

**PERKEMBANGAN BESARAN ORGANISASI
PERANGKAT DAERAH (OPD)
KABUPATEN PEKALONGAN
(Studi Banding Implementasi PP No. 84 Tahun 2000,
PP No. 8 Tahun 2003, dan PP No. 41 Tahun 2007)**

Putri Wulandari Atur Rejeki

PKPPA I Lembaga Administrasi Negara, Jl. Kiara Payung, Sumedang,
Telp. (022) 7790044, Fax. (022) 7790055, Email: pu3_wulandari@yahoo.com

Judul dalam Bahasa Inggris

The Implementation PP No. 41 Tahun 2007 about OPD as the replacement of PP No. 8 Tahun 2003 and PP No. 84 Tahun 2000, provided to give comprehensive guidance for the arrangement and controlling OPD that can handle all government matter. Determinant factor of OPD based on PP No. 41 Tahun 2007 consist of 3 variables namely total number of resident, luas wilayah and APBD. Total value from those variables are 61, so based on PP No. 41 Tahun 2007 Pekalongan Government has right to have Regional Secretariat (Sekretariat daerah), consist of at most 3 assistant, Secretariat of DPRD, Dinas at most 15 and Lembaga Teknis Daerah at most 10.

Keywords: Organisasi Perangkat Daerah

A. PENDAHULUAN

Lahirnya Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah (OPD) sebagai pengganti PP No. 8 Tahun 2003 dan PP No. 84 Tahun 2000, diharapkan dapat memberikan pedoman yang menyeluruh bagi penyusunan dan pengendalian organisasi perangkat daerah yang dapat menangani seluruh urusan pemerintahan. Keluarnya PP ini pada prinsipnya dimaksudkan untuk memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata organisasi yang efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing. Selain itu, melalui PP ini diharapkan pula adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi, serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah.

Menurut PP No. 41 Tahun 2007 besaran OPD ditetapkan berdasarkan tiga variabel, yaitu jumlah penduduk, luas wilayah, dan jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Hal ini berbeda dengan dua PP sebelumnya, dimana besarnya OPD tidak ditentukan oleh ketiga variabel tersebut, akan tetapi berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh daerah, karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah, kemampuan keuangan daerah, ketersediaan sumber daya aparatur serta pengembangan pola kerja sama antar daerah dan/atau dengan pihak ketiga. Dengan lahirnya PP No. 41 Tahun 2007 ini, besaran organisasi perangkat daerah secara eksplisit dapat ditentukan.

Selain ditentukan oleh ketiga variabel tersebut, penentuan besaran OPD juga ditentukan oleh letak daerah secara geografis, apakah berada di dalam Pulau Jawa dan Madura ataukah berada di luar Pulau Jawa dan Madura. Dalam hal ini, penentuan besaran OPD Kabupaten Pekalongan yang berada di Pulau Jawa mengikuti aturan yang disajikan dalam Tabel 1.

Tabel 1
Penetapan Variabel Besaran Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten di Pulau Jawa dan Madura

No.	Variabel	Kelas Interval	Nilai
1.	Jumlah Penduduk (Jiwa)	~ 250.000	8
		250.001 - 500.000	16
		500.001 - 750.000	24
		750.001 - 1.000.000	32
		> 1.000.000	40
2.	Luas Wilayah (Km2)	~ 500	7
		501 - 1.000	14
		1.001 - 1.500	21
		1.501 - 2.000	28
		> 2.000	35
3.	Jumlah APBD	~ Rp200.000.000.000,00	5
		Rp200.000.000.001,00 - Rp400.000.000.000,00	10
		Rp400.000.000.001,00 - Rp600.000.000.000,00	15
		Rp600.000.000.001,00 - Rp800.000.000.000,00	20
		> Rp800.000.000.000,00	25

Pada tahun 2007 jumlah penduduk Kabupaten Pekalongan sebanyak 955.202 jiwa, luas wilayah kabupaten yang pusat pemerintahannya di Kota Kajen ini adalah 836,13 Km2 dan besarnya APBD pada tahun 2007 adalah Rp 556.893.201.036,00. Sehingga berdasarkan ketentuan seperti terlihat pada tabel 1, Kabupaten Pekalongan mempunyai nilai sebagaimana yang disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2
Nilai Tiga Variabel Penentu Besaran OPDKabupaten Pekalongan

No.	Variabel	Nilai
1.	Jumlah Penduduk	32
2.	Luas Wilayah	14
3.	Jumlah APBD	15
Total		61

Dari tabel 2 terlihat bahwa total nilai ketiga variabel adalah 61, sehingga berdasarkan ketentuan PP No. 41 Tahun 2007 Pemerintah Daerah Kabupaten Pekalongan berhak memiliki perangkat daerah seperti terlihat dalam tabel 3.

Tabel 3
Perangkat Daerah Kabupaten Pekalongan

No.	Perangkat Daerah	Keterangan
1.	Sekretariat daerah	paling banyak 3 asisten
2.	Sekretariat DPRD	
3.	Dinas	paling banyak 15
4.	Lembaga Teknis Daerah	paling banyak 10
5.	Kecamatan dan Kelurahan	

Susunan organisasi perangkat daerah seperti terlihat dalam tabel 3 dikenal juga dengan istilah pola maksimum. Pada kenyataannya susunan organisasi perangkat daerah di

Kabupaten Pekalongan tidak mengikuti pola maksimum tersebut, kecuali kecamatan dan kelurahan karena pembentukannya mengikuti aturan tertentu. Artikel ini ditulis dengan tujuan untuk mengetahui lebih jauh besaran Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Pekalongan beserta jumlah jabatan struktural sejak lahirnya PP No. 84 Tahun 2000 hingga berlakunya PP No. 41 Tahun 2007.

B. ORGANISASI PERANGKAT DAERAH

Berbicara mengenai Organisasi Perangkat Daerah tentunya tidak bisa lepas dari pengertian organisasi secara umum. Menurut Herbert G. Hicks (Winardi, tahun: halaman): *"an organization is a structured process in which persons interact for objectives"*. Sedangkan berkaitan dengan bentuknya, William B. Eddy (Winardi, tahun: halaman) menyatakan sebagai berikut: *"Bentuk organisasi umumnya adalah berbentuk piramida, walaupun tak dipungkiri ada bentuk organisasi lainnya. Pada puncak piramida tersebut terdapat pengambilan keputusan, kekuasaan dan sumber informasi. Melalui tindakan pendelegasian wewenang dan penugasan lapisan berikutnya, manajer tingkat lebih rendah mengupayakan agar segala sesuatu berlangsung sebagaimana mestinya. Dalam medan pertempuran misalnya, para jenderal memutuskan musuh mana yang akan diserang, kapan penyerangan akan dilaksanakan dan dengan jumlah tentara berapa banyak serangan tersebut dilakukan. Perintah tersebut diteruskan ke bawah melalui jajaran-jajaran yang ada, sampai prajurit individual melaksanakan tindakan menyerang di medan pertempuran. Pada umumnya organisasi tergantung pada otoritas yang dikonsentrasi di puncak, bersama-sama dengan keterampilan intelegens, pengambilan keputusan dan manajemen"*.

Begitu pula halnya dengan organisasi perangkat daerah yang dibentuk berdasarkan berbagai peraturan dan perundangan. Dalam mendesain organisasi perangkat daerah, struktur organisasi adalah hal yang perlu mendapat perhatian khusus. Menurut Suryanto dkk (tahun: halaman): *"Struktur organisasi merupakan peta formal yang menunjukkan pembagian dan pengelompokan tugas serta pengkoordinasian pelaksanaan kegiatan dalam suatu organisasi. Semakin kompleks struktur organisasi semakin dibutuhkan koordinasi, kontrol dan komunikasi yang intensif diantara organisasi yang ada sehingga para pimpinan dapat memastikan bahwa setiap unit dapat bekerja dengan baik"*. Oleh karena itu, Suryanto menegaskan bahwa dalam mendesain organisasi pemerintahan daerah, pembagian tugas, pengelompokan tugas, dan pengkoordinasian kegiatan perlu diperhatikan dengan baik.

Menurut Mintzberg (Suryanto dkk, tahun: halaman) dalam struktur organisasi terdapat peraturan-peraturan, tugas dan hubungan kewenangan yang bersifat formal. Hubungan kewenangan tersebut mengatur bagaimana orang bekerjasama dan menggunakan sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan organisasi. Tugas-tugas yang terdapat dalam struktur organisasi dibedakan ke dalam lima unsur dasar, yaitu *Strategic Apex, Middle Line, Technostructure, Supporting Staff* dan *Operating Core*. Masing-masing unsur menjalankan fungsinya masing-masing dalam suatu hubungan kerja yang sinergis dan sistematis sehingga tujuan yang diharapkan dapat diwujudkan.

Berkaitan dengan struktur organisasi yang disampaikan oleh Mintzberg tersebut Suryanto (tahun: halaman) mendeskripsikan kelima unsur dasar tersebut sebagai berikut: pertama, *The Strategic Apex*, yaitu bagian dari organisasi yang berfungsi sebagai penanggungjawab berhasiltidaknya organisasi mencapai tugas pokoknya. Kedua, *The Middle Line*, yaitu bagian dari organisasi yang bertugas membantu menterjemahkan kebijakan-kebijakan top manajemen untuk selanjutnya disampaikan kepada unit pelaksana untuk ditindaklanjuti. Ketiga, *The Technostructure*, yaitu bagian dari organisasi

yang berfungsi menganalisis kebijakan-kebijakan pimpinan dengan mengeluarkan berbagai pedoman-pedoman/standardisasi-standardisasi tertentu yang harus diperhatikan oleh seluruh perangkat daerah/pengguna masing-masing. Keempat, *The Supporting Staff*, yaitu bagian dari organisasi yang pada dasarnya ikut member dukungan untuk tugas perangkat daerah secara keseluruhan. Kelima, *The Operating Core*, yaitu bagian dari organisasi yang berfungsi melaksanakan tugas pokok organisasi yang berkaitan dengan pelayanan langsung kepada masyarakat.

Dalam struktur organisasi perangkat daerah, kelima fungsi dan para pemegang fungsi dapat dilihat pada tabel 4.

Tabel 4
Perangkat Daerah Kabupaten Pekalongan

No.	Fungsi	Pemegang Fungsi
1.	<i>Strategic Apex</i>	Provinsi: Gubernur; Kab.: Bupati; Kota: Walikota
2.	<i>Middle Line</i>	Sekretariat Daerah: Sekretaris Daerah
3.	<i>Technostructure</i>	Lemtekda (Badan: Kepala Badan; Inspektorat: Inspektur; Kantor: Kepala Kantor; Rumah Sakit: Direktur Rumah Sakit)
4.	<i>Supporting Staff</i>	Sekretariat Daerah: Sekretaris Daerah
5.	<i>Operating Core</i>	Dinas: Kepala Dinas

Adapun tugas dan fungsi unsur-unsur perangkat daerah diatur dalam Permendagri No. 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah, seperti paparan berikut ini.

Sekretariat Daerah sebagai unsur staf pada hakekatnya menyelenggarakan fungsi koordinasi perumusan kebijakan, koordinasi pelaksanaan tugas dinas daerah dan lembaga teknis daerah mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi, pelaporan serta pelayanan administratif. Selain itu sekretariat daerah juga melaksanakan fungsi hukum dan perundang-undangan, organisasi dan tatalaksana, hubungan masyarakat, protokol serta fungsi pemerintahan umum lainnya yang tidak tercakup dalam tugas dinas dan lembaga teknis, misalnya penanganan urusan kerjasama, perbatasan, dan lain-lain.

Sekretariat DPRD sebagai unsur pelayanan pada hakekatnya memberikan pelayanan administratif kepada dewan yang meliputi kesekretariatan, pengelolaan keuangan, fasilitasi penyelenggaraan rapat-rapat, dan mengkoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan sesuai kemampuan keuangan daerah masing-masing.

Inspektorat adalah unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan di kabupaten. Dalam rangka akuntabilitas dan objektivitas hasil pengawasan, maka Inspektur dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab langsung kepada Bupati. Sedangkan untuk keuangan dan kepegawaian (pertanggungjawaban administratif), Inspektur bertanggung jawab kepada Sekretaris Daerah.

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, merupakan unsur perencana penyelenggaraan pemerintahan melaksanakan tugas perumusan kebijakan perencanaan daerah, koordinasi penyusunan rencana yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan masing-masing satuan kerja perangkat daerah.

Dinas Daerah adalah unsur pelaksana otonomi daerah yang pada hakekatnya menyelenggarakan urusan otonomi daerah baik yang bersifat wajib maupun pilihan, sesuai dengan pembagian urusan yang ditetapkan dalam Peraturan pemerintah Nomor 38

tahun 2007.

Lembaga Teknis Daerah merupakan unsur pendukung yang sifatnya lebih teknis. Lembaga teknis daerah dapat berbentuk badan, kantor dan rumah sakit, penentuan Badan atau Kantor sesuai dengan analisis beban tugas.

C. SEKILAS MENGENAI KABUPATEN PEKALONGAN

Sebagai salah satu daerah otonom, Kabupaten Pekalongan dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 13 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam Lingkungan Jawa Tengah dan PP No. 21 Tahun 1988 tentang Perubahan Batas Wilayah Kotamadya Daerah Tingkat II Pekalongan, Kabupaten Daerah Tingkat II Pekalongan dan Kabupaten Daerah Tingkat II Batang. Wilayah Kabupaten Pekalongan terletak antara 6°-7°23' Lintang Selatan dan 109°-109°78' Bujur Timur sehingga kabupaten yang terkenal dengan batiknya ini berbatasan langsung dengan Laut Jawa di sebelah Utara, berbatasan dengan Kabupaten Banjarnegara di sebelah selatan, berbatasan dengan Kabupaten Batang di sebelah timur dan berbatasan dengan Kabupaten Pemasang di sebelah Barat.

Jumlah penduduk Kabupaten Pekalongan pada tahun 2007 adalah sebanyak 955.202 orang. Pertumbuhan penduduk pada tahun tersebut sebesar 2,35%. Untuk urusan ketenagakerjaan, jumlah angkatan kerja pada tahun 2008 adalah 509.871 orang. Tingkat kesempatan kerja pada tahun 2008 mencapai 92,62% sehingga potensi tingkat pengangguran terbuka sebesar 7,38%. Bila dibandingkan dengan tahun 2007 terjadi penurunan tingkat pengangguran sebesar 0,55%.

Dengan luas mencapai 836,13 km² Kabupaten Pekalongan terdiri atas 31,21% lahan sawah dan 68,79% lahan kering. Sebagian besar areal sawah ditanami padi sawah dan padi ladang. Tanaman palawija yang ada di kabupaten ini antara lain jagung, ketela pohon, ketela rambat, kacang tanah dan kedelai. Potensi hutan yang ada di daerah ini terdiri dari kayu dan non kayu. Produksi kayu yang ada di kabupaten ini adalah kayu pinus sedangkan produksi non kayu adalah getah pinus, getah dammar, terpentyn, biji pinus, bambu, rotan, gondorukem dan kulit kina. Dari bidang peternakan, jenis ternak yang diusahakan antara lain ternak besar seperti kuda, sapi dan kerbau; ternak kecil seperti kambing dan domba; serta unggas seperti ayam ras, ayam kampung dan itik. Sedangkan dari sektor perikanan meliputi kegiatan usaha perikanan laut, perikanan darat dan perairan umum.

Dalam rangka mengatasi kerawanan pangan dan gizi, Kabupaten Pekalongan telah melakukan berbagai langkah yang ditujukan untuk menjamin ketersediaan bahan pangan melalui intensifikasi, ekstensifikasi dan diversifikasi maupun perbaikan kualitas pangan. Produksi padi pada tahun 2008 mengalami kenaikan sebesar 1,33% dibanding tahun 2007. Dari hasil analisis kerawanan pangan dan gizi yang dihitung berdasarkan indikator status gizi balita, pertanian dan keluarga miskin maka kondisi pangan dan gizi Kabupaten Pekalongan secara umum dalam keadaan aman.

Dari segi pendidikan, Angka Partisipasi Kasar (APK) untuk SD/MI pada tahun 2008 mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun 2007, sedangkan APK untuk SLTP dan SLTA mengalami kenaikan. Selanjutnya Angka Partisipasi Murni (APM) untuk SD/MI dan SLTP pada tahun 2008 mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun 2007, sedangkan APM untuk SLTA mengalami kenaikan. Dari segi kesehatan, Usia Harapan Hidup Kabupaten Pekalongan pada tahun 2008 mengalami kenaikan dibanding dengan tahun 2007, sedangkan untuk Angka Kematian Ibu melahirkan pada tahun 2008 mengalami penurunan dibandingkan dengan tahun 2007.

Dilihat dari kondisi perekonomian, walaupun secara umum membaik namun sektor

perdagangan pada tahun 2007 masih lesu. Di samping itu juga nilai ekspor Kabupaten Pekalongan sejak tahun 2004 hingga tahun 2007 cenderung mengalami penurunan dari US \$ 53,73 juta pada tahun 2004 menjadi US \$ 28,73 juta pada tahun 2007.

D. PERKEMBANGAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH DI KABUPATEN PEKALONGAN

Diawali dengan lahirnya PP No. 84 Tahun 2000, Kabupaten Pekalongan menata kelembagaan perangkat daerahnya dengan mengeluarkan Perda No. 8 Tahun 2001. Kemudian pada saat PP No. 84 Tahun 2000 dirasakan tidak sesuai lagi dengan keadaan dan perkembangan penataan pemerintahan daerah, Kabupaten Pekalongan pun merombak organisasi perangkat daerahnya dengan mengikuti aturan berdasarkan PP No. 8 Tahun 2003. Terakhir, karena PP No. 8 Tahun 2003 belum cukup memberikan pedoman yang menyeluruh bagi penyusunan dan pengendalian organisasi perangkat daerah yang dapat menangani seluruh urusan pemerintahan, maka Kabupaten Pekalongan pun tunduk pada PP No. 41 Tahun 2007. Berikut sekilas mengenai perjalanan kelembagaan perangkat daerah dari tahun 2000 hingga tahun 2009.

1. Organisasi Perangkat Daerah berdasarkan PP No. 84 Tahun 2000

Organisasi Perangkat Daerah tingkat kabupaten berdasarkan PP No. 8 Tahun 2000 dibentuk atas pertimbangan lima hal, yaitu: (1) kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh daerah; (2) karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah; (3) kemampuan keuangan daerah; (4) ketersediaan sumber daya aparatur; dan (5) pengembangan pola kerjasama antar daerah dan atau dengan pihak ketiga. Berdasarkan peraturan ini pula, Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah.

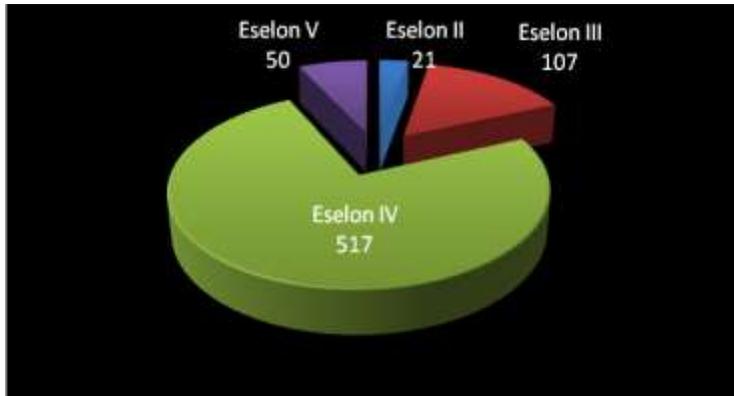
Pada tahun 2001, Pemerintah Kabupaten Pekalongan mengeluarkan Perda No. 8 mengenai Pembentukan, Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi dan Struktur Organisasi Perangkat Daerah. Kemudian pada tahun 2002 Perda tersebut direvisi dengan dikeluarkannya Perda No. 11 Tahun 2002 tentang Perubahan Pertama atas Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan No. 8 Tahun 2001. Sebelum terjadi perubahan tersebut, Pemerintah Kabupaten Pekalongan terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, 7 Dinas, 2 Badan dan 11 Kantor. Sedangkan setelah terjadi perubahan, Pemerintah Kabupaten Pekalongan terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, 8 Dinas, 4 Badan dan 13 Kantor. Perubahan ini terjadi karena adanya penambahan perangkat daerah, penggabungan dan atau pemisahan dua perangkat daerah atau lebih, penghapusan perangkat daerah dan atau perubahan nomenklatur.

Pemisahan satu perangkat daerah menjadi dua perangkat daerah terjadi pada Kantor Kependudukan, Catatan Sipil dan Kesejahteraan Sosial. Kantor tersebut dipisah menjadi Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil serta Kantor Kesejahteraan Sosial. Perubahan nomenklatur terjadi pada Kantor Perindustrian dan Perdagangan, Kantor Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Rumah Sakit Umum Daerah (Perangkat Daerah Khusus) yang masing-masing menjadi Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Badan Pengelolaan dan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bappedal) dan Badan Pengelola Rumah Sakit Umum Daerah. Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Pekalongan berdasarkan Perda No. 8 Tahun 2001 dan Perda No. 11 Tahun 2002 dapat dilihat pada Tabel 5.

Tabel 5
Perbandingan Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Pekalongan
Berdasarkan Perda No. 8 Tahun 2001 dan Perda No. 11 Tahun 2002

Perangkat Daerah	Perda No. 8 Tahun 2001	Perda No. 11 Tahun 2002
Sekretariat Daerah	1	1
Sekretariat DPRD	1	1
Dinas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dinas Pekerjaan Umum 2. Dinas Kesehatan 3. Dinas Pendidikan 4. Dinas Pertanian 5. Dinas Pendapatan Daerah 6. Dinas Kelautan dan Perikanan 7. Dinas Kehutanan dan Perkebunan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dinas Pekerjaan Umum 2. Dinas Kesehatan 3. Dinas Pendidikan 4. Dinas Pertanian 5. Dinas Pendapatan Daerah 6. Dinas Kelautan dan Perikanan 7. Dinas Kehutanan dan Perkebunan 8. Dinas Perindustrian dan Perdagangan (asalnya Kantor Perindustrian dan Perdagangan)
Lemtekda		
<ul style="list-style-type: none"> • Badan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) 2. Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) 2. Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) 3. Badan Pengelolaan dan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bappedal) (asalnya Kantor Pengelolaan Lingkungan Hidup) 4. Badan Pengelola Rumah Sakit Umum Daerah Kraton (asalnya Perangkat Daerah Khusus)
<ul style="list-style-type: none"> • Kantor 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kantor Perhubungan 2. Kantor Perindustrian dan Perdagangan 3. Kantor Pertanahan 4. Kantor Tenaga Kerja dan Transmigrasi 5. Kantor Kependudukan, Catatan Sipil dan Kesejahteraan Sosial 6. Kantor Pariwisata dan Kebudayaan 7. Kantor Pengelolaan Lingkungan Hidup 8. Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa 9. Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat 10. Kantor Pengelolaan Data Elektrik dan Arsip Daerah 11. Kantor Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kantor Perhubungan 2. Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil 3. Kantor Pertanahan 4. Kantor Tenaga Kerja dan Transmigrasi 5. Kantor Pariwisata dan Kebudayaan 6. Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa 7. Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat 8. Kantor Pengelolaan Data Elektrik dan Arsip Daerah 9. Kantor Koperasi, Usaha Kecil dan Menengah 10. Kantor Kesejahteraan Sosial 11. Kantor Kebersihan dan Pertamanan 12. Kantor Pengelola Aset Daerah 13. Kantor Pengelolaan Sumber Daya Air

Perubahan tersebut secara otomatis berpengaruh pada komposisi pejabat struktural yang ada di daerah ini. Setelah terjadi perubahan Perda, komposisi pejabat struktural di Kabupaten Pekalongan dapat dilihat pada Gambar 1.



Gambar 1
Komposisi Pejabat Struktural di Kabupaten Pekalongan
berdasarkan PP No. 84 Tahun 2000

Sumber: Badan Kepegawaian Daerah, 2004

Jumlah pejabat struktural pada saat PP No. 84 Tahun 2000 berlaku tertinggi adalah pada tingkat Eselon IV sebanyak 517 orang, kemudian adalah jumlah pejabat Eselon III sebanyak 107 orang, selanjutnya jumlah pejabat Eselon V sebanyak 50 orang dan yang terakhir adalah jumlah pejabat Eselon II sebanyak 21 orang.

2. Organisasi Perangkat Daerah berdasarkan PP No. 8 Tahun 2003

Seperti halnya pada PP No. 84 Tahun 2000, peraturan ini pun menyebutkan bahwa Organisasi Perangkat Daerah tingkat kabupaten dibentuk berdasarkan kelima hal yang telah disampaikan sebelumnya. Namun demikian terdapat kriteria khusus dalam penataan Organisasi Perangkat Daerah yaitu luas wilayah, jumlah penduduk, rasio belanja aparatur dalam APBD, jumlah kecamatan, dan jumlah desa. Jika dalam peraturan sebelumnya jumlah perangkat daerah tidak dibatasi maka PP No. 8 Tahun 2003 menyebutkan bahwa susunan Organisasi Perangkat Daerah tingkat kabupaten terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah paling banyak 14 dinas, Lembaga Teknis Daerah yang diperkenankan paling banyak 8 lemtekda, Satuan Polisi Pramong Praja (Satpol PP).

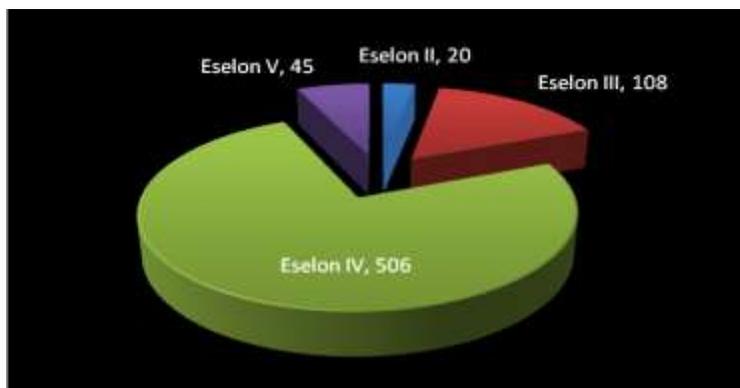
Pada saat PP No. 8 Tahun 2003 diberlakukan, Pemerintah Kabupaten Pekalongan pun mengganti Perda mengenai Organisasi Perangkat Daerahnya. Perda No. 11 Tahun 2002 diganti dengan mengeluarkan Perda No. 3 Tahun 2004 tentang Pembentukan, Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Susunan Organisasi Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pekalongan, Perda No. 4 Tahun 2004 tentang Pembentukan, Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Struktur Organisasi Dinas Daerah Kabupaten Pekalongan serta Perda No. 5 Tahun 2004 tentang Pembentukan, Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Susunan Organisasi Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Pekalongan. Susunan OPD Kabupaten Pengalongan berdasarkan PP No. 8 Tahun 2003, dapat dilihat pada tabel 5.

Tabel 5
Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Pekalongan
Berdasarkan PP No. 8 Tahun 2003

Perangkat Daerah	Jumlah
Sekretariat Daerah	1
Sekretariat DPRD	1
Dinas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dinas Pekerjaan Umum 2. Dinas Kesehatan 3. Dinas Pendidikan 4. Dinas Pendapatan Daerah 5. Dinas Kelautan dan Perikanan 6. Dinas Pertanian dan Peternakan 7. Dinas Kehutanan dan Perkebunan 8. Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Penanaman Modal 9. Dinas Komperasi, Usaha Kecil dan Menengah 10. Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan 11. Dinas Sosial, Pemberdayaan Masyarakat dan Keluarga Berencana 12. Dinas Perhubungan
Lemtekda	
<ul style="list-style-type: none"> • Badan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah 2. Badan Pengawasan Daerah 3. Badan Kepegawaian Daerah 4. Badan Pengelola RSUD Kraton
<ul style="list-style-type: none"> • Kantor 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kantor Pengelolaan Data dan Informasi Telematika 2. Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat 3. Kantor Pengelolaan Sumber Daya Air 4. Kantor Pariwisata dan Kebudayaan 5. Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil 6. Kantor Tenaga Kerja dan Transmigrasi
<ul style="list-style-type: none"> • Satpol PP 	1

Jika melihat data pada tabel 5, susunan Perangkat Daerah Kabupaten Pekalongan ternyata tidak mengikuti pola maksimum yang diperkenankan oleh PP 8 Tahun 2003. Perbedaan ini terletak pada jumlah dinas dan lemtekda yang ada. Pola maksimum membolehkan pembentukan dinas sebanyak 14 tetapi Pemerintah Kabupaten Pekalongan hanya terdiri dari 12 dinas, sedangkan banyaknya lemtekda menurut pola maksimum terdiri dari 8 lemtekda, Pemerintah Kabupaten Pekalongan terdiri dari 10 lemtekda yang terbagi menjadi 4 Badan dan 6 Kantor.

Dengan digantinya PP No. 84 Tahun 2000 menjadi PP No. 8 Tahun 2003, komposisi jabatan struktural di Kabupaten Pekalongan pun berubah. Komposisi jabatan struktural di kabupaten ini setelah PP No. 84 Tahun 2000 dicabut dapat dilihat pada Gambar 2.



Gambar 2
Komposisi Pejabat Struktural di Kabupaten Pekalongan
Berdasarkan PP No. 8 Tahun 2003

Sumber: Badan Kepegawaian Daerah, 2006

Jumlah pejabat struktural berdasarkan PP No. 8 Tahun 2003 berlaku tertinggi adalah pada tingkat Eselon IV sebanyak 506 orang, kemudian adalah jumlah pejabat Eselon III sebanyak 108 orang, selanjutnya jumlah pejabat Eselon V sebanyak 45 orang dan yang terakhir adalah jumlah pejabat Eselon II sebanyak 20 orang. Dengan demikian maka terjadi pula perampingan jabatan struktural di Pemerintah Kabupaten Pekalongan. Perampingan jabatan terjadi di tingkat Eselon IV berkurang 9 jabatan, di tingkat Eselon V berkurang 5 jabatan dan di tingkat Eselon II berkurang 1 jabatan. Sedangkan di tingkat Eselon III mengalami kenaikan 1 jabatan.

3. Organisasi Perangkat Daerah berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007

Berbeda dengan kedua peraturan pemerintah sebelumnya, PP No. 41 Tahun 2007 telah lebih jelas menetapkan jumlah perangkat daerah yang dibutuhkan oleh suatu daerah. Pada PP No. 41 Tahun 2007 disebutkan bahwa jumlah penduduk, luas wilayah, dan jumlah APBD mempengaruhi besaran Organisasi Perangkat Daerah. Ketiga variabel pembentuk besaran OPD tersebut mempunyai skor yang berbeda untuk masing-masing interval, seperti yang tercantum pada Tabel 1 yang telah disebutkan sebelumnya.

Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007 terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah. Sebutan Bawasda pada PP No. 84 Tahun 2000 dan PP No. 8 Tahun 2003 diganti dengan sebutan Inspektorat pada PP No. 41 Tahun 2007. Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Pekalongan berdasarkan PP No.41 Tahun 2007 beserta Perda pembentuknya dapat dilihat pada Tabel 6.

Tabel 6
Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Pekalongan
Berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007

Perangkat Daerah	Jumlah	Perda
Sekretariat Daerah	1	Perda No. 13 Tahun 2008
Sekretariat DPRD	1	Perda No. 13 Tahun 2008
Dinas	1. Dinas Pendidikan	Perda No. 14 Tahun 2008

	<ol style="list-style-type: none"> 2. Dinas Pekerjaan Umum 3. Dinas Pengairan, Pertambangan, Kebersihan dan Pertamanan 4. Dinas Kesehatan 5. Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset 6. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil 7. Dinas Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah, Industri dan Perdagangan 8. Dinas Kelautan dan Perikanan 9. Dinas Pertanian dan Kehutanan 10. Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika 11. Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi 12. Dinas Pemuda, Olahraga, Pariwisata dan Kebudayaan 	
Inspektorat	1	Perda No. 15 Tahun 2008
Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Penanaman Modal	1	Perda No. 15 Tahun 2008
Lemtekda <ul style="list-style-type: none"> • Badan <ol style="list-style-type: none"> 1. Badan Kepegawaian Daerah, Pendidikan dan Pelatihan 2. Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana • Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) • Kantor <ol style="list-style-type: none"> 1. Kantor Lingkungan Hidup 2. Kantor Perpustakaan dan Arsip Daerah 3. Kantor Pemberdayaan Masyarakat 4. Kantor Ketahanan Pangan 5. Kantor Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat • Satpol PP 	1	Perda No. 15 Tahun 2008

Lebih menarik dibandingkan dengan dua peraturan sebelumnya, pada PP No. 41 Tahun 2007 terdapat perumpunan urusan pemerintahan yang tidak terdapat pada PP No. 84 Tahun 2000 dan PP No. 8 Tahun 2003. Perumpunan urusan pemerintahan dapat diwadahi dalam bentuk dinas, badan, kantor, inspektorat dan rumah sakit seperti terlihat pada tabel 7.

Tabel 7
Bentuk Lembaga dan Rumpun Urusan

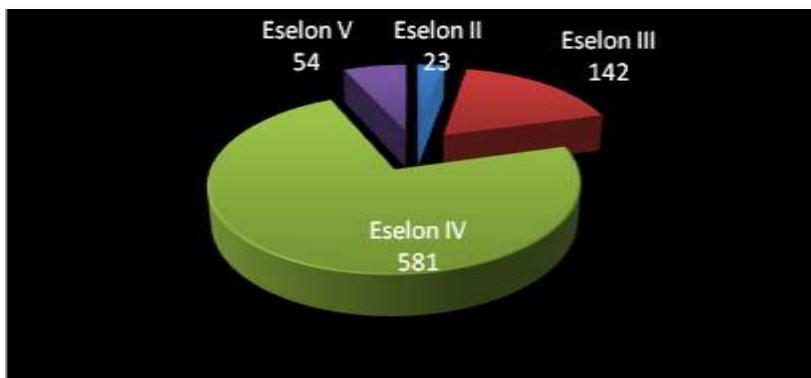
Bentuk Lembaga	Rumpun Urusan
Badan	<ol style="list-style-type: none"> 13. Bidang pendidikan, pemuda dan olahraga 14. Bidang kesehatan 15. Bidang sosial, tenaga kerja, dan transmigrasi 16. Bidang perhubungan, komunikasi, dan informatika 17. Bidang kependudukan dan catatan sipil 18. Bidang kebudayaan dan pariwisata 19. Bidang pekerjaan umum yang meliputi bina marga, pengairan, cipta karya dan tata ruang 20. Bidang perekonomian yang meliputi koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah, industri dan perdagangan

	<ul style="list-style-type: none"> 21. Bidang pertanahan 22. Bidang pertanian yang meliputi tanaman pangan, peternakan, perikanan darat, kelautan dan perikanan, perkebunan dan kehutanan 23. Bidang pertambangan dan energi 24. Bidang pendapatan, pengelolaan keuangan, dan asset
Badan, Kantor, Inspektorat, dan Rumah Sakit	<ul style="list-style-type: none"> 5. Bidang perencanaan pembangunan dan statistik 6. Bidang penelitian dan pengembangan 7. Bidang kesatuan bangsa, politik, dan perlindungan masyarakat 8. Bidang lingkungan hidup 9. Bidang ketahanan pangan 10. Bidang penanaman modal 11. Bidang perpustakaan, arsip, dan dokumentasi 12. Bidang pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan desa 13. Bidang pemberdayaan perempuan dan keluarga berencana 14. Bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan 15. Bidang pengawasan 16. Bidang pelayanan kesehatan

Walaupun perumpunan urusan pemerintahan telah dibedakan dalam bentuk dinas, badan maupun kantor, akan tetapi perumpunan urusan pemerintahan tersebut tidak mutlak harus dibentuk dalam lembaga tersendiri. Terdapat 12 dinas di Kabupaten Pekalongan. Hal ini bukan berarti semua urusan yang semestinya diwadahi dalam bentuk dinas sesuai PP 41 Tahun 2007 menjadi dinas tersendiri. Ada bidang urusan yang dipisah menjadi beberapa bidang dan membentuk dinas tersendiri. Misalnya bidang pendidikan, pemuda dan olahraga yang dipisah menjadi dua bidang yaitu bidang pendidikan dan bidang pemuda dan olahraga. Bidang pendidikan diwadahi dalam Dinas Pendidikan, sementara bidang pemuda dan olahraga diwadahi dalam Dinas Pemuda, Olahraga, Pariwisata dan Kebudayaan. Bidang pertanian yang meliputi tanaman pangan, peternakan, perikanan darat, kelautan dan perikanan, perkebunan dan kehutanan diwadahi dalam Dinas Kelautan dan Perikanan serta Dinas Pertanian dan Kehutanan.

Kecuali Inspektorat dan Rumah Sakit, perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk badan dan kantor *tidak* dijelaskan secara mendetail seperti perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk dinas. Dengan demikian nomenklatur atau penamaan suatu lembaga berdasarkan perumpunan urusan ini antara daerah satu dengan daerah yang lainnya dapat berbeda. Urusan pemerintahan yang diwadahi dalam bentuk badan di Kabupaten Pekalongan adalah urusan pemerintahan dalam bidang perencanaan pembangunan dan statistik, bidang penanaman modal, bidang pemberdayaan perempuan dan keluarga berencana serta bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan. Urusan pemerintahan yang diwadahi dalam bentuk kantor adalah urusan pemerintahan dalam bidang kesatuan bangsa, politik dan perlindungan masyarakat, bidang lingkungan hidup, bidang ketahanan pangan, bidang perpustakaan, arsip dan dokumentasi, bidang pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan desa.

Dengan diberlakukannya PP No. 41 Tahun 2007 secara otomatis berpengaruh pada jumlah dan komposisi pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Kabupaten Pekalongan. Komposisi jabatan struktural di kabupaten ini setelah PP No. 8 Tahun 2003 dicabut dapat dilihat pada Gambar 3.



Gambar 3
Komposisi Pejabat Struktural di Kabupaten Pekalongan
Berdasarkan PP No. 8 Tahun 2003

Sumber: Badan Kepegawaian Daerah, 2009

Jumlah pejabat struktural pada saat PP No. 8 Tahun 2003 berlaku tertinggi adalah pada tingkat Eselon IV sebanyak 581 orang, kemudian adalah jumlah pejabat Eselon III sebanyak 142 orang, selanjutnya jumlah pejabat Eselon V sebanyak 54 orang dan yang terakhir adalah jumlah pejabat Eselon II sebanyak 23 orang. Jika lahirnya PP No. 8 Tahun 2003 menggantikan PP No. 84 Tahun 2000 terjadi banyak perampingan jabatan struktural, pada saat PP No. 41 Tahun 2007 berlaku menggantikan PP No. 8 Tahun 2003 terjadi pembengkakan di seluruh jabatan struktural. Di tingkat Eselon II bertambah 3 jabatan, di tingkat Eselon III bertambah 34 jabatan, di tingkat Eselon IV bertambah 75 jabatan dan di tingkat Eselon V bertambah 9 jabatan.

E. KESIMPULAN

Dari uraian yang telah disampaikan sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam membentuk dan menata Organisasi Perangkat Daerah, Kabupaten Pekalongan selalu berpedoman pada peraturan yang berlaku. Diawali dengan lahirnya PP No. 84 Tahun 2000, kemudian diubah menjadi PP No. 8 Tahun 2003 dan yang terakhir dengan diberlakukannya PP No. 41 Tahun 2007, Kabupaten Pekalongan selalu mengikuti aturan tersebut.

Dilihat dari besaran dinas dan lembaga teknis daerah (Badan, Inspektorat, Kantor dan Satpol PP) terdapat variasi diantara ketiga peraturan yang berlaku tersebut. Adanya kenaikan untuk besaran dinas dan terjadinya penurunan untuk besaran lembaga teknis daerah dikarenakan pada saat peralihan dari PP No. 84 Tahun 2000 ke PP No. 8 Tahun 2003 kemudian diteruskan ke PP No. 41 Tahun 2007 beberapa lemtekda baik kantor maupun badan berubah nomenklaturnya menjadi dinas.

Dilihat dari jumlah pejabat struktural pada saat ketiga peraturan tersebut diterapkan, hanya jumlah Pejabat Eselon III yang mengalami kenaikan. Berlainan dengan hal itu untuk jumlah Pejabat Eselon II, jumlah Pejabat Eselon IV dan jumlah Pejabat Eselon V mengalami penurunan pada saat lahirnya PP No. 8 Tahun 2003 yaitu berkisar antara 2% hingga 10%. Kemudian pada saat PP No. 41 Tahun 2007 berlaku jumlah Pejabat Eselon II, jumlah Pejabat Eselon III dan jumlah Pejabat Eselon IV mengalami kenaikan kembali yaitu berkisar antara 14% hingga 20%. Dengan demikian lahirnya PP No. 41 Tahun 2007 untuk Kabupaten Pekalongan *bukan* merampingkan struktur organisasi akan tetapi *justru* memperbesar struktur organisasi perangkat daerah di Kabupaten Pekalongan secara

keseluruhan.

REFERENSI

- Suryanto, Adi dkk. 2008. *Manajemen Pemerintahan Daerah*. LAN RI.
- Suryanto, Adi dkk. 2003. *Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah*. LAN RI.
- Winardi, J. 2006. *Teori Organisasi dan Pengorganisasian*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP) Pemerintah Kabupaten Pekalongan Tahun 2008.
- Daerah Dalam Angka Kabupaten Pekalongan
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 tentang *Organisasi Perangkat Daerah*.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2003 tentang *Pedoman Organisasi Perangkat Daerah*.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2000 tentang *Pedoman Organisasi Perangkat Daerah*.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang *Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah*.
- Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 13 Tahun 2008 tentang *Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat*.
- Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 14 Tahun 2008 tentang *Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah*
- Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 15 Tahun 2008 tentang *Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah, Satuan Polisi Pamong Praja dan Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu*
- Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 3 Tahun 2004 tentang *Pembentukan, Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Susunan Organisasi Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pekalongan*
- Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 4 Tahun 2004 tentang *Pembentukan, Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Struktur Organisasi Dinas Daerah Kabupaten Pekalongan*
- Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 5 Tahun 2004 tentang *Pembentukan, Kedudukan, Tugas, Fungsi dan Susunan Organisasi Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Pekalongan*
- Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 11 Tahun 2002 tentang *Perubahan Pertama Atas Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 8 Tahun 2001 tentang Pembentukan, Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi dan Struktur Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Pekalongan*
- Peraturan Daerah Kabupaten Pekalongan Nomor 8 Tahun 2001 tentang *Pembentukan, Kedudukan, Tugas Pokok, Fungsi dan Struktur Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Pekalongan*