

PENATAAN KELEMBAGAAN DI LINGKUNGAN PEMERINTAH PROVINSI JAWA TIMUR (Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007)

Sutimah *)

ABSTRAK

Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 2007 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah dan petunjuk teknisnya yaitu Permendagri No. 57 Tahun 2007, didalamnya memberikan landasan untuk menciptakan organisasi yang ramping dan kaya fungsi dengan memperpendek hierarkhis struktural dengan menyediakan ruang bagi berkembangnya jabatan-jabatan fungsional terutama pada lembaga teknis daerah, Inspektorat dan Bappeda serta unit pelaksana teknis dinas dan badan. Dengan sistim tersebut akan menghasilkan organisasi perangkat daerah yang lebih datar (flat), sehingga organisasi birokrasi daerah menjadi lebih ramping, fleksibel dan adaptif terhadap setiap perubahan dan peningkatan kualitas pegawai (aparatur) dapat berjalan seiring dengan perkembangan karier yang jelas dan pasti melalui jabatan fungsional tertentu dan jabatan fungsional umum.

Dalam implementasi peraturan tersebut kedalam peraturan daerah, Pemerintah Daerah termasuk Pemerintah Provinsi Jawa Timur belum memanfaatkan ketentuan tersebut, namun kedepan sudah saatnya Pemerintah Daerah untuk mensinergikan penataan organisasi perangkat daerah dengan penataan pegawainya dengan sasaran peningkatan kualitas melalui pengembangan jabatan fungsional yang memberi landasan jelas dalam pengembangan karier dan peningkatan kemampuan.

Kata kunci : Penataan Kelembagaan, Kualitas Aparatur

PENDAHULUAN

Penataan organisasi perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur sesuai Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 2007 telah rampung setelah melalui persiapan dan pembahasan yang cukup lama, yaitu kurang lebih 1 (satu) tahun sejak penyusunan naskah akademis oleh setiap satuan kerja perangkat daerah (SKPD). Tanggal 22 Agustus 2002, 5 (lima) Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur telah ditetapkan yang mengatur tentang organisasi dan tata kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Rumah Sakit serta

Badan Koordinasi Pemerintahan dan Pembangunan (Bakorwil).

Penataan organisasi perangkat daerah tersebut merupakan penataan yang kedua sejak bergulirnya reformasi dan berlakunya otonomi daerah yang seluas-luasnya berdasar Undang-undang nomor 22 tahun 1999 yang telah diganti dengan Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut lahir dalam situasi gencarnya tuntutan reformasi disegala bidang dari masyarakat termasuk reformasi terhadap birokrasi pemerintah.

*) Peneliti Balitbang Provinsi Jawa Timur

Stigma yang selama ini melekat pada birokrasi Pemerintah yaitu dua penilaian yang hampir sama kuat. Pada satu sisi birokrasi diakui dan berperan sangat besar dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Namun disisi lain kritik tajam selalu muncul dan melekat pada birokrasi Pemerintah terutama terkait masalah inefisiensi pelaksanaan manajemen pemerintahan, bahkan penilaian negatif itu justru lebih kuat dan menjadi stigma abadi birokrasi yang menampilkan performa birokrasi yang lamban dan kurang bertanggung-jawab.

Presiden Republik Indonesia ke-6 pernah mengeluhkan kinerja birokrasi yang dipimpinya belum berubah secara signifikan, meskipun reformasi pemerintahan telah bergulir selama 8 tahun. Birokrasi Pemerintah masih bekerja seperti yang biasa dikerjakan selama ini, lamban bertindak, lamban memproses sesuatu yang akhirnya lamban mengambil keputusan, boros waktu dan tidak efisien. (Kompas, 26 Mei 2006).

Sejumlah hasil penelitian menyebutkan bahwa salah satu penyebab rendahnya kinerja birokrasi Pemerintah di Indonesia adalah budaya paternalistik yang sangat kuat dan cenderung mendorong pejabat birokrasi lebih berorientasi pada kekuasaan daripada pelayanan. Studi UGM tahun 2002 menemukan bahwa perilaku aparatur birokrasi diberbagai daerah umumnya masih menunjukkan rendahnya derajat akuntabilitas, responsibilitas dan efisiensi penyelenggaraan pelayanan publik. Ide reformasi yang menginginkan agar birokrasi lebih bersifat transparan, terbuka dan jujur ternyata masih jauh dari harapan.

Budaya paternalistik dengan organisasi yang sangat hierarkhis merupakan salah satu kendala dalam reformasi birokrasi.

Susunan organisasi perangkat daerah yang sangat hierarki mendorong pemusatan kekuasaan pada kewenangan pimpinan, sehingga pejabat birokrasi yang berhadapan langsung dengan masyarakat pengguna jasa sering tidak memiliki kewenangan yang memadai untuk merespon dinamika yang berhubungan dengan penyelenggaraan pelayanan publik. Para pejabat birokrasi di daerah secara umum tidak berani mengembangkan kreatifitas dan inovasi dalam penyelenggaraan pelayanan, sehingga kegiatan pelayanan publik menjadi sangat *rule given* dan *rigid*.

Dalam kurun waktu 8 tahun sejak bergulirnya kebijakan otonomi daerah yang seluas-luasnya, telah lahir tiga peraturan pemerintah yang mengatur tentang penataan organisasi perangkat daerah, yaitu: pertama, Peraturan Pemerintah nomor 84 tahun 2000 yang memberikan kesempatan pada daerah untuk menata organisasi birokrasi sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah, justru menimbulkan proliferasi birokrasi. Peraturan Pemerintah ini tidak memberikan kriteria yang jelas tentang jumlah, jenis dan besaran organisasi perangkat daerah hanya kriteria secara umum yang meliputi kewenangan, potensi, kemampuan dan kebutuhan daerah. Dalam kondisi eforia kewenangan yang luas, Pemerintah Daerah mengatur dan membentuk perangkat daerah sesuai dengan kemauan para elit daerah sehingga

kelembagaan birokrasi tumbuh dan berkembang tanpa kendali.

Untuk memperbaiki kondisi kelembagaan birokrasi yang berkembang tidak terkendali ditetapkan pedoman yang kedua yaitu, Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 2003 yang bernuansa upaya *rightsizing* sebagai koreksi untuk memperbaiki kondisi kelembagaan birokrasi yang semakin tambun dan pemborosan pembiayaan birokrasi. Organisasi birokrasi diarahkan menjadi organisasi yang lebih proporsional berdasarkan kebutuhan daerah yang disusun berdasarkan kriteria yang ditetapkan, serta visi, misi dan strategi yang jelas, ramping, fleksibel dan adaptif. Namun karena Peraturan Pemerintah tersebut berbau perampangan, maka banyak Pemerintah Daerah yang tidak mengimplementasikan termasuk Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

Dengan digantinya Undang-undang nomor 22 tahun 1999 menjadi Undang-undang nomor 32 tahun 2004 yang antara lain mengatur secara jelas tata hubungan pemerintah dengan pemerintah daerah serta antar pemerintah daerah, adanya perubahan terminologi pembagian urusan pemerintah dan pemerintah daerah, maka hal tersebut mau tidak mau telah mempengaruhi organisasi Pemerintah Daerah.

Dalam rangka penataan organisasi perangkat daerah telah ditetapkan pedoman yang ketiga, Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 2007 yang dimaksudkan untuk memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata organisasi yang efisien, efektif dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan

kemampuan daerah, untuk mencapai organisasi Pemerintah Daerah yang lebih baik dan lebih solid dari sebelumnya (karena setiap upaya perubahan harus menuju ke arah yang lebih baik).

Penataan organisasi harus berdasarkan pada visi, misi dan strategi yang jelas sehingga organisasi perangkat daerah dapat berperan sebagai wadah dari pelaksana fungsi pemerintahan serta proses interaksi antara pemerintah dengan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah serta dengan masyarakat. Dan yang paling hakiki adalah setiap penataan organisasi perangkat daerah harus berimplikasi pada peningkatan kualitas dan profesionalisme aparaturinya, karena kinerja pemerintah daerah ditentukan oleh kinerja birokrasi yang dikomandani oleh PNS sebagai motor penggerak pemerintahan.

Untuk keluar dari berbagai stigma buram yang selama ini melekat pada birokrasi Pemerintah dan sekaligus memperbaiki kinerjanya maka perlu pembenahan pada dua tataran, yaitu: (a). Secara ideologis merubah mindset para birokrat (Pejabat Pemerintah dan Pemerintah Daerah) artinya merubah budaya, kebiasaan dan pola pikir dari sikap sebagai pemegang kekuasaan Pemerintah menjadi sikap sebagai pelayan masyarakat; (b). Secara kelembagaan, reformasi birokrasi mengantarkan pada profil birokrasi yang lebih efisien dalam struktur, namun mempunyai efektifitas dan produktifitas yang tinggi.

Dalam penetapan kebijakan untuk memperbaiki kinerja birokrasi publik, pengalaman mengajarkan bahwa tidak hanya dengan menuntut perubahan

organisasi juga dimungkinkannya adanya prosedur layanan menjadi sederhana, kewenangan mengambil diskresi yang memadai sehingga tindakan penyelenggaraan pelayanan menjadi lebih responsif terhadap lingkungan, serta terciptanya kelonggaran hubungan hierarki yang memungkinkan hubungan atasan dan bawahan menjadi bersifat kolegial dan egaliter. Hal ini senada diungkapkan pula oleh Irfan Islami, 2005, bahwa restrukturisasi birokrasi tidak bisa dilakukan pada dimensi "struktural" saja seperti perbaikan struktur organisasi, sistim kerja, prosedur kerja, akan tetapi menyangkut *behavioral* yang meliputi perubahan sikap dan perilaku aparatur agar menjadi lebih baik dan lebih kondusif dalam upaya peningkatan kinerja Pemerintah Daerah.

Rumusan masalah dalam kajian ini adalah:

- a. Bagaimana hasil penataan organisasi perangkat daerah Pemerintah Provinsi Jawa Timur sesuai Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 2007?
- b. Sejauh mana penataan organisasi tersebut berimplikasi atau memberi dasar bagi upaya peningkatan kualitas aparatur?

Tujuan kajian ini untuk mengetahui apakah dari hasil penataan organisasi telah dikaitkan dan memberi landasan untuk peningkatan kualitas aparatur yang notabene merupakan motor penggerak organisasi.

Kajian menggunakan pendekatan survey untuk mengumpulkan data primer maupun data sekunder sebagai bahan kajian. Data primer melalui wawancara

dengan para pejabat Pemerintah Daerah yang menangani penyusunan dan memproses penataan organisasi maupun personil perangkat daerah, serta melalui kegiatan observasi/ pengamatan langsung terhadap proses implementasi Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 2007 di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Sedangkan data sekunder meliputi produk hukum/peraturan daerah tentang organisasi perangkat daerah. Peraturan Perundang-undangan Pemerintah sebagai landasan penataan organisasi dan personil, data jabatan dan personil di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur serta berbagai referensi baik berupa buku maupun tulisan dalam mass media termasuk internet yang mengulas tentang penataan kelembagaan Pemerintah Daerah. Dari data yang diperoleh dilakukan kajian/ analisis terhadap proses dan hasil penataan organisasi perangkat daerah khususnya di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Proses dan Hasil Penataan Organisasi Perangkat Daerah

Sejak Agustus 2007, Pemerintah Provinsi Jawa Timur telah mengawali proses untuk penataan organisasi perangkat daerah dengan mewajibkan setiap SKPD menyusun suatu naskah akademis tentang keberadaannya, serta usulan struktur organisasi baru sesuai dengan Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 2007 dan Permendagri no. 57 tahun 2007. Dengan bahan naskah akademis dari setiap SKPD, dianalisis dan disusun draft organisasi perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

Berdasarkan perhitungan angka kredit dari variabel luas wilayah, jumlah penduduk dan besaran APBD, Pemerintah Provinsi Jawa Timur mendapatkan angka 90 yang berarti organisasi pemerintah Pemerintah Provinsi Jawa Timur adalah pola maksimal, yaitu terdiri dari 18 Dinas Daerah, 12 Lembaga teknis daerah (tidak termasuk instansi yang melakukan fungsi pengawasan, kepegawaian, keuangan dan Rumah Sakit), Sekretariat daerah dengan 4 Asisten.

Pada awal Januari 2008, Gubernur Jawa Timur memberikan arahan dan menyampaikan draft rancangan peraturan daerah tentang jumlah perangkat daerah di Jawa Timur, dengan Surat Gubernur Jawa Timur tanggal 9 Januari 2008 no. 081/339/041/2008 telah memerintahkan kepada setiap pimpinan SKPD untuk memberikan koreksi penyempurnaan terhadap draft Raperda yang telah disampaikan sepanjang mengenai tugas dan fungsi SKPD, nomenklatur jabatan eselon III dan IV sebagai bahan penyempurnaan terakhir sebelum draft Raperda disampaikan kepada DPRD Jawa Timur.

Pembahasan draft Raperda diawali sejak bulan Pebruari 2008 dan sampai batas waktu 23 Juli 2008 yang ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah, pembahasan dengan DPRD belum selesai dan baru tuntas pertengahan Agustus 2008, dengan pengertian telah mendapat persetujuan DPRD Provinsi Jawa Timur dan telah dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri, dan dituangkan dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur tanggal 22 Agustus 2008, yaitu:

- o Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 08 Tahun 2008 tentang Organisasi Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD.
- o Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 09 Tahun 2008 tentang Dinas Daerah.
- o Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 10 Tahun 2008 tentang Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan dan Lembaga Teknis Daerah.
- o Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 11 Tahun 2008 tentang Rumah Sakit Daerah.
- o Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur No. 12 Tahun 2008 tentang BAKORWIL.

Jumlah dan jenis perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur setelah penataan berdasar Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 2007 sebagai berikut:

Tabel 1
Jenis dan Jumlah Perangkat Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Timur
Setelah Penataan Berdasar Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 2007

Sekretariat	Dinas Daerah	Lembaga Tekhnis Daerah
<u>Sekretariat Daerah</u>		
a. Asisten Pemerintahan	1. Dinas Pendapatan	1. Inspektorat Provinsi
o Biro Administrasi Pemerintahan Umum	2. Dinas Kesehatan	2. Bappeda Provinsi
o Biro Administrasi Kerjasama	3. Dinas Pendidikan	3. Bappemas
o Biro Hukum	4. Dinas PU Pengairan	4. Bakesbang & Politik
b. Asisten Ekonomi & Pembangunan	5. Dinas PU Bina Marga	5. Balitbang
o Biro Administrasi Pembangunan	6. Dinas PU Cipta karya dan Tata Ruang	6. Badan Diklat
o Biro Administrasi Perekonomian	7. Dinas Sosial	7. Badan Ketahanan Pangan
o Biro Adm. Sumber Daya Alam	8. Dinas Pertanian	8. Badan Perpustakaan & Kearsipan
c. Asisten Kesejahteraan Masyarakat	9. Dinas Perikanan & Kelautan	9. Badan Lingkungan Hidup
o Biro Adm. Kesejahteraan Rakyat	10. Dinas Perkebunan	10. Badan Penanaman Modal
o Biro Adm. Kemasyarakatan	11. Dinas Peternakan	11. Badan Pemberdayaan Perempuan & KB
d. Asisten Administrasi Umum	12. Dinas Perindag	12. Badan Kepegawaian Daerah
o Biro Humas dan Protokol	13. Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Kependudukan	13. Bakorwil I Madiun
o Biro Organisasi	14. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata	14. Bakorwil II Bojonegoro
o Biro Keuangan	15. Dinas Perhubungan & LLAJ	15. Bakorwil III Malang
o Biro Umum	16. Dinas Komunikasi dan Informatika	16. Bakorwil IV Pamekasan
<u>Sekretariat DPRD</u>	17. Dinas Kehutanan	17. RSUD Dr Sutomo
o Bagian Umum	18. Dinas ESDM	18. RSUD Dr Saiful Anwar
o Bagian Keuangan	19. Dinas Koperasi dan UMKM	19. RSUD Dr Sudono
o Bagian Perundang-undangan	20. Dinas Kepemudaan & Keolahragaan.	20. RSUD Haji
o Bagian Persidangan		21. RS Jiwa Menur
		22. Satuan Pol PP
		23. Kantor Perwakilan

Sumber data : Biro Biro Organisasi Provinsi Jawa Timur tahun 2008

Jika dibandingkan dengan jumlah SKPD yang ada saat ini, jumlah dan jenis perangkat daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 2007 di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur tidak banyak berubah dengan penjelasan sebagai berikut:

- Jumlah Biro bertambah 2, yang sebelumnya 10 menjadi 12 Biro
- Jumlah Dinas berkurang 2, yang sebelumnya 22 menjadi 20 Dinas, yaitu

ada penggabungan Dinas Perhubungan dengan Dinas DLLAJ, serta Dinas Tenaga Kerja dengan Dinas Kependudukan & Transmigrasi.

Sedangkan jumlah lembaga teknis tetap, namun di dalamnya terjadi penggabungan maupun pengembangan seperti digabungnya BPDE kedalam Dinas Komunikasi dan Informasi, Badan Perpustakaan digabung dengan Badan Arsip Daerah,

dibentuknya Badan Kepegawaian Daerah sebagai peningkatan dari Biro Kepegawaian serta Badan Pemberdayaan Perempuan dan KB.

- Dinas atau Badan yang merupakan penggabungan seperti Badan Perpustakaan dan Badan Arsip,

jumlah jabatan struktural sebanyak 6 Bidang.

Perbandingan jenis dan jumlah perangkat daerah sebelum dan sesudah penataan menurut Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 2007 sebagai berikut:

Tabel 2
Perbandingan Jumlah dan Jenis Perangkat Daerah
Sebelum dan Sesudah Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 2007

Perangkat Daerah	Sebelum PP no. 41 th. 2007	Sebelum PP no. 41 th. 2007
Sekretariat Daerah	4 Asisten, 10 Biro	4 Assiten, 12 Biro
Sekretariat DPRD	4 Bagian	4 Bagian
Staff Ahli	-	5 Orang
Inspektorat	Badan Pengawas	Inspektorat Provinsi
Dinas Daerah	22 Dinas	20 Dinas
Badan	15 Badan	15 Badan
Rumah Sakit	4 RSUD, 1 RS Khusus	4 RSUD, 1 RS Khusus
Kantor	3 Kantor	1 Kantor

Sumber Data : Biro Organisasi Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

Beberapa perubahan selain yang telah diuraikan diatas adanya perubahan nomenklatur Badan Pengawas menjadi Inspektorat dengan fungsi yang lebih dekonsentrasi, Kantor Satpol PP yang sebelumnya setingkat Eselon III kedudukannya menjadi Eselon II dengan nomenklatur Satuan Polisi Pamong Praja yang diatur dalam peraturan daerah tersendiri (Peraturan Daerah No. 08 Tahun 2007) sebagai pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 2004. Kantor Kas Daerah yang sebelumnya merupakan SKPD tersendiri setingkat Eselon III dihapus dan fungsinya menjadi bagian pada Biro Keuangan.

Sebagai dampak yang cukup dikhawatirkan dan banyak mendapat

tanggapan dan perhatian yaitu terjadinya perubahan jumlah jabatan struktural yang kadang-kadang justru menjadi penghambat untuk setiap inovasi dalam organisasi. Sebagaimana diketahui bahwa pada saat diberlakukan Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah yang bersifat memangkas jabatan struktural (*rightsizing*), Pemerintah Provinsi Jawa Timur tidak menerapkan Peraturan Pemerintah tersebut karena cukup besar jabatan struktural yang harus terhapus sehingga menimbulkan keresahan di lingkungan Pegawai Negeri Sipil khususnya para pejabat struktural.

Dalam penataan organisasi perangkat daerah berdasar Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 2007, yang

sifatnya lebih rasional dari Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 2003, perubahan pada jumlah jabatan struktural walaupun ada namun sedikit.

Tabel 3
Perbandingan Jumlah Jabatan Struktural Di lingkungan Pemprop Jatim Yang Ada Saat Ini Dengan Hasil Penerapan PP No. 41 Tahun 2007

Jenjang Jabatan Struktural	Saat Ini (sebelum PP No. 41 Th. 2007)	Berdasar PP No. 41 Th. 2007	Ket
Eselon I b	1	1	
Eselon II a	48	49	+ 1
Eselon II b	61	23	- 38
Eselon III a	290	261	- 29
Eselon III b	-	41	+ 41
Eselon IV a	980	791 *	- 189
Eselon IV b	-	-	-

Sumber data : Diolah dari materi perda Organisasi Perangkat Daerah sebelum dan sesudah PP no. 41 tahun 2007

Dengan penerapan PP no. 41 tahun 2007, tidak terlalu banyak perubahan jumlah jabatan struktural dengan kondisi yang ada saat ini. Perubahan yang sangat signifikan terjadi pada Eselon II b yaitu berkurang 38 jabatan atau 62 % dari yang ada saat ini. Hal tersebut karena dihapusnya jabatan wakil kepala baik pada dinas maupun lembaga teknis daerah. Eselon III a berkurang 29 karena dihapusnya 2 dinas serta berubahnya jenjang eselon kepala bidang pada RSUD yang sebelumnya adalah eselon III a menjadi eselon III b sehingga jabatan struktural eselon III b yang sebelumnya di lingkungan pemprov tidak ada menjadi 41 jabatan. Sedangkan berkurangnya jabatan eselon IV a sebagai dampak dari pembatasan jumlah jabatan struktural yaitu

maksimal 4 bidang dan setiap bidang 2 sub bidang pada setiap SKPD.

Dari perjalanan penataan organisasi perangkat daerah berdasar beberapa kali perubahan undang-undang (mulai Undang-undang No. 5 Tahun 1974, sampai dengan saat ini) terlihat tidak ada konsep dasar yang jelas dari pemerintah pusat untuk mengarahkan organisasi perangkat daerah menuju organisasi yang solid dan profesional. Yang terlihat dan yang dialami adalah konsep yang berputar-putar yang akhirnya kembali lagi pada konsep awal, misalnya:

- Sejak tahun 1980an diperkenalkan adanya organisasi dengan jabatan fungsional, namun sampai saat ini pemerintah pusat masih setengah hati memantapkan jabatan tersebut karena tidak ada kejelasan mekanisme dan kedudukan dalam penataan organisasi perangkat daerah.
- Kedudukan instansi Pengawas dari status Inspektorat yang mempunyai kedudukan dan fungsi dekonsentrasi pada saat pelaksanaan Undang-undang No. 5 Tahun 1974, dan sejak berlakunya Undang-undang No. 22 Tahun 1999, nomenklturnya menjadi Badan Pengawas dengan kedudukan sebagai perangkat daerah. Saat ini berdasar Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 nomenklturnya kembali menjadi Inspektorat dengan fungsi yang lebih mengarah pada dekonsentrasi.
- Kedudukan Kas Daerah berdasarkan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 berada pada Biro Keuangan. Pada tahun 1995, fungsi kas daerah dikeluarkan dari Biro Keuangan dan

menjadi SKPD yang berdiri sendiri. Dalam penataan organisasi berdasar Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007, kedudukan Kas Daerah kembali ke konsep awal, yaitu menjadi bagian dari Biro Keuangan.

- Demikian pula keberadaan Badan Pengolahan Data Elektronik, pembenukan Kantor/ Badan Kearsipan Daerah yang digalakkan pada tahun 1990an setelah berdiri secara eksis diberikan pedoman untuk dilakukan penggabungan dengan instansi lain.
- Eselon jabatan struktural yang selalu berubah seperti Kepala Bidang pada Dinas/ Badan di Kabupaten/ Kota dan seluruh Rumah Sakit Daerah yang sebelumnya eselon IV dinaikkan menjadi IIIa, dan berdasar Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 2007 diubah kembali menjadi IIIb.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dalam pembinaan terhadap kelembagaan pemerintah daerah, pemerintah pusat tidak konsisten dan tidak konsekuen dan selalu menerapkan sistim coba-coba (*trial and error*) dan tidak mempunyai program yang jelas.

Pedoman yang tidak konsekuen tersebut berdampak pada hasil penataan kelembagaan daerah dan khususnya di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dengan bahasan sebagai berikut.

- Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 2007 dan Permendagri No. 57 tahun 2007, mengarahkan bahwa dalam rangka menetapkan jumlah, jenis dan besaran organisasi perangkat daerah dilakukan berdasarkan perhitungan potensi, karakteristik, kemampuan dan

kebutuhan daerah dan serta beban kerja perangkat daerah.

Disisi lain atas dasar perumpunan urusan ditetapkan jenis perangkat daerah yang harus dibentuk pada suatu daerah dan bagi daerah dengan kelembagaan pola maksimal, dapat mengembangkan jumlah dan jenis perangkat daerah sesuai dengan potensi, kebutuhan kemampuan daerah, dan hasil identifikasi beban kerja.

Dalam implementasi ketentuan tersebut, lebih dominan menerapkan ketentuan "jumlah dan jenis perangkat daerah yang telah dicantumkan dalam Permen- dagri No. 57 tahun 2007" dari pada mempertimbangkan hasil identifikasi beban kerja perangkat daerah yang telah ada.

Pada penataan organisasi perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi antara lain menghasilkan: a). Penggabungan Badan Arsip Daerah dan Badan Perpustakaan menjadi satu Badan dengan tujuh Bidang di dalamnya. b). Menggabungkan fungsi pengelolaan aset daerah kedalam Biro Umum.

Hasil penataan tersebut merupakan hasil yang maksimal, jika berpegang pada ketentuan jumlah dan jenis perangkat daerah yang harus ada dalam suatu daerah, namun dari pertimbangan beban kerja mungkin akan berbeda. Badan Arsip daerah merupakan SKPD yang mempunyai fungsi mengolah arsip inaktif Pemerintah Daerah yang berasal dari seluruh SKPD di lingkungan Pemerintah Provinsi yang berjumlah ± 45 SKPD (belum termasuk UPT) dengan volume arsip yang cukup tinggi, dengan kewajiban penyusunan arsip inaktif minimal setiap tiga bulan.

Jika Pemerintah Daerah konsekuen dengan sistim pengolahan arsip sesuai pedoman dan ketentuan kearsipan yang ditetapkan dalam Undang-undang serta aturan pelaksanaannya, maka dengan memperhatikan beban kerja Instansi Kearsipan Daerah yang berupa volume arsip inaktif tidak kurang dari 200m lari perbulan. Dengan pertimbangan tersebut, maka tidak seharusnya Badan Arsip digabung dengan SKPD lain, tetapi justru dikembangkan sebagai SKPD yang mendokumentasikan seluruh perjalanan Pemerintahan Daerah serta pengembangannya kedepan. Pertimbangan lain yang perlu diperhitungkan terdapat perbedaan fungsi antara mengelola perpustakaan yang bersifat terbuka kepada masyarakat sedangkan mengolah arsip merupakan fungsi yang lebih tertutup. Akan lebih tepat jika Badan Arsip tetap menjadi SKPD yang berdiri sendiri dengan kedudukan Badan, sedangkan fungsi pengelolaan Perpustakaan dapat diarahkan sebagai UPT dari salah satu SKPD yang mempunyai fungsi pemberdayaan masyarakat. Demikian pula dalam hal pengelolaan aset daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi dengan volume yang cukup besar yang sampai saat ini belum pernah tuntas, membutuhkan penanganan dan perhatian ekstra dari Biro Umum.

Peran Aparatur dalam Organisasi Perangkat Daerah

Perlu dipahami bahwa penataan organisasi perangkat daerah bukan sebagai proses yang berdiri sendiri karena organisasi perangkat daerah merupakan sub sistem dari sistem yang lebih besar yaitu

sistem pemerintahan daerah. Perubahan organisasi akan berpengaruh dan atau dipengaruhi oleh sub sistem lainnya dan sub sistem terdekat dengan organisasi adalah sumber daya manusia yang disebut aparatur yang terdiri dari pegawai negeri sipil. Antara sumber daya aparatur dengan organisasi perangkat daerah ibarat dua sisi mata uang yang dapat dibedakan keberadaannya tetapi tidak dapat dipisahkan. Sisi yang satu memberi warna dan eksistensi pada sisi yang lain, demikian pula pada organisasi/ perangkat daerah tanpa keberadaan aparatur (pegawai) di dalamnya, maka organisasi bersifat statis dan tidak berarti apa-apa.

Sumberdaya aparatur dalam organisasi perangkat daerah memegang peranan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena merupakan motor penggerak mengendalikan jalannya pemerintahan daerah, yang melakukan fungsi perencana dan perumus visi dan misi Pemerintah Daerah yang diwujudkan dalam berbagai kebijakan dan regulasi pemerintah daerah.

Memperhatikan peran dan fungsi aparatur yang merupakan *human resources* dalam organisasi, merupakan kekuatan atau energi yang sangat menentukan dan sebagai pemegang kunci keberhasilan suatu organisasi (Sugiono, 1990 dalam Riawan Tjandra dkk, 2005). Sedangkan William B Wether, et al 1996, mendefinisikan *human resources* sebagai *the people who as ready, willing and able to contribute to organizational goals*. Bahwa sumber daya aparatur mempunyai fungsi dan peran yang sangat penting dan dominan untuk berjalannya suatu pemerintahan daerah, sebagaimana

diungkapkan Prof. Dr. Miftah Thoha, 2005 bahwa sumber daya manusia (pegawai) adalah aktor utama dalam setiap organisasi baik dimana dan apapun bentuk organisasi tersebut. Sikap individu dalam organisasi akan membawa karakteristik yang membentuk perilaku pegawai yang akan bermuara pada perilaku organisasi. Organisasi hanyalah wadah untuk mencapai tujuan, dan sumber daya manusia (aparatur) yang membawa organisasi tersebut untuk mencapai tujuan.

Oleh karena itu penataan kelembagaan untuk menuju kelembagaan yang lebih baik dan profesional juga harus berimplikasi pada peningkatan kualitas pegawainya. Penataan organisasi harus dapat memberikan ruang dan landasan bagi peningkatan kualitas aparatur. Sebaik apapun menciptakan suatu organisasi perangkat daerah, tanpa diimbangi dengan memberi ruang, kesempatan dan landasan bagi peningkatan kualitas aparatur, maka perkembangan organisasi tersebut akan bersifat stagnan seperti yang terjadi selama ini.

Mempelajari secara cermat materi Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 2007 serta aturan pelaksanaannya dalam Permendagri no 57 tahun 2007, telah diberikan substansi yang dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas aparatur, yaitu:

a. Adanya penekanan untuk mengembangkan jabatan fungsional, dengan memberikan pilihan untuk membentuk jabatan fungsional atau jabatan struktural terbatas (dibatasi 2 seksi/ eselon IV), di bawah jabatan eselon III pada lembaga teknis daerah (badan, inspektorat dan rumah sakit)

yang diatur dalam pasal 26 dan 27. Jabatan fungsional merupakan jabatan atas dasar keahlian dan keterampilan tertentu yang pengembangan kariernya melalui angka kredit. Dengan demikian pengembangan karier seorang PNS menjadi sangat jelas karena tergantung pada diri pribadi pejabat fungsional untuk mencapai jenjang jabatan tertentu melalui angka kredit.

b. Untuk menuju organisasi yang efektif dan efisien, dipertegas pada pasal ke 50 bahwa perangkat daerah yang didukung oleh kelompok jabatan fungsional dilakukan penyerasian dan rasionalisasi struktural organisasi, sehingga organisasi menjadi kaya fungsi, efisien dalam jabatan struktural, dan tercipta organisasi dalam bentuk flat.

Dengan pemantapan jabatan fungsional (jabatan fungsional tertentu dan jabatan fungsional umum) di bawah jabatan struktural eselon III, maka dengan sendirinya terjadi konsekuensi bahwa bagi semua pegawai harus ditetapkan nama dan klasifikasi jabatan terutama pada PNS yang tidak memegang jabatan struktural maupun jabatan fungsional tertentu. Dengan demikian kedudukan, tugas dan tanggung jawab seorang PNS menjadi jelas. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan dalam pasal 17 Undang-undang No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang menetapkan bahwa seorang PNS diangkat dalam pangkat dan jabatan tertentu.

Susunan organisasi tanpa menetapkan jabatan struktural eselon IV dan diganti dengan jenis jabatan

fungsional, akan menciptakan organisasi yang ramping, efisien, dan berbentuk lebih datar (flat), sebagaimana yang selalu diarahkan oleh para pejabat/ petinggi pemerintahan.

Organisasi yang berbentuk flat, sangat adaptif dengan perubahan lingkungan, tidak terpaku pada jabatan struktural yang kaku dan sangat hierarkhis dan pejabat fungsional yang merupakan pelaksana tugas pokok organisasi (Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 2003), secara fleksibel akan dapat segera menyelesaikan sendiri sesuai dengan pembedangan keahlian dan keterampilan yang dimiliki. Selain organisasi yang ramping, efisien dan fleksibel dari sisi pengembangan karier pegawai menjadi lebih lancar sesuai dengan kemampuan untuk meningkatkan diri melalui angka kredit maupun peningkatan klasifikasi jabatan.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

- Penataan organisasi perangkat daerah di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur walaupun terjadi perampingan namun dilihat dari jumlah SKPD tidak banyak berubah, yaitu terjadi pengurangan 2 Dinas, penambahan 2 Biro, pembentukan 2 lembaga teknis baru, namun terjadi penggabungan 3 lembaga teknis dan 1 dinas menjadi 2 SKPD. Perampingan justru terjadi pada penyesuaian jumlah Bidang (jabatan struktural Eselon III) serta jumlah Seksi dan Sub Bidang (eselon IV) dengan ketentuan atau batasan yang ada pada Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 2007 yang

menyebabkan hilangnya sejumlah jabatan struktural tersebut.

- Dalam penataan organisasi, pertimbangan organisasi yang efisien, efektif dan proporsional sesuai dengan beban kerja belum merupakan pertimbangan yang lebih diperhitungkan, dimana pertimbangan utama adalah bagaimana meminimalkan kehilangan jabatan struktural.
- Pemerintah Provinsi Jawa Timur belum banyak memanfaatkan pasal-pasal dalam Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 2007 yang memberikan ruang untuk mensinergikan penataan organisasi dengan penataan personil dengan memberikan landasan untuk peningkatan kualitas aparatur melalui pengembangan jabatan struktural. Afiliasi penataan kelembagaan masih mempertahankan sebanyak mungkin jabatan struktural.

Saran

- Dalam penataan organisasi kriteria beban kerja agar dijadikan pertimbangan yang lebih diperhitungkan sehingga dalam pembentukan/ penataan perangkat daerah dapat menghasilkan kondisi yang lebih riil dan konsisten terhadap keberadaan suatu perangkat daerah.
- Dalam rangka menuju organisasi yang lebih efisien, efektif dan proporsional, kedepan perlu lebih dipertimbangkan untuk selalu mensinergikan penataan organisasi dengan peningkatan kualitas aparatur dengan memberikan ruang atau landasan bagi pengembangan kemampuan dan karier

pegawai secara pasti dan jelas melalui jabatan fungsional terutama pada Inspektorat, Bappeda, dan lembaga teknis daerah serta UPT SKPD.

- Sesuai dengan ketentuan dalam pasal 50 Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 2007, maka dalam jangka waktu satu tahun setelah implementasi Peraturan Pemerintah tersebut (termasuk pengisian jabatan struktural) untuk secara bertahap merasionalisasi jabatan struktural pada SKPD yang telah mempunyai kelompok jabatan fungsional, sehingga secara bertahap pula terbentuk organisasi yang lebih datar (flat).
- Dalam pengisian jabatan struktural kiranya sudah saatnya untuk mempertimbangkan terpenuhinya kriteria kompetensi jabatan pada setiap pemegang jabatan struktural.

DAFTAR PUSTAKA

- Ambar Teguh Sulistyani, edt, 2004. Memahami Good Governance dalam Perspektif Sumber Daya Manusia. Gava Media, Yogyakarta.
- Baban Sobandi, dkk, 2005. Desentralisasi dan Tuntutan Penataan Kelembagaan Daerah. Humaniora. Bandung
- Miftah Toha, 2005. Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia. Prenada Media, Jakarta.
- Priyatmoko D. ed. 2007. Penataan Kelembagaan dan Efektifitas Pemerintah Daerah. Dewan Pakar Provinsi Jatim. Surabaya.

- Riawan Tjandra, dkk., 2005, Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi, Akuntabilitas Pemerintah Daerah. LIPI Press, Jakarta.
- Sedarmayanti, 2001. Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja. Madar Maya, Bandung.
- Undang-undang nomor 43 tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.
- Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah nomor 100 tahun 2000 Jo Peraturan Pemerintah nomor 13 tahun 2003 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural.
- Peraturan Pemerintah nomor 99 tahun 2000 Jo Peraturan Pemerintah nomor 12 tahun 2003 tentang Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 2007 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 57 tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah.
- Keputusan MENPAN nomor KEP/75/M.PAN/7/2004 tentang Pedoman Perhitungan Kebutuhan Pegawai Berdasarkan Beban Kerja Dalam Rangka Penyusunan Formasi PNS.