organisasi yang lebih tanggap terhadap kebutuhan perubahan lingkungan, baik internal maupun eksternal. Sejauh ini, berbagai upaya yang telah dilakukan dalam melaksanakan reformasi kelembagaan birokrasi, hal ini sebagaimana hadirnya peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 tentang perangkat daerah. Kelembagaan ideal di masa mendatang lebih bersifat *ramping*, *flat*/*datar* dan dapat diadaptasikan dengan perkembangan lingkungan. Adapun aspek yang mempengaruhi penataan kelembagaan pemerintah daerah antara lain: aspek kewenangan, aspek SDM, aspek keuangan, aspek teknologi, aspek kebutuhan pelayanan dan aspek nilai strategis daerah.

Rekomendasi

Terkait dengan potensi persoalan yang amat mungkin muncul dalam pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah tersebut, maka untuk mengatasi hal tersebut ada beberapa hal yang dapat dilakukan, yaitu:

a) Dalam Peraturan tersebut, belum diatur secara rinci sehingga daerah belum mampu membentuk semua badan, dinas, dan perangkat daerah lainnya disebabkan oleh keterbatasan APBD, kondisi *force majeure*, atau keterbatasan SDM di daerah, atau karena kondisi teknis lainnya. Maka perlu

pemikiran mengenai mekanisme apa yang dapat ditempuh oleh pemerintah daerah dan sarana dukungan apa yang dapat diperoleh.

- b) Membangun koordinasi yang efektif dan membuat prosedur/mechanisme baku dan jelas terkait persetujuan oleh Menteri dan Gubernur terhadap perda tentang Perangkat Daerah. Hal ini untuk mengurangi tingkat konflik politik antara pusat dan daerah atau propinsi dan kabupaten/kota.
- c) Perlu disusun petunjuk teknis dan sosialisasi yang segera dan menyeluruh terkait teknis pelaksanaan Peraturan Pemerintah tersebut kepada daerah.
- d) Kementerian Dalam Negeri diharapkan segera membentuk tim kerja teknis baik di tingkat pusat, regional atau daerah dengan unsur kementerian lain atau LAN, BKN, MENPAN untuk memberikan fasilitasi kepada daerah terkait penyusunan bantuan fasilitator lainnya.
- e) Perlu dilakukan analisis mendalam bekerjasama dengan perguruan tinggi, narasumber kelembagaan untuk membangun organisasi yang efektif dan efisien.
- f) Perlu analisis jabatan, analisis pegawai, analisis beban kerja, analisis kebutuhan diklat pegawai, SOP, standar Pelayanan kelembagaan pelayanan yang baru agar kualitas pelayanan publik meningkat lebih baik lagi.
- g) Dalam jangka berikutnya perlu dibuat kajian kelembagaan dengan penataan sumber daya aparturnya bekerjasama dengan perguruan tinggi yang kompeten dibidangnya atau LAN.
- h) Perlu dibuat pola karier pegawai dengan kelembagaan baru tersebut, semestinya penempatan jabatan struktural maupun jabatan fungsional harus dibina kariernya dengan kapasitas yang sama.

DAFTAR PUSTAKA

Adisasmita, Rahardjo, 2011. *Manajemen Pemerintahan Daerah*. Graham Ilmu, Yogyakarta.

- Dwiyanto, Agus, 2015, *Administrasi Publik: Desentralisasi, Kelembagaan dan Apartus Sipil Negara*, Gadjah Mada University Press Bekerjasama dengan LAN RI.
- Dwiyanto, Agus, 2015, *Reformasi Birokrasi Konseptual*, Gadjah Mada Unibersity Press Bekerjasama dengan LAN RI.
- Dwiyanto, Agus, Dkk, 2007, *Kinerja Tata Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta, PSKK UGM.
- Mulyadi, Deddy, 2015. *Studi Kebjakan Publik Dan Pelayanan Publik*, Alfa Beta, Bandung.
- LAN, 2007. *Modul Kebijakan Pelayanan Publik*, Jakarta.
- Sedarmayanti, 2002, *Good Governance & Good Corporate Governance*, Mandar Maju, Bandung.
- USAID - DRSP, 2009. *Decentralization 2009, Update-Stock Taking On Indonesia's Recent Desentralizatin Reform, Main Report*, Prepared For The Donor Working Group On Decentralization.
- Tjokroamidjojo, Bintoro. *Pengantar Administrai Pembangunan*, Lp3es Jakarta, 1987.
- *Pengantar Administrai Pembangunan*, Lp3es Jakarta, 2000.
- Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah