

MENGEMBANGKAN MODEL KELEMBAGAAN PEMERINTAHAN DAERAH, MENYIKAPI LIMA TAHUN PERJALANAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Oleh:

Eddy Kusponco Wibowo dan Haris Faozan

Abstract

Five years of local autonomy implementation has passed since the release of Law No. 22 Year 1999. Surprisingly, during the five-year implementation, the performance was not as expected by its stakeholders. The local autonomy should be managed and implemented in proper, concurrent, consistent, simultaneous and sustainable manners. Based on the perspective of the organizational development of local government, the main problem of local autonomy encompasses the weaknesses in developing three main strategies: structural, behavioral, and technical strategies, which lie within the regional government itself. These weaknesses contribute to the poor performance in regional autonomy management. To strive for the success of the regional autonomy, regional governments have to raise their competitive advantage. The local governments may acquire the competitive advantage when they are able to develop their knowledge in a systematic and continuous way. This will result in their competitive strategy in the field of product innovations, services, and organizational processes. To acquire competitive advantage capabilities, local governments should empower their key enablers through the local government organizations. By doing so, it is expected that the aim of local autonomy can be accomplished.

A. Pendahuluan

Meskipun sesungguhnya otonomi daerah bukanlah terminologi baru di Indonesia, tetapi nuansanya tetap hangat dan hingga kini dirasakan semakin menghangat. Meskipun terminologi otonomi daerah juga dikenal di dalam UU No. 5 Tahun 1974, tetapi tonggak pelaksanaannya mulai dirasakan semakin kuat sejak diterbitkan UU No. 22 Tahun 1999. Meskipun otonomi daerah telah berjalan lebih dari 5 tahun, yaitu sejak UU No. 22 Tahun 1999 dikeluarkan dan diperbaharui dengan UU No. 32 Tahun 2004, kinerja otonomi daerah masih menebarkan ketidakpuasan bagi hampir sebagian besar penduduk daerah. Akhirnya memang perlu disadari bahwa otonomi daerah yang berhasil tidak bisa datang dengan sendirinya. Untuk mewujudkan otonomi daerah yang berhasil dibutuhkan komitmen dan upaya keras. Selain itu, penyebab utama belum optimalnya kinerja otonomi daerah harus ditelusuri secara benar, untuk kemudian dicarikan jalan keluar yang konsisten, bijak dan bertanggungjawab.

Otonomi daerah merupakan pekerjaan besar yang membutuhkan sumberdaya besar, upaya sungguh-sungguh, dan komitmen sangat kuat dari seluruh level manajemen pemerintahan daerah. Selain dilakukan secara serentak, konsisten, simultan, dan berkesinambungan, otonomi daerah semestinya dikelola secara memadai dengan mencermati akar permasalahan yang kemudian dilanjutkan dengan pengaturan melalui kebijakan-kebijakan yang konsisten dan tidak bertentangan, valid serta mengakomodir sebagian besar aspirasi *stakeholder*. Singkat kata, seluruh level manajemen pemerintahan

daerah dituntut untuk menjadi *innovator of change* apabila menghendaki terwujudnya otonomi daerah yang diharapkan.

Esensi permasalahan otonomi daerah apabila dilihat dari perspektif pengembangan organisasi pemerintahan daerah adalah kelemahan dalam *organization development strategy* dimana dalam prakteknya kurang memperhatikan berbagai hal krusial. Tiga strategi utama dalam pengembangan organisasi pemerintahan daerah, yaitu *structural strategy*, *behavior strategy*, dan *technical strategy* tampak diabaikan. Hal inilah yang sesungguhnya menjadi pemicu utama mengapa optimasi kinerja otonomi daerah belum mampu digalang oleh pemerintahan daerah.

Tulisan ini secara berturut-turut akan membahas beberapa hal terkait dengan kelembagaan pemerintahan daerah. Pertama dibahas mengenai tinjauan umum tentang organisasi yang meliputi fungsi-fungsi organisasi, kemudian dilanjutkan dengan prinsip-prinsip pengorganisasian, dan peraturan perundangan yang melandasi penataan organisasi perangkat daerah. Pada bahasan berikutnya diuraikan mengenai organisasi ideal pemerintahan daerah yang mengintegrasikan 3 strategi utama yaitu struktur, perilaku, dan teknikal secara konsisten. Selanjutnya diuraikan juga mengenai pemungkin kunci keberhasilan kelembagaan pemerintahan daerah. Bahasan ini merupakan penegasan bahwa organisasi pemerintahan daerah harus mampu mengoptimalkan segala aset yang ada di dalam organisasinya. Tulisan ini diakhiri dengan penutup sebagai kesimpulan.

B. Tinjauan Umum Organisasi

Menurut Siagian (1991), pada dasarnya organisasi dapat ditinjau dari 2 sisi, yaitu : (1) Organisasi sebagai wadah dimana kegiatan administrasi dijalankan; (2) Organisasi sebagai rangkaian interaksi antara orang-orang dalam suatu ikatan formal. Organisasi sebagai wadah relatif bersifat statis, sedangkan sebagai suatu rangkaian interaksi, organisasi merupakan suatu proses dan dengan demikian ia bersifat lebih dinamis. Demikian pula yang dinyatakan oleh Smirlich sebagaimana dikutip oleh Jones (2001):

“Sedangkan organisasi ditinjau dari sisi proses maka organisasi dapat diartikan sebagai suatu proses kegiatan individu atau kelompok yang dilakukan secara rasional dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dalam rangkaian pelaksanaan kegiatan tersebut, pada dasarnya masing-masing organisasi dipengaruhi oleh budaya organisasi, mengingat budaya organisasi dapat digunakan untuk mencapai kemajuan yang kompetitif dan mencapai efektivitas organisasi melalui perilaku anggota organisasi”

Dalam mendisain organisasi pemerintahan daerah, struktur organisasi perlu didisain secara benar. Hal tersebut menjadi krusial karena di dalam struktur organisasi terdapat peraturan-peraturan, tugas, dan hubungan kewenangan yang bersifat formal yang mengatur bagaimana orang bekerjasama dan menggunakan sumber daya yang ada untuk mencapai tujuan organisasi (Mintzberg, 1993). Pendapat lain mengatakan bahwa struktur merupakan pembagian, pengelompokkan, dan pengkoordinasian tugas secara formal (Robbins, 1995).

Dari kedua pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa 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 efektif diantara organisasi yang ada sehingga para pimpinan bisa memastikan bahwa setiap unit dapat bekerja dengan baik. Oleh karena itu, dalam mendisain organisasi pemerintahan daerah hal-hal seperti pembagian dan pengelompokan tugas, serta pengkoordinasian kegiatan perlu diperhatikan dengan baik.

Terkait dengan mendisain organisasi pemerintahan daerah, disamping hal-hal tersebut diatas, maka yang patut diperhatikan adalah timbulnya berbagai perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, misalnya dalam hal kewenangan. Pada saat ini, luasnya kewenangan yang diserahkan kepada daerah sebagaimana diatur dalam UU 22/1999 dan PP 25/2000 yang telah diperbaharui dengan UU 32/2004 dan UU 33/2004 akan membawa implikasi terhadap berkurangnya kewenangan di tingkat pemerintah pusat. Dengan kata lain alternatif atau skenario desentralisasi apapun yang akan dipilih pemerintah, akan membawa konsekuensi terhadap perubahan organisasi pemerintah, baik di tingkat pusat maupun di daerah. Pemerintah pusat akan lebih banyak berfungsi sebagai *steering* yang akan meliputi kegiatan-kegiatan perumusan kebijakan nasional, perencanaan nasional dan pengendalian. Sedangkan pemerintahan daerah akan memiliki fungsi *rowing* atau fungsi operasional dan pelayanan kepada masyarakat. Seiring dengan hal tersebut, organisasi pusat akan semakin ramping dan organisasi daerah otonom akan berkembang seiring dengan kebutuhan daerah masing-masing.

Oleh karena itu disain organisasi pemerintahan daerah kedepan akan lebih efektif bila penataannya didesentralisasikan sesuai dengan kewenangan yang didelegasikan kepada pemerintah propinsi, kabupaten dan kota. Namun demikian perlu adanya koridor yang jelas dari pemerintah pusat terkait dengan penataan organisasi pemerintahan di daerah tersebut. Dengan demikian, maka pemerintahan daerah dapat menterjemahkan dalam bentuk penataan organisasi pemerintahan daerah kearah yang lebih baik dan jelas.

- **Fungsi-Fungsi Organisasi Pemerintahan Daerah**

Menurut Mintzberg (1993) pada dasarnya di dalam organisasi terdapat 5 (lima) fungsi organisasi yaitu:

1. *The strategic apex is charged with ensuring that the organization serve its mission in an effective way, and also that is serve the needs of those who control or otherwise have power over the organization.*

Fungsi ini dilaksanakan oleh pimpinan tingkat puncak dalam suatu organisasi Pemerintahan daerah yang di beri tanggung jawab terhadap organisasi itu. Pada organisasi Pemerintah Propinsi, Kabupaten, dan Kota, fungsi ini dilaksanakan oleh **Gubernur, Bupati, dan Walikota**.

2. *The operating core of the organization encompasses those numbers – the operators – who perform the basic work related directly to the product and services.*

Fungsi untuk melaksanakan secara langsung tugas pokok organisasi. Dalam organisasi pemerintahan daerah fungsi ini dilaksanakan oleh **Dinas-Dinas**.

3. *The Middle line . The strategic apex is joined to the operating core by the chain of middle line managers with formal authority.*

Dalam organisasi, fungsi ini pada umumnya merupakan fungsi penghubung antara *strategix apex* dengan *operating core*. Pada organisasi pemerintahan daerah fungsi ini dilaksanakan oleh **Asisten** yang mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan tertentu.

4. *The Technostructure. The control analyst of the technostructure serve to effect certain forms of standardisation in the organization.*

Fungsi untuk merumuskan, membuat standarisasi-standarisasi atau kebijakan-kebijakan tertentu yang harus dilaksanakan oleh setiap unit organisasi. Fungsi *technostructure* pada organisasi pemerintahan daerah dilaksanakan oleh lembaga teknis daerah.

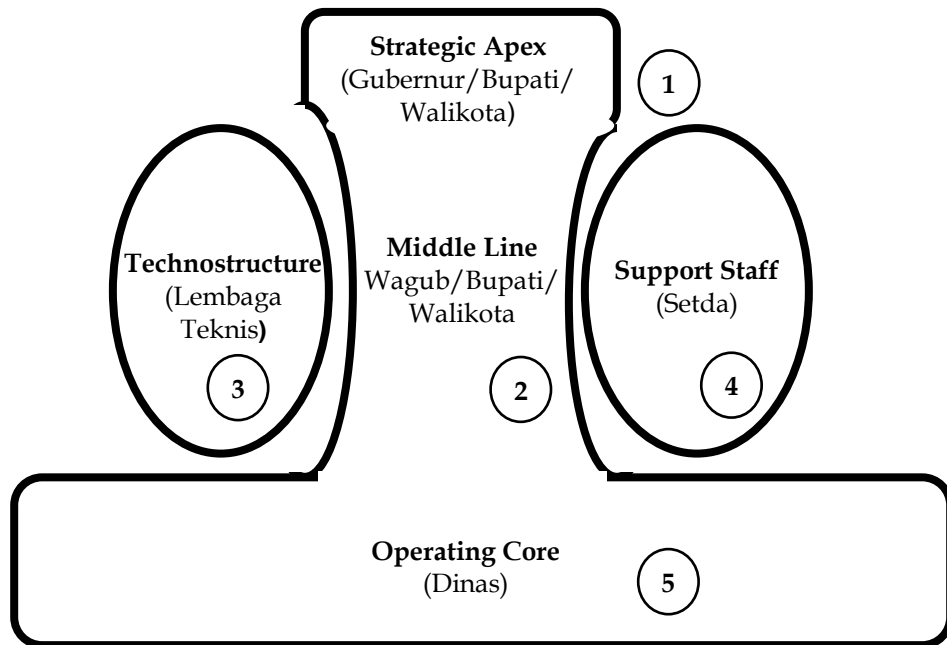
5. *The Support Staff* : a glance at the chart of almost any large contemporary organization reveals a great number of units, all specialized, that exist to provide support to the organization out side its operating workflow.

Fungsi yang sifatnya memberikan dukungan kepada unit-unit organisasi lainnya dalam rangka pencapaian tujuan organisasi. Fungsi *the support staff* dilaksanakan pada organisasi pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Sekretariat Daerah.

Dalam konteks lembaga pemerintahan daerah secara makro, seyogyanya mengacu kepada kelima fungsi yang disampaikan Mintzberg tersebut, maka bila digambarkan struktur organisasi pemerintah daerah, secara makro seperti pada gambar 1 di bawah ini.

Demikian halnya dalam penataan organisasi pemerintahan daerah secara mikro, maka fungsi-fungsi organisasi sebagaimana yang disampaikan oleh Mintzberg pun perlu dilaksanakan. Namun demikian dalam prakteknya fungsi-fungsi organisasi tersebut tidak harus selalu ada atau tergambar di dalam struktur organisasi. Dengan kata lain, fungsi-fungsi organisasi tersebut dapat dilaksanakan oleh orang-orang yang secara fungsional diberi kewenangan oleh organisasi.

Gambar 1
Organisasi Pemerintahan Daerah dalam Lima Fungsi Organisasi



Penjabaran pelaksanaan fungsi-fungsi organisasi di dalam organisasi pemerintahan daerah pada skala yang lebih mikro dapat diuraikan seperti pada Tabel 1.

Tabel 1
Pelaksanaan Fungsi-Fungsi Organisasi di dalam Organisasi Pemerintahan Daerah Skala Mikro

| Unit Organisasi Pemerintahan Daerah | Fungsi Organisasi | Pelaksana | Keterangan |
|-------------------------------------|-------------------|-----------|------------|
| Sekretariat Daerah | • Strategic Apex | • Sekda | |
| | • Middle Line | • Asisten | |

| | | | |
|----------------------------|--|---|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Operating Core dan Supporting Staf | <ul style="list-style-type: none"> • Bagian | |
| Perangkat Dinas di daerah | <ul style="list-style-type: none"> • Strategic Apex | <ul style="list-style-type: none"> • Kepala | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Supporting Staf | <ul style="list-style-type: none"> • Bagian TU | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Operating Core | <ul style="list-style-type: none"> • Bidang-Bidang | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Techno Structure | <ul style="list-style-type: none"> • Subag-Subag | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Middle Line | | Fungsi ini dapat di-bentuk atau bisa di-laksanakan langsung oleh <i>Strategic apex</i> sehingga tidak perlu dibentuk unit khusus. Namun demikian fungsi ini dapat dilak-sanakan oleh unit tertentu atas dasar penunjukan langsung dari <i>strategic apex</i> |
| Perangkat Badan di Daerah | <ul style="list-style-type: none"> • Strategic Apex | <ul style="list-style-type: none"> • Kepala | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Supporting Staf | <ul style="list-style-type: none"> • Bagian TU | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Operating Core | <ul style="list-style-type: none"> • Bagian-Bagian | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Techno Structure | <ul style="list-style-type: none"> • Subag-Subag di Bagian TU | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Middle Line | | Fungsi ini dapat di-bentuk atau bisa di-laksanakan langsung oleh <i>strategic apex</i> sehingga tidak perlu dibentuk unit khusus. Namun demikian fungsi ini dapat dilak-sanakan oleh unit tertentu atas dasar penunjukan langsung dari <i>strategic apex</i> |
| Perangkat Kantor di daerah | <ul style="list-style-type: none"> • Strategic Apex | <ul style="list-style-type: none"> • Kepala | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Supporting Staf | <ul style="list-style-type: none"> • Subbag TU | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Operating Core | <ul style="list-style-type: none"> • Seksi-Seksi | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Techno Structure | <ul style="list-style-type: none"> • Fungsional yang diberi kewenangan | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Middle Line | | Fungsi ini dapat di-bentuk atau bisa di-laksanakan langsung oleh <i>strategic apex</i> sehingga tidak perlu dibentuk unit khusus. Namun demikian fungsi ini dapat dilak-sanakan oleh unit tertentu atas dasar penunjukan langsung dari <i>strategic apex</i> |

- **Prinsip Pengorganisasian Dalam Kerangka Kelembagaan Pemerintahan Daerah**

Disamping fungsi organisasi yang disampaikan Mintzberg, setidaknya terdapat 12 prinsip yang perlu diperhatikan dalam pengorganisasian pemerintahan daerah, yaitu sebagai berikut (Lembaga Administrasi Negara, 2003):

1. **Prinsip Kejelasan Visi, Misi dan Tujuan**

Setiap organisasi dalam pemerintah daerah dibentuk untuk mencapai tujuan negara yang telah ditetapkan dalam konstitusi negara, dan harus diemban organisasi yang bersangkutan sesuai dengan visi dan misi negara. Oleh karena itu dalam setiap pengorganisasian, visi, misi, tujuan dan sasaran organisasi yang dibentuk harus dirumuskan secara jelas dan terkait dengan tujuan negara.

2. **Prinsip Kemitraan dan Pemberdayaan Masyarakat**

Prinsip ini menekankan adanya peran aparatur negara dan masyarakat bangsa dalam penyelenggaraan negara, serta pemberian peran kepada masyarakat dengan cara memberikan peluang untuk melakukan pelayanan publik yang bisa dilakukan pemerintah melalui kemitraan ataupun penanganan langsung oleh masyarakat, sehingga struktur organisasi dapat menjadi lebih sederhana dan efisien.

3. **Prinsip Pembagian Tugas**

Dalam prinsip ini semua tugas pemerintahan negara dibagi ke dalam tugas-tugas organisasi dan atau satuan organisasi-organisasi di bawahnya sehingga tidak ada tugas yang tidak ditangani oleh suatu lembaga pemerintahan. Tugas-tugas tersebut dijabarkan dalam fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mengacu pada pencapaian tujuan bernegara.

4. **Prinsip Koordinasi**

Prinsip ini menekankan keharusan adanya saling hubungan antar unit organisasi atau antar lembaga baik antar pemerintahan pusat, antar pemerintahan daerah maupun antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah sehingga terdapat kesatuan arah dan keserasian kebijakan, serta tindakan dalam mencapai tujuan nasional.

5. **Prinsip Keberlangsungan Tugas**

Prinsip keberlangsungan tugas ini menekankan bahwa dalam pengorganisasian perlu dipertimbangkan adanya kepastian bahwa tugas-tugas yang harus diemban akan terus berlangsung dalam jangka waktu lama.

6. **Prinsip Proporsionalitas**

Prinsip ini menekankan bahwa dalam menyusun organisasi harus diperhatikan keserasian hubungan dan kewenangan baik internal, beban tugas, kemampuan dan sumber daya yang ada.

7. **Prinsip Keluwesan**

Prinsip ini menekankan bahwa desain tugas suatu organisasi perlu disesuaikan dengan perkembangan dan perubahan lingkungan stratejik, sehingga organisasi dapat berkembang atau menciut sesuai dengan tuntutan perkembangan lingkungan, tugas dan beban kerjanya.

8. **Prinsip Pendelegasian dan Penyerahan Wewenang**

Prinsip pendelegasian wewenang menekankan tugas-tugas apa yang perlu dilimpahkan kepada satuan organisasi di bawahnya/daerah dan tugas apa yang masih perlu dilaksanakan oleh instansi induknya/pusat. Prinsip penyerahan wewenang menekankan pada tugas apa yang sudah dapat dilaksanakan oleh organisasi di bawahnya/daerah.

9. **Prinsip Rentang Kendali**

Prinsip ini menekankan pada penentuan jumlah satuan organisasi atau orang yang dibawah oleh seorang pimpinan diperhitungkan secara rasional mengingat terbatasnya kemampuan pimpinan dalam melakukan pengawasan terhadap bawahannya.

10. **Prinsip Jalur dan Staf**

Prinsip ini merupakan derivasi dari prinsip pembagian tugas dan menekankan pada perbedaan unit organisasi yang melaksanakan tugas pokok instansi dan unit organisasi yang melaksanakan tugas-tugas penunjang terhadap tugas pokok dalam mencapai tujuan organisasi secara keseluruhan.

11. **Prinsip Kejelasan Dalam Pembagian**

Prinsip ini menekankan bahwa dalam menyusun organisasi dibuat bagan yang menggambarkan secara jelas mengenai kedudukan, susunan jabatan, pembagian tugas dan fungsi, serta hubungan kerja diantara satuan organisasi yang bersangkutan; dalam hubungan ini termasuk pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen pemerintahan seperti perencanaan dan pengawasan.

12. **Prinsip legalitas**

Berdasarkan prinsip ini setiap pembentukan organisasi pemerintahan negara harus didasarkan pada ketentuan hukum yang ada dan ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, sehingga kewenangan dan operasinya memiliki landasan hukum.

Dengan melaksanakan prinsip-prinsip pengorganisasian di atas, pemerintahan daerah akan memetik banyak keuntungan yang pada gilirannya akan mampu menciptakan organisasi yang baik, sehingga akan memberikan dampak positif bagi kinerja kelembagaan pemerintahan daerah. Pada tabel 2 di bawah ini diperinci beberapa keuntungan dari implementasi prinsip-prinsip pengorganisasian sebagaimana diuraikan di atas.

Tabel 2
Prinsip Pengorganisasian dan Keuntungannya

| Prinsip Pengorganisasian | Keuntungan Yang Diperoleh |
|---|--|
| • Prinsip Kejelasan Visi, Misi dan Tujuan | 1. Memberikan guidance/arah kemana organisasi kedepan 2. Memberikan suatu kesamaan komitmen untuk pencapaiannya 3. Membantu para pelaksana pada level manapun untuk merancang kegiatannya kearah pencapaian visi. |
| • Prinsip Kemitraan dan Pemberdayaan Masyarakat | 1. Dapat mengetahui kebutuhan stakeholder 2. Dapat membantu memperingan pelaksanaan tugas pemerintahan dan pembangunan dengan sistem outsourcing; 3. Dapat lebih responsif dalam memberikan pelayanan masyarakat 4. Tidak perlu membuat struktur yang besar |
| • Prinsip Pembagian Tugas | 1. Semua tugas dapat diakomodir dengan baik 2. Menjadi jelas siapa melakukan apa 3. Menjadi jelas pertanggungjawabannya 4. memperkecil terjadinya tumpang tindih |
| • Prinsip Koordinasi | 1. Memberikan arah kerjasama yang jelas 2. Keserasian pelaksanaan tugas |
| • Prinsip Keberlangsungan Tugas | 1. Memberikan jaminan terhadap kesinambungan tugas 2. Memberikan kepastian dalam pelaksanaan tugas |
| • Prinsip Proporsionalitas | 1. Menjamin bahwa organisasi yang disusun efisien dan efektif 2. Menghindari mekanisme pelayanan yang birokratis |
| • Prinsip Keluwesan | 1. Dapat mengantisipasi perubahan lingkungan dengan cepat 2. Dapat dilakukan tindakan yang cepat dalam pengambilan keputusan |

| | |
|---|---|
| • Prinsip Pendelegasian dan Penyerahan Wewenang | 1. Memperjelas kewenangan masing-masing unit organisasi 2. Menjamin terlaksananya semua kewenangan organisasi 3. Terdistribusinya semua urusan organisasi |
| • Prinsip Rentang Kendali | 1. Menjamin terawasinya pelaksanaan kegiatan dengan baik 2. Masing-masing pimpinan menjadi jelas kewenangannya |
| • Prinsip Jalur dan Staf | 1. Menjadi jelas mana tugas-tugas lini dan mana tugas-tugas supporting 2. Menjadi jelas pula mekanisme koordinasi antar unit |
| • Prinsip Kejelasan dalam Pembagian | 1. Menjadi jelas sistem akuntabilitas dalam bagan 2. Terjaminnya mekanisme kerja yang jelas 3. Menjadi jelas masing-masing tugas dan fungsi unit |
| • Prinsip Legalitas | 1. Memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan kegiatan 2. Menjadi dasar kewenangan dalam melaksanakan tugas dan fungsi organisasi. |

- **Peraturan Perundangan Dalam Penataan Organisasi Perangkat Daerah**

Mengacu pada Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, terdapat 5 (lima) pertimbangan khusus dalam penataan organisasi perangkat daerah, yaitu :

1. kewenangan pemerintah yang dimiliki oleh Daerah;
2. karakteristik, potensi, dan kebutuhan Daerah;
3. kemampuan keuangan Daerah;
4. ketersediaan sumber daya aparatur;
5. pengembangan pola kerjasama antar Daerah dan/atau dengan pihak ketiga.

Dalam pembentukan maupun penataan ulang sebuah organisasi, kewenangan merupakan dasar pertimbangan yang sangat penting. Tanpa kewenangan, organisasi tidak mungkin dapat melaksanakan tugas dan fungsinya dalam upaya pencapaian tujuan, karena tidak akan mendapat dukungan oleh unit-unit di lingkungan sekitarnya.

Karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah juga menjadi bahan pertimbangan dalam mendisain struktur organisasi. Karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah berbeda-beda satu dengan yang lain. Karakteristik daerah di pesisir laut akan membutuhkan organisasi yang menangani pengelolaan sumber daya laut, berbeda dengan karakteristik daerah di pegunungan, tentunya akan lebih tepat dibentuk organisasi yang menangani pengelolaan pertanian, perkebunan, atau tanaman pangan.

Potensi daerah yang kaya akan sumber daya pariwisata tentunya sangat membutuhkan organisasi yang menangani bidang kepariwisataan. Berbeda dengan potensi daerah yang kaya akan sumber daya energi dan mineral, yang tentunya akan lebih membutuhkan organisasi yang menangani pengelolaan sumber daya energi dan mineral.

Kemampuan keuangan juga sangat menentukan besar kecilnya bentuk/desain organisasi. Semakin besar desain organisasi dibentuk, maka akan semakin besar anggaran yang diperlukan untuk membiayai organisasi tersebut. Oleh karena itu kemampuan keuangan dijadikan dasar pertimbangan dalam penyusunan organisasi pemerintah. Berbagai aspek di dalam kemampuan keuangan ini, pun bisa dijabarkan lebih jauh, dalam arti : potensi-potensi daerah yang memberikan kontribusi yang besar bagi pendapatan asli daerah sangat potensial bila diwadahi dalam suatu organisasi. Misalnya di daerah yang menghasilkan kontribusi yang besar bagi pendapatan asli daerah di bidang pariwisata, seperti di Bali, maka sangat potensial bila di Bali dibentuk organisasi yang mengelola pariwisata dan budaya.

Ketersediaan sumber daya aparatur, juga merupakan pertimbangan dalam mendisain suatu organisasi. Di dalam organisasi pemerintah, ketersediaan sumber daya aparatur menjadi dilema tersendiri, khususnya dalam kaitannya dengan disain organisasi.

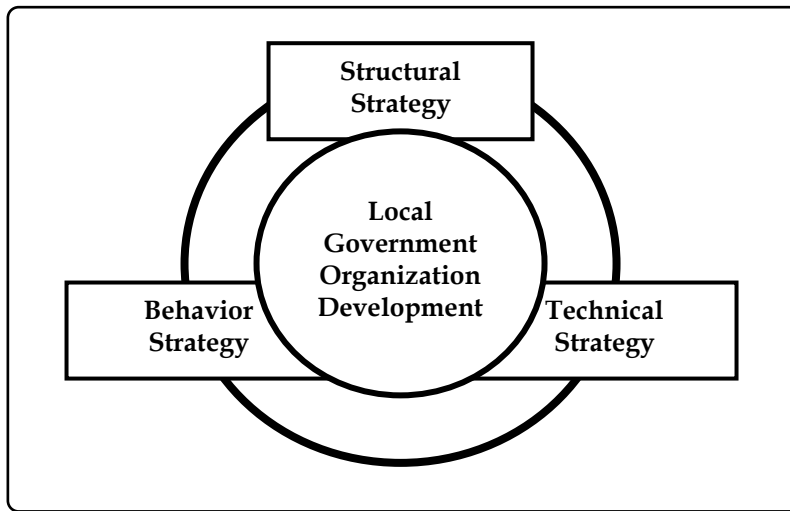
Sumber daya aparatur pada organisasi pemerintah memang besar dan cenderung inefisien. Terkait dengan hal tersebut, maka disain organisasi pemerintah perlu memperhatikan teralokasinya ketersediaan sumber daya aparatur tersebut dengan baik. Berdasarkan pengalaman, tidak teralokasinya sumber daya aparatur dengan baik kedalam disain organisasi, akan menimbulkan gejala dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Sebagai contoh dalam penataan organisasi pemerintah negara, pernah terjadi pembubaran Departemen Penerangan dan Departemen Sosial dan pada saat itu tidak diikuti oleh penataan sumber daya manusia yang ada sehingga menimbulkan keresahan pegawai di instansi tersebut. Demikian halnya pada saat penataan organisasi pemerintah daerah sebagai konsekwensi dilaksanakannya UU No. 22 tahun 1999. Pada saat itu terjadi limpahan pegawai dari instansi vertikal pusat yang berada di daerah (kanwil-kanwil) ke pemerintah propinsi, kabupaten, dan kota. Untuk itu penataan organisasi pemerintah daerah dengan memperhatikan ketersediaan sumberdaya manusia menjadi salah satu pertimbangan yang tidak dapat diabaikan. Namun demikian tidak berarti bahwa penataan organisasi diorientasikan untuk menunjang kedudukan sumber daya manusia pada posisi jabatan tertentu. Syarat-syarat untuk menduduki suatu jabatan menjadi penting terutama untuk menempatkan seseorang dalam suatu jabatan tertentu dalam organisasi.

Pertimbangan lain dalam mendisain organisasi pemerintah adalah pengembangan pola kerjasama antar daerah dan/atau dengan pihak ketiga. Hal ini penting jangan sampai pola kerjasama dengan pihak ketiga menjadi tidak jelas karena hilang atau bubarnya suatu organisasi. Pola hubungan kerjasama ini penting dalam pengembangan pola kemitraan dan pelaksanaan prinsip *steering rather than rowing* yang mengacu pada upaya lebih kepada pemberdayaan masyarakat daripada pemerintah melaksanakan sendiri.

C. Model Ideal Kelembagaan Pemerintahan Daerah di Era Otonomi Daerah

Otonomi daerah di Indonesia belum menunjukkan hasil secara optimal karena banyaknya kelemahan (*weaknesses*) yang melekat pada seluruh sistem manajemen pemerintahan daerah. Apabila dicermati, pokok permasalahan belum optimalnya kinerja otonomi daerah bermuara pada lemahnya strategi pengembangan kelembagaan organisasi pemerintahan daerah, dimana resistensi terhadap norma-norma dan paradigma perubahan sangat tinggi. Dengan mencermati perubahan yang terjadi, strategi pengembangan organisasi pemerintahan daerah (*local government organization development strategy*) semestinya ditujukan pada pemenuhan sinergisme tiga strategi utama, yaitu *structural strategy*, *behavior strategy*, dan *technical strategy* sehingga pemerintahan daerah mampu mewujudkan kinerja otonomi daerah secara maksimal (lihat gambar 2).

Gambar 2.
Local Government Organization Development Model



Sumber: Diadaptasi dari "An integrated approach to organizational change" dalam <<http://www.osp.state.nc.us/client/od/integr8.html>>

The Structural Strategy menggunakan pendekatan disain organisasi (*organization design*), dimana struktur organisasi dan disain semestinya diselaraskan kembali (*realigned*) dengan: (1) fungsi-fungsi organisasi (2) prinsip-prinsip pengorganisasian (3) peraturan perundangan tentang penataan organisasi perangkat daerah. Selain itu para pegawai sekretariat daerah, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah dan unit kerja di dalamnya sebaiknya diselaraskan pada optimasi sumberdaya. Misalnya, hierarki organisasi semestinya dibuat datar (*flattened*) dan pengambilan keputusan ditempatkan lebih dekat pada pelaksana tindakan. Esensi penyelerasan struktur organisasi dengan disain organisasi adalah untuk mewujudkan *new relationship*.

Sementara itu di ranah organisasi pemerintahan daerah, pendekatan disain organisasi 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 kinerjanya. Hierarki yang semakin tinggi, secara langsung maupun tidak langsung akan berdampak terhadap semakin banyaknya waktu yang dibutuhkan dalam pengambilan keputusan maupun dalam konteks hubungan antar hierarki (*inter-hierarchies relationship*).

Menurut Smirlich sebagaimana dikutip Jones (2001) bahwa *the behavior strategy* memiliki keterkaitan dengan budaya organisasi:

"Pada dasarnya masing-masing perilaku anggota organisasi banyak dipengaruhi oleh budaya organisasi, mengingat budaya organisasi dapat digunakan untuk mencapai kemajuan yang kompetitif dan mencapai efektivitas organisasi."

Behavior strategy ini lebih menekankan bagaimana mengembangkan budaya organisasi pada konsep *learning organization (LO)*. *LO* lebih menekankan pada pembelajaran pegawai yang pada gilirannya akan membawa perubahan organisasi ke arah yang lebih baik. Dalam konteks ini, pembelajaran pegawai semestinya mengandung

perolehan *knowledge, skills and new attitudes* yang akan mengarah pada perilaku-perilaku yang baru (*new behaviors*). *New behaviors* inilah yang kemudian akan mengarah pada peningkatan kualitas dan kinerja individu, kelompok, dan bahkan organisasi.

Sebaliknya, pendekatan pelatihan dan pengembangan pegawai pemerintahan daerah belum diorientasikan secara memadai pada perolehan dan pengembangan *knowledge, skills and attitudes* semacam itu. Hal ini bisa dirasakan karena implementasi pelatihan dan pengembangan dilakukan secara parsial, tidak konsisten, dan tidak selaras dengan pencapaian visi, misi, dan tujuan organisasi.

Sehubungan dengan itu maka di dalam *behavior strategy* perlu dikembangkan tujuh kebiasaan penciptaan iklim belajar yang terus menerus sehingga mampu menjadi budaya organisasi, yaitu:

- a. Berfikir secara sistematis (*system thinking*)
- b. Keunggulan personal (*personal mastery*)
- c. Model mental (*mental model*)
- d. Penyamanan visi (*shared vision*)
- e. Pembelajaran dalam tim (*team learning*)
- f. Struktur organisasi yang efektif (*effective structure*)
- g. Dialog (*dialogue*)

The technical strategy menggunakan pendekatan peningkatan berkelanjutan (*continuous improvement approach*). Pendekatan ini menekankan bahwa bidang-bidang yang berkaitan dengan fokus pada masyarakat, pemberian layanan, dukungan, dan kemitraan harus ditingkatkan. Selain itu pendekatan ini juga memandang pentingnya peningkatan (*updated*) teknologi dan diselaraskan (*aligned*) dengan proses-proses produksi dan pelayanan sehingga mampu bekerja secara efisien dan efektif.

Penyelarasan teknologi dengan proses produksi dan pelayanan di lingkungan pemerintahan daerah di negara-negara maju diejawantahkan dalam *electronic Government (e-Govt)* atau *Government On-Line (GOL)*. Diplikasikannya *e-govt* atau GOL dewasa ini merupakan upaya mewujudkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dan *stakeholders* tanpa batas. Peningkatan proses secara terus-menerus, yang diselaraskan dengan penggunaan teknologi yang juga terus-menerus ditingkatkan, akan mengarah pada peningkatan kualitas dan kinerja.

Sementara itu di dalam organisasi pemerintahan daerah, *technical strategy* tidak menjadi prioritas utama dalam strategi pengembangan organisasinya. Kondisi demikian dapat ditelusuri dari belum maksimalnya fokus pada masyarakat, pemberian layanan, dukungan, dan kemitraan. Lebih jauh lagi, penggunaan teknologi masih dianggap sebagai *luxury goods*, sehingga konsumsi teknologi seringkali dikelompokkan dalam daftar belanja paling akhir. Keadaan seperti ini dapat digolongkan resistensi terhadap perubahan (*resistance to change*). Meskipun beberapa pemerintahan daerah di Indonesia telah mengembangkan *website*, namun demikian informasi yang tertuang maupun layanan di dalamnya belum mampu memenuhi harapan masyarakat dan *stakeholders*.

Berdasarkan uraian strategi pengembangan organisasi di atas, tampak jelas bahwa belum idealnya kelembagaan pemerintahan di daerah bisa disebabkan oleh lemahnya strategi pengembangan organisasi pemerintahan daerah secara kolektif. Akumulasi permasalahan yang semakin menumpuk dan berat menimbulkan kesulitan dalam menemukan solusi praktis otonomi daerah di Indonesia. Dengan demikian jelas dibutuhkan hadirnya solusi tepat dan bijak yang mengarah pada peningkatan/penguatan kelembagaan pemerintahan daerah di era otonomi daerah dewasa ini.

D. Pengungkit Kunci Kelembagaan Pemerintahan Daerah di Era Otonomi Daerah

Secara garis besar reformasi pemerintahan daerah dapat diartikan sebagai upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintahan daerah untuk meningkatkan kinerja pemerintah daerah selaku abdi masyarakat dan abdi negara melalui peningkatan kelembagaan, ketatalaksanaan, dan SDM aparatur sehingga mampu memenuhi harapan masyarakat dan para *stakeholders*. Hal demikian mengisyaratkan bahwa tugas yang terkandung di dalam reformasi pemerintahan daerah tidaklah ringan. Hal ini juga mengandung arti bahwa tugas pemerintahan daerah untuk menjalankan otonomi daerah secara berhasil relatif berat, karena hal ini membutuhkan kepemilikan *competitive advantage*, baik secara kolektif (pemerintahan daerah secara keseluruhan) maupun secara instansional.

Perkembangan dewasa ini menunjukkan bahwa kepemilikan *competitive advantage* tidak lagi hanya menjadi tuntutan organisasi swasta, tetapi organisasi birokrasi pun demikian adanya. *Competitive advantage* dapat dimiliki oleh sebuah organisasi manakala organisasi tersebut mampu mengembangkan pengetahuan secara sistematis dan terpadu yang pada akhirnya mampu mengembangkan strategi bersaing baik itu dalam inovasi produk, pelayanan, proses, maupun kelembagaan.

Ross *et al.* (2004) mengidentifikasi pengungkit kunci kelembagaan pemerintahan daerah (sektor publik) ke dalam empat domain strategik yaitu *the individual, the organization, the business context* dan *the external environment*. Di dalam diri individu setidak-tidaknya terdapat enam pengungkit kunci, yaitu *motivation and challenge, recognition and reward, creativity, learning and growth, skills and competences*, dan *championing*. Selanjutnya, di dalam lingkungan organisasi setidak-tidaknya terdapat empat belas pengungkit kunci, yaitu *leadership, vision, organizational culture, management, information and communication, experimenting, diversity, design, internal process, auditing, infrastructure and resources, system and tools*, dan yang terakhir adalah *strategy*.

Dalam konteks kelembagaan pemerintahan daerah, setidak-tidaknya dengan mengaplikasikan secara optimal pengungkit kunci dari dua domain strategik tersebut yaitu individual (*the individual*) dan lingkungan organisasi (*organizational environment*) dalam strategi pengembangan organisasi pemerintahan daerah sebagaimana diuraikan sebelumnya, tentu akan mampu menghasilkan *competitive advantages*, yang secara langsung maupun tidak berdampak langsung terhadap optimasi kinerja otonomi daerah.

E. PENUTUP

Mengingat perkembangan lingkungan yang sangat dinamis, maka eksistensi kelembagaan pemerintahan daerah selayaknya mampu mengikuti perkembangan tersebut. Dalam kurun waktu lebih dari lima tahun era otonomi daerah, kita telah melihat bagaimana tuntutan masyarakat terhadap lembaga pemerintahan daerah. Dalam kurun waktu itu pula, kita banyak mengetahui bagaimana sepak terjang pemerintahan daerah di belahan tanah air, dan akhirnya kita mengetahui bagaimana kinerja pemerintahan daerah di era otonomi tersebut.

Waktu lima tahun otonomi daerah memang bukan masa yang lama dan bukan juga masa yang singkat, semua tergantung dari sisi siapa yang mencermatinya. Yang jelas, kelembagaan pemerintahan daerah perlu terus dikembangkan dalam rangka mencapai kinerja otonomi daerah yang semakin baik pada masa-masa yang akan datang. Fungsi-fungsi pengorganisasian di dalam pemerintahan daerah perlu dipahami dengan baik dan benar. Demikian juga prinsip-prinsip pengorganisasiannya juga perlu diimplementasikan dengan baik. Kedua hal itu akan mengantarkan kelembagaan pemerintahan daerah pada

pintu gerbang organisasi ideal pemerintahan daerah yang akan mampu mewujudkan cita-cita otonomi daerah.

Kelembagaan pemerintahan daerah harus dilihat sebagai *dynamic system* yang komprehensif dan terpadu, bukan hanya dicermati dan dipilah-pilah bagian per bagian (*peace meal*). Asset yang dimiliki (SDM dan non SDM) perlu dikelola dengan lebih baik sehingga kinerja organisasi pemerintahan daerah akan lebih optimal. Tentunya perlu disadari bahwa mewujudkan organisasi pemerintahan daerah yang ideal bukan sesuatu yang mudah. Membangun komitmen secara kolektif dan semangat pembelajaran organisasi secara terus menerus harus senantiasa dibangun dalam rangka mencapai kinerja yang lebih baik dari waktu ke waktu. Kinerja yang meningkat tersebut secara positif akan berkorelasi dengan pencapaian hasil otonomi daerah yang kita cita-citakan.

Sekilas tentang Penulis

Drs. Eddy Kusponco Wibowo, M.Si. adalah Kepala Bagian Administrasi Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan LAN dan Dosen STIA-LAN Jakarta,
E-mail: kusponcowibowo@yahoo.com; Drs. Haris Faozan, M.Si. adalah Peneliti Madya pada Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan LAN Jakarta dan Dosen pada STIA-LAN, Jakarta,
E-mail:gunay_haris@yahoo.com.

Referensi

- Jones, Gareth R. *Organizational Theory: texts and cases (3rd ed)*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall Inc. 2001.
- Mintzberg, Henry. *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*, New Jersey: Prentice Hall International, 1993
- Robbins, Stephen P. *Teori Organisasi : Struktur, Desain dan Aplikasi*, Alih Bahasa : Jusuf Udaya, Jakarta: Arcan. 1995.
- Ross, V.E, A.W. Kleingeld and L. Lorenzen. "A Topographical map of the Innovation Landscape". *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Vol. 9 (2), 2004
- Siagian, Sondang P. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara. 1991
- V.E, A.W. Kleingeld Ross and L. Lorenzen. "A Topographical map of the Innovation Landscape". *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Vol. 9 (2), 2004
- <http://www.osp.state.nc.us/client/od/integr8.html>: *An integrated approach to organizational change*" dalam