**ANALISIS KRITIS TERHADAP PERATURAN PEMERINTAH**

**NOMOR 18 TAHUN 2016 TENTANG PERANGKAT DAERAH**

**M. Irwan Tahir**

Fakultas Politik Pemerintahan Institut Pemerintahan Dalam Negeri

Jl. Ir. Soekarno Km. 20 Jatinangor-Sumedang Jabar

*email*: irwan\_thahir@yahoo.com

*Abstract*

*Updates settings on the Local Government Organizations is needed to strengthen the professionalism and performance of the Local Government. Local Government Organizations have an important position in determining the success of the local government. The design, structure, working mechanism, and the quality of personnel largely determines the performance area. Issuance of Government Regulation No. 18 Year 2016 concerning the local Government Organizations is expected to bring significant changes to the establishment of the organizations, with the right principles and the proper function of the size (rightsizing) based on workloads that correspond to real conditions in the respective regions. However, there are 4 (four) important notes to be given as an evaluation of the provisions of Government Regulation No. 18 Year 2016 concerning the Local Government Organizations among other aspects of the philosophical, conceptual theoretical, methodological, as well as a controlled substance.*

*Keywords: Local Government Organizations, Organizational Structure, Decentralization.*

Abstrak

*Pembaharuan pengaturan tentang perangkat daerah diperlukan untuk memperkuat profesionalisme dan kinerja Pemerintah Daerah. Organisasi perangkat daerah memiliki posisi yang sangat penting dalam menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Desain, struktur, mekanisme kerja, dan kualitas aparatur sangat menentukan kinerja daerah. Terbitnya PP No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah diharapkan dapat membawa perubahan yang signifikan terhadap pembentukan organisasi perangkat daerah, dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (rightsizing) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing Daerah.* *Namun ada 4 (empat) catatan penting yang perlu diberikan sebagai bahan evaluasi terhadap ketentuan PP No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah antara lain aspek fiosofis, konseptual teoretis, metodologis, serta substansi yang diatur.*

Keywords: Perangkat Daerah, Struktur Organisasi, Desentralisasi.

1. **Pendahuluan**

Akhirnya regulasi yang mengatur tentang Perangkat daerah sebagai pengganti PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah ditandatangani oleh Presiden pada tanggal 16 Juni 2016 dan telah diundangkan dengan nama Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, setelah menunggu hampir 2 (dua) tahun sejak UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disahkan pada tanggal 30 September 2014. Terbitnya PP ini seakan menjadi pelepas dahaga bagi daerah yang sudah mulai gamang dengan ketidakpastian wacana perubahan organisasi di tataran pemerintah daerah.

Terbitnya regulasi tentang perangkat daerah ini diharapkan dapat membawa perubahan yang signifikan terhadap pembentukan Perangkat Daerah, dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing Daerah. Secara ideal PP ini mengusung prinsip penataan organisasi Perangkat Daerah yang rasional, proporsional, efektif dan efisien.

PP No. 18 Tahun 2016 sebagaimana umumnya peraturan yang lahir dari praktek penyelenggaraan pemerintahan, masih bersifat tambal sulam dengan menggabungkan metode *scoring* yang pernah digunakan PP No. 8 Tahun 2003 dan model perumpunan urusan pemerintahan yang menjadi karakteristik PP No. 41 Tahun 2007. Kekurangan yang ditemui pada saat implementasi PP No. 8 Tahun 2003 maupun pada saat penerapan PP No. 41 Tahun 2007, diharapkan dapat disempurnakan dengan menggabungkan metode *scoring* dengan model perumpunan urusan pemerintahan.

Namun demikian beberapa catatan perlu diberikan sebagai bahan evaluasi terhadap ketentuan PP No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah tersebut. Beberapa aspek yang menjadi catatan antara lain aspek fiosofis, konseptual teoretis, metodologis, serta substansi yang diatur.

1. **Pembahasan**
2. **Aspek filosofis: *Rule Driven Organization***

Kehadiran organisasi perangkat daerah selama ini (era PP No. 41 Tahun 2007) secara umum belum mampu memberikan dukungan maksimal terkait dengan pelaksanaan program otonomi daerah. Secara normatif pembentukan organisasi perangkat daerah telah mengakomodasi ketentuan yang berlaku, namun dalam kenyataannya, organisasi yang ada justru memberikan beban keuangan bagi daerah. Anggaran lebih banyak dipakai untuk biaya operasional pegawai daripada pelaksanaan pembiayaan urusan itu sendiri atau biaya pubik. Pada bagian lain kehadiran regulasi teknis yang mengharuskan dibentuknya organisasi perangkat daerah sebagai wadah pelaksanaan urusan tertentu menambah beban daerah. Akibatnya organisasi yang dibentuk meskipun tidak banyak memberi kontribusi bagi kepentingan masyarakat tetap dipertahankan dan menghabiskan dana publik.

Semangat pembentukan organisasi perangkat daerah selama ini lebih mengakomodasi kepentingan penambahan jabatan struktural, yang dimungkinkan dengan adanya dasar regulasi yang menjadi pijakan. Semakin besar organisasi maka semakin besar struktur yang ada sehingga semakin besar peluang seseorang pegawai menduduki jabatan. Kehadiran organisasi yang dibentuk seolah hanya ingin mengakomodasi kepentingan pegawai negeri atau birokrat di daerah.

Dalam PP No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dengan jelas disebutkan bahwa dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Hal ini dimaksud sebagai tanggung jawab pemerintah melaksanakan fungsi pemerintahan secara maksimal dalam sebuah wadah yang jelas. Tanggung jawab di sini menyangkut obyek apa yang diurus dan dukungan apa yang harus dipenuhi seperti anggaran dan sumber daya manusia penyelenggara. Dalam ketentuan Pasal 217 UU No. 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa Dinas daerah dibentuk untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. hal ini berarti bahwa setiap urusan pemerintahan harus dilaksanakan oleh suatu organisasi perangkat daerah dengan bentuk dan jenis tertentu, sehingga tidak ada urusan yang tersisa atau tidak ditangani.

Fakta lain menunjukkan bahwa regulasi pembentukan organisasi perangkat daerah yang selama ini menjadi rujukan daerah, belum mampu mengembangkan semangat otonomi yang memberikan kewenangan bagi daerah untuk mengembangkan inovasinya berdasarkan misi dan misinya. Pembentukan organisasi pemerintah daerah selama ini didasarkan pada peraturan perundang-undangan (*rule driven organization).* Banyak organisasi perangkat daerah yang dibentuk tidak dalam posisi sebagai sentral penyelenggaraan visi dan misi pemerintah daerah atau visi daerah. Besaran organisasi yang dibentuk tersebut selama ini hanya berdasarkan perhitungan *scoring* dan sangat berpengaruh dalam menentukan apakah suatu unit perlu dipertahankan, diubah, atau dihapuskan. Padahal seharusnya pertimbangan untuk membentuk suatu organisasi harus menyangkut pertimbangan-pertimbangan administratif, ekonomi, bahkan politis. Pertimbangan politis disini menyangkut bagaimana sebuah organisasi dibentuk untuk menjalankan tanggungjawab mewujudkan visi dan misi daerah maupun kepala daerah. Kondisi ini ternyata masih dilanjutkan sebagaimana yang tersirat di dalam PP No. 18 Tahun 2016.

Ada kecenderungan ketidaksinkronan antara besaran organisasi yang dibentuk dengan visi dan misi yang ditetapkan. Hal ini akan menyebabkan penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan dalam koridor rutinitas belaka sehigga tidak mampu membawa perubahan yang mendasar di daerah sesuai perencanaan. Organisasi perangkat daerah yang dibentuk seringkali tidak memberikan konstribusi bagi pengembangan pembangunan daerah. Padahal Osborne dan Gaebbler (1993) sudah mengingatkan perlunya mengubah filosofi membentuk organisasi pemerintahan, dari organisasi yang berorientasi peraturan (rule driven organization) ke organisasi yang berorientasi pada misi organisasi (*mission driven organization*).

Konsep *rule driven organization* hakekatnya lebih cocok untuk paradigma pemerintahan yang bersifat sentralistis, dimana semua pedoman termasuk pembentukan organisasi berasal dari pemerintah pusat. Dengan filosofi yang dianur oleh PP no. 18 Tahun 2016 ini tentunya paradoks dengan semangat desentralisasi yang seluas-luasnya sebagaimana yang diinginkan oleh Pasal 18 UUD Tahun 1945.

1. **Aspek Konseptual Teoretis: *Structural Organization***

Secara teoretis, secara eksplisit PP ini sangat kental mengusung konsep Mintzberg yang pertama kali mengemukakan 5 (lima) elemen dasar struktur organisasi (1976). Hal ini dapat dilihat di dalam penjelasan PP No. 18 Tahun 2016, yang menyebutkan bahwa pengelompokan organisasi Perangkat Daerah didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas 5 (lima) elemen, yaitu kepala Daerah (*strategic apex*), sekretaris Daerah (*middle line*), dinas Daerah (*operating core*), badan/fungsi penunjang (*technostructure*), dan staf pendukung (*supporting staff*).

Dengan melihat pada perkembangan generasi organisasi, PP Nomor 18 Tahun 2016 ini masih menggunakan konsep organisasi generasi ketiga (*wide structural organization*). Pada sisi lain, regulasi ini sduah memberikan peluang pengembangan organisasi generasi keempat yang lebih mengutamakan keahlian, bukan kekuasaan. Hal ini dapat dilihat pada Pasal 97 ayat (1) yang menyebutkan bahwa “Perangkat Daerah yang pelaksanaan tugas dan fungsinya telah dapat dilaksanakan oleh kelompok jabatan fungsional, menghapus unit organisasi yang tugas dan fungsinya telah digantikan secara penuh oleh kelompok jabatan fungsional”.

Bennis dan Townsend (1998) mengemukakan bahwa perubahan organisasi abad ke-21 mengarah pada prinsip *from macho to maestro*. Sedangkan organisasi generasi keempat lebih mengarah pada *functional organization*. Dengan bentuk organisasi struktural yang melebar, pejabat pemerintah berorientasi pada jabatan dan eselonering, sehingga kurang terdorong untuk menjadi profesional dalam bidang tertentu. Melalui posisi struktural, pejabat cenderung berebut mencari kekuasaan dan sumberdaya yang mendukungnya, sehinga mengarah pada penyalahgunaan kekuasaan *(abuse of power).*

Berikut perkembangan tingkatan generasi organisasi yang dapat dikelompokan dari pemahaman beberapa ahli.

TABEL I

Tingkatan Generasi Organisasi

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Tingkatan Generasi Organisasi | | |
| OG I | : | *Nonformal Organization* : digunakan pada kerjasama yang bersifat sederhana, sejalan`dengan manajemen generasi pertama. |
| OG II | : | *Structural Organization* (Henry Mintzberg, 1979, dll) |
| OG III | : | *Wide Structural Organization* (Frank Ostroff, 1999, dll) |
| OG IV | : | *Functional Organization* (Susan Albers Mohrman, et all, 1998, dll). |
| OG V | : | *Quantum Organization* (Ralph H.Kilmaan, 2001). |

*Sumber: Wasistiono, Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah, 2002.*

Menurut ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Dimana urusan tersebut dibagi dalam urusan wajib dan urusan pilihan. Penegasannya bahwa tidak setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Adapun terkait dengan penentuan besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan; kebutuhan daerah; cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas; luas wilayah kerja dan kondisi geografis; jumlah dan kepadatan penduduk; potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani; sarana dan prasarana penunjang tugas.

1. **Aspek teknis-metodologis**

Ada 4 (empat) hal yang menjadi masalah utama dalam pengukuran yang digunakan dalam PP No. 18 Tahun 2016, yaitu metode pengukuran, reliabilitas dan validitas alat ukur, validitas data, serta adanya faktor kesulitan geografis sebagai faktor pengali. Keempat faktor ini membutuhkan akurasi yang tinggi untuk dapat menentukan struktur organisasi sesuai dengan prinsip tepat struktur dan tepat fungsi. Berikut uraiannya.

1. **Metode *scoring***

Metode *scoring* adalah metode pemberian skor / harkat terhadap masing- masing nilai parameter untuk menentukan tingkat kemampuan parameternya, dimana skor/harkat ditentukan berdasarkan kriteria yang telah ditentukan. Metode *scoring* yang digunakan pada PP No. 18 Tahun 2016 adalah melalui pengelompokan interval dari nilai data setiap indikator yang telah ditentukan.

Penggunaan metode scoring-interval di dalam PP No. 18 Tahun 2016 dimaksudkan untuk memperoleh tipe organisasi perangkat daerah sebagaimana yang diamanatkan oleh UU No. 23 Tahun 2014, dengan menghitung intensitas urusan pemerintahan yang dianalogikan sebagai beban kerja organisasi. Nilai intensitas urusan pemerintahan diperoleh dengan menghitung nilai masing-masing indikator dari variabel umum dan variabel teknis dengan cara melakukan perkalian skala nilai yang sesuai dengan keadaan sebenarnya dari daerah dengan prosentase dari bobot indikator tersebut. Faktor umum memberikan kontribusi sebesar 20%, sedangkan faktor teknis memberikan kontribusi sebesar 80% terhadap beban kerja organisasi. Faktor umum maupun faktor teknis memuat indikator dari masing-masing urusan pemerintahan, yang nilainya diperoleh dari data masing-masing daerah.

Dari hasil perhitungan akhir kemudian dikonfrontir dengan klasifikasi tipologi organisasi yang telah ditentukan, dimana total skor kurang dari 300 skor, merupakan intensitas sagat kecil dan diwadahi dalam perangkat daerah setingkat seksi/subbidang, total skor lebih dari 300 sampai dengan 400 skor, merupakan intensitas sagat kecil dan diwadahi dalam perangkat daerah setingkat bidang, total skor dari 401 sampai dengan 600 skor, merupakan intensitas kecil dan diwadahi dalam perangkat daerah tipe C, total skor dari 601 sampai dengan 800 merupakan intensitas sedang dan diwadahi dalam perangkat daerah tipe B dan total skor lebih dari 800 merupakan intensitas besar dan diwadahi dalam perangkat daerah tipe A. Kemudian ditentukan pula pola organisasi yaitu jumlah Bidang dan Seksi/Subbidang berdasakan tipe organisasi yang diperoleh berdasarkan hasil perhitungan, dimana Tipe A memiliki 4 (empat) Bidang, Tipe B memiliki 3 (tiga) Bidang, Tipe C memiliki 2 (dua) Bidang diman tiap bidang paling banyak terdiri dari 3 (tiga) Seksi/Subbidang.

Menjadi pertanyaan besar selanjutnya apakah sesederhana itukah struktur organisasi perangkat daerah dapat ditentukan oleh hasil perhitungan skor. Sebagaimana dikemukakan oleh Robbins (1995), besaran struktur organisasi paling tidak ditentukan oleh faktor-faktor kompleksitas, formaliasi dan tingkat sentralisasi/desentraliasi dalam organisasi tersebut. Kompleksitasberhubungan dengan pertimbangan tingkat diferensiasi yang ada dalam organisasi. Termasuk di dalamnya tingkat spesialisasi atau tingkat pembagian kerja, jumlah tingkatan dalam hierarki, serta sejauh mana unit-unit organisasi tersebar secara geografis. Sedangkan formalisasi berhubungan dengan sejauh mana tingkat organisasi menyandarkan dirinya kepada peraturan dan prosedur untuk mengatur perilaku dari para pegawainya. Adapun sentralisasi berhubungan dengan pertimbangan dimana letak dari pusat pengambilan keputusan. Dimana sentralisasi dan desentralisasi merupakan ujung dari sebuah rangkaian kesatuan (*continuum*).

Berhubungan dengan kompleksnya penyusunan struktur organisasi, menurut Stoner (1996) terdapat 5 (lima) langkah dalam proses pengorganisasian, yaitu :

1. Merinci seluruh pekerjaan yang harus dilaksanakan untuk mencapai tujuan organisasi.
2. Membagi beban kerja ke dalam kegiatan-kegiatan yang secara logis dan memadai dapat dilakukan oleh seseorang.
3. Mengkombinasi pekerjaan anggota perusahaan dengan cara yang logis dan efisien.
4. Penetapan mekanisme untuk mengkoorinasi pekerjaan anggota organisasi dalam satu kesatuan yang harmonis.
5. Memantau efektivitas organisasi dan mengambil langkah-langkah penyesuaian untuk mempertahankan atau meningkatkan efektivitas.
6. **Relibilitas dan validitas alat ukur**

Masalah kedua dari aspek metodologi yang digunakan PP No. 18 Tahun 2016 adalah reliabilitas dan validitas alat ukur. Reliabilitas adalah keandalan adalah konsistensi dari serangkaian pengukuran atau serangkaian alat ukur. Hal tersebut bisa berupa pengukuran dari alat ukur yang sama (tes dengan tes ulang) akan memberikan hasil yang sama, atau untuk pengukuran yang lebih subjektif, apakah dua orang penilai memberikan skor yang mirip (reliabilitas antar penilai). Sedangkan validitas alat ukur menyangkut ketepatan alat ukur dari apa yang seharusnya diukur.

Masalah keandalan metode *scoring* yang digunakan dalam PP No. 18 Tahun 2016 berkaitan dengan indikator beban kerja yang ada di dalam setiap urusan pemerintahan wajib dan pilihan. Ketepatan alat ukur indikator dari setiap urusan pemerintahan tersebut penting sebab menentukan hasil pengukuran. Hal tersebut dapat dilihat dari indikator faktor teknis urusan pemerintahan kesehatan yang terdiri dari jumlah penduduk dan kepadatan penduduk. Menjadi pertanyaan apakah kedua indikator tersebut benar-benar menjadi faktor yang menentukan beban kerja organisasi yang menangani urusan kesehatan. Ataukah justru ada indikator lain yang lebih berpengaruh terhadap beban kerja organisasi Dinas Kesehatan, yaitu rincian sub urusan pemerintahan bidang kesehatan sesuai lampiran UU No. 23 Tahun 2014. (Bisa dibandingkan dengan urusan pekerjaan umum dan penataan ruang atau urusan pertanian yang indikatornya lebih teknis dan mengacu kepada rincian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

1. **Validitas Data**

Permasalahan ketiga berkaitan dengan metodologi yang menentukan hasil akhir dari tipelogi adalah validitas data. Validitas data adalah keabsahan data yang akan diolah. Pengalaman pada masa berlakunya PP No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah adalah terjadinya *moral hazard* dari daerah dalam menentukan organisasinya dengan metode scoring tersebut. Untuk memperoleh organisasi dengan tipe yang lebih besar, mereka memanipulasi data dengan cara me-*mark-up* data. Hal ini memungkinkan mengingat pengolahan data dilakukan sendiri tanpa ada supervisi dari Provinsi maupun Pusat.

Untuk mengantisipasi hal tersebut, Pemerintah Pusat yang terdiri seluruh instansi terkait di Pusat, melakukan pemetaan urusan pemerintahan dengan cara memverifikasi seluruh data instensitas urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Namun yang menjadi kekhawatiran selanjutnya adalah moral hazard dari kementerian teknis untuk me-*mark-up* data terkait dengan penyelenggaraan urusannya. Motivasinya adalah bahwa setiap kementerian teknis menginginkan keberadaan perangkat daerah yang sinkron dengan keberadaan instansi di tingkat pusat. Hal ini sudah menjadi isu aktual kelembagaan, dimana kementerian pusat selalu mendorong terbentuknya perangkat daerah yang sesuai dengan nomenklatur kementerian yang ada di tingkat pusat.

1. **Faktor Kesulitan Geografis sebagai Faktor Pengali**

Masalah keempat dari aspek metodologi PP No. 18 Tahun 2016 adalah adanya faktor pengali dari hasil perhitungan beban kerja dengan metode scoring, yaitu faktor kesulitan geografis. Di dalam pasal 107 PP No. 18 Tahun 2016 disebutkan bahwa hasil pemetaan Urusan Pemerintahan ditentukan berdasarkan hasil perhitungan nilai variabel Urusan Pemerintahan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota setelah dikalikan dengan faktor kesulitan geografis. Kesulitan geografis ditentukan dengan klasifikasi sebagai berikut:

1. provinsi dan kabupaten di Jawa dan Bali dikalikan 1 (satu);
2. provinsi dan kabupaten di Sumatera, Kalimantan, dan Sulawesi serta kota di seluruh wilayah dikalikan 1,1 (satu koma satu);
3. provinsi dan kabupaten di Nusa Tenggara dan Maluku dikalikan 1,2 (satu koma dua);
4. provinsi dan kabupaten di Papua dikalikan 1,4 (satu koma empat);
5. Daerah provinsi dan kabupaten/kota berciri kepulauan dikalikan 1,4 (satu koma empat);
6. kabupaten/kota di Daerah perbatasan darat Negara dikalikan 1,4 (satu koma empat); dan
7. kabupaten/kota di pulau-pulau terluar di Daerah perbatasan dikalikan 1,5 (satu koma lima).

Model pengelompokan klasifikasi seperti di atas sepertinya menyederhanakan persoalan kapasitas organisasi dengan membuat konstanta berdasarkan asumsi tingkat kesulitan geografis per regional. Apa dasar metodologinya jika beban kerja organisasi Dinas Pendidikan di Kota Batam (sebagai pulau terluar yang sudah cukup maju) satu setengah kali lebih besar dari pada beban kerja organisasi Dinas Pendidikan di Kota Bandung? Atau contoh lain dalam wilayah dengan klasifikasi yang sama di wilayah Papua, apakah beban kerja organisasi perangkat daerah di Kota Jayapura punya beban kerja yang sama dengan perangkat daerah yang ada di Kabupaten Puncak Jaya sehingga faktor pengalinya sama yaitu sebesar 1,4? Menurut hemat penulis, hal tersebut perlu pembuktian lebih lanjut untuk menentukan keabsahan dari angka-angka tersebut sesuai prosedural metodologis umumnya.

1. **Aspek Substantif: Kecenderungan Proliferasi Birokrasi**

Selama ini terjadi gejala pembengkakan organisasi perangkat daerah yang terjadi akibat kurang jelasnya konsep yang digunakan dalam pembentukan organisasi. Beberapa permasalahan tersebut seperti inefisiensi penggunaan sumberdaya, melebarnya rentang kendali dan kurang terintegrasinya penanganan urusan yang seharusnya ditangani satu kesatuan unit menjadi kebeberapa unit organisasi sehingga menimbulkan tumpang tindih pelaksanaan urusan. Kondisi ini sering menimbulkan konflik kepentingan antara organisasi perangkat Daerah itu sendiri. Adanya rebutan tugas dan fungsi sehingga pelayanan publik menjadi terbengkalai.

Nampaknya kondisi ini kembali akan terulang apabila PP No. 18 Tahun 2016 tentang perangkat daerah sebagai pedoman pembentukan organisasi perangkat daerah diterapkan. Hal tersebut berkaitan dengan asas yang digunakan dalam penyusunan PP No. 18 Tahun 2014 dengan mengacu kepada UU No. 23 Tahun 2014 adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Dengan asas ini kemudian dibangun asumsi bahwa setiap urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, baik itu urusan pemerintahan wajib maupun pilihan, penyelenggaraannya harus diwadahi dalam organisasi perangkat daerah berbentuk Dinas Daerah (Pasal 13 dan 35) dan fungsi penunjang urusan pemerintahan yang harus diwadahi dalam bentuk Badan (Pasal 24 dan 46), dengan tipelogi A, B dan C sesuai indikasi beban kerja dari hasil perhitungan intensitas urusan pemerintahannya melalui metode *scoring*. Ada 24 (duapuluhempat) urusan wajib dan 8 (delapan) urusan pilihan yang memungkinkan untuk masing-masing diwadahi dalam bentuk organisasi Dinas. Khusus untuk urusan ketentraman dan ketertiban, urusan pekerjaan umum dan penataan ruang, serta urusan pertanian dapat diwadahi dalam 2 (dua) dinas daerah), dan sedikitnya ada 4 (empat) fungsi penunjang yang dapat diwadahi dalam bentuk Badan (khusus fungsi penunjang keuangan dapat dibentu 2 (dua) Badan apabila mencapai skor lebih dari 950), di luar organisasi Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat dan Kecamatan.

Mengacu kepada prinsip tersebut maka untuk Dinas Daerah saja memungkinkan untuk dibentuk perangkat daerah sebanyak 35 (tigapuluhlima) Dinas daerah, dengan variasi tipe sesuai perhitungan intensitas urusannya. Untuk Badan di tingkat Provinsi memungkinkan untuk dibentuk 6 (enam) fungsi penunjang yaitu perencanaan, keuangan (bisa 2 Badan), kepegawaian, pendidikan dan pelatihan, serta penelitian dan pengembangan (ditambah badan penghubung). Untuk kabupaten/kota urusan kepegawaian dan diklat harus diwadahi dalam satu unit perangkat daerah berbentuk Badan. Jumlah di atas masih ditambah dengan jabatan staf ahli sebanyak 3 (tiga) jabatan staf ahli. Perkiraan jumlah perangkat daerah tersebut memang memungkinkan untuk dikurangi apabila sesuai perhitungan skor intensitas urusan dan fungsi penunjang memiliki nilai kurang dari atau sama dengan 400. Melalui pendekatan penggabungan urusan pemerintahan (Pasal 18 dan Pasal 40), beberapa urusan pemerintahan dapat digabung (paling panyak 3 (tiga) urusan pemerintahan atau paling banyak 2 (dua) fungsi penunjang) untuk diwadahi dalam bentuk organisasi Dinas atau Badan.

Kemungkinan pembengkakan jumlah perangkat daerah itu ditambah lagi dengan diakomodirnya penyelenggaraan urusan penanggulangan bencana untuk diwadahi dalam perangkat daerah tersendiri mengacu kepada undang-undang penanggulangan bencana (UU No. 24 Tahun 2007). Di dalam PP No. 41 Tahun 2007, perangkat daerah jenis ini disebut lembaga lain. Hal ini akan memberikan peluang beberapa perangkat daerah sejenis untuk tetap eksis sebagai perangkat daerah, seperti perangkat daerah yang menangani sub urusan penyuluhan pertanian, perikanan, dan kehutanan, sub urusan pengelolaan batas di daerah, sekretariat KPID, sekretariat KORPRI. Padahal di dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 231 sudah ditegaskan bahwa dalam hal ketentuan peraturan perundang-undangan memerintahkan pembentukan lembaga tertentu di Daerah, lembaga tersebut dijadikan bagian dari Perangkat Daerah yang ada setelah dikonsultasikan kepada Menteri dan menteri yang menyelenggarakan Urusan Pemerintahan bidang pendayagunaan aparatur negara.

Di lain pihak, pengalaman yang ada selama ini sangat sedikit Daerah yang punya *political will* untuk memiliki perangkat daerah yang ramping. Pengurangan jumlah jabatan struktural bukanlah pilihan yang populer bagi Kepala Daerah yang notabene memerlukan popularitas (termasuk di jajaran birokrasinya) sebagai pejabat politik di daerah. Pilihan untuk menjadi birokrasi yang lebih ramping dari kondisi saat ini, menurut hemat penulis, masih menjadi hal yang utopis. Dengan memanfaatkan kelemahan aspek metodologis, daerah akan berusaha untuk memperoleh hasil perhitungan yang memungkinkan daerah untuk tidak kehilangan jabatan struktural dari jumlah yang ada saat ini, minimal untuk level kepala SKPD. Bahkan kelemahan ini bisa dimanfaatkan untuk lebih membengkkan jumlah organisasi perangkat daerah yang ada.

Pengaturan kelembagaan daerah sudah mestinya berada di dalam koridor kebijakan desentralisasi. Sesuai dengan ketentuan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, desentralisasi adalah salah satu asas penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bermakna penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi, disamping asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Selanjutnya menurut ketentuan tersebut **daerah otonom** atau daerah adalah **kesatuan masyarakat hukum** yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang **mengatur dan mengurus** Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan batasan dan pemahaman di atas, urusan pemerintahan dalam rangka desentralisasi diserahkan oleh Pemerintah (Pusat) kepada Daerah (bukan kepada Pemerintah Daerah semata) menjadi kewenangan daerah. Daerah adalah sebuah entitas masyarakat yang elemennya bukan saja unsur pemerintah, tetapi bisa juga unsur masyarakat atau juga pihak swasta. Hal ini sejalan dengan paradigma *governance*, dimana terdapat 3 (tiga) pilar utama tata kelola pemerintahan yaitu sektor pemerintah, masyarakat dan swasta. Sebagaimana dikemukakan oleh Cheema dan Rondinelli (2007:35), “*Today governance is seen as the interaction of government, the private sector, and organizations of civil society; and there is a wider acceptance of the fact that the decisions and actions of all three sectors shape the modern state*”.

Dalam implementasinya dalam praktek pemerintahan daerah, konsepsi governance secara sederhana dapat digambarkan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tidak harus diurus atau dilaksanakan sendiri oleh Pemerintah Daerah (melalui pembentukan perangkat daerah), akan tetapi urusan tersebut dapat saja diserahkan kepada elemen masyarakat secara individu maupun intitusional atau juga kepada dunia swasta. Sebagai contoh, penyelenggaraan urusan pemerintahan kepemudaan dan olah raga tidak harus diterjemahkan melalui pembentukan Dinas Pemuda dan Olah Raga di daerah. Untuk menyelenggarakan urusan tersebut, Daerah dalam konteks mengatur melaksanakan fungsinya dengan menyiapkan kebijakan lingkup kewenangan daerah sedaangkan dalam konteks mengurus dapat menyerahkan pelaksanaan urusan kepemudaan dan olah raga tersebut kepada unsur organisasi profesi yang ada di masyarakat seperti KNPI untuk urusan kepemudaan dan KONI untuk urusan olah raga. Bahkan untuk pengelolaan urusan olah raga pengalaman menunjukkan apabila ada keterlibatan swasta di dalamnya. Sudah bukan rahasia lagi bahwa apabila urusan olah raga yang ditangani oleh pemerintah daerah, justru menunjukkan kurang berkembang. Hal ini disebabkan karena perangkat daerah dan pejabat yang menangani urusan tersebut tidak kompeten dan tidak profesional, karena pejabat yang duduk dalam jabatan yang mengurus urusan olah raga tersebut bukan berdasaarkan profesionalisme tetapi karena memenuhi syarat jabatan struktural semata.

Hal lain yang bisa memicu membengkaknya jumlah unit organisasi perangkat daerah adalah masih digunakannya sistem *eseloneering* yang disandingkan dengan nomenklatur jabatan ASN. Model pengelompokkan jenjang jabatan ini menjadi karakteristik utama model organisasi generasi ke III (lihat gambar 1), digunakan untuk membedakan kewenangan antar jenjang jabatan dalam organisasi. Di dalam birokrasi di Indonesia, jabatan struktural berupa eselon (jenjang V/a sampai I/a) bukan hanya simbol dari prestasi kerja tetapi sudah berkembang menjadi simbol prestise. Jabatan dalam birokrasi bisa berdampak dalam kehidupan sosial sehari-hari bagi PNS.

Ternyata semangat yang dibawa oleh UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN untuk mendorong aparatur negara semakin profesional tidak mampu diterjemahkan lebih lanjut oleh PP No. 18 Tahun 2016. Dengan masih digunakannya sistem *eseloneering*, orientasi dari ASN sebagai motor pengerak utama birokrasi termasuk perangkat daerah masih berkutat pada masalah posisi dan kewenangan, bukan kepada kinerja dan profesionalisme.

1. **Model Alternatif**

Salah satu aspek penting yang perlu diperhatikan dalam rangka penataan organisasi perangkat daerah adalah visi dan misi daerah. Konsep ini didasarkan argumentasi bahwa visi dan misi daerah merupakan cita - cita atau impian masyarakat yang ingin dicapai di masa depan. Dapat disederhanakan bahwa visi merupakan rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan. Dengan demikian pencapaian visi daerah merupakan ukuran keberhasilan pembangunan daerah. Untuk mewujudkan visi yang telah ditetapkan, dibutuhkan peran semua pihak yang berkepentingan antara lain pemerintah daerah, masyarakat dan dunia usaha. Masing-masing pihak dalam kedudukannya di daerah harus berupaya mendukung pembangunan menuju pencapaian visi daerah. Dalam bahasa yang umum dipakai, Visi daerah sendiri merupakan rencana pembangunan jangka panjang daerah (RPJPD) yang sifatnya 20 tahunan.

Salah satu pilar penting yang memiliki peran krusial dalam pencapaian visi daerah atau rencana pembangunan jangka panjang daerah adalah pemerintah daerah. Pemerintah daerah dalam hal ini kepala daerah sebelum menjalanakan roda pemerintahannya harus terlebih dahulu merumuskan visi dan misisnya selama periode pemerintahannya. Dalam hal ini dikenal dengan RPJMD atau rencana pembangunan jangka menengah daerah. Perumusan visi dan misi kepala daerah ini harus mengacu pada visi dan misi daerah. Sehingga dapat dikatakan visi dan misi kepala daerah merupakan turunan dari visi dan misi daerah.

Sebagai janji politik yang telah disampaikan kepada rakyat pemilih, maka rencana pembangunan pun harus merupakan penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan Kepala Daerah pada saat kampanye ke dalam rencana pembangunan jangka menengah. Keberhasilan implementasi rencana pembangunan jangka menengah daerah ini tentu harus di dukung dengan sumber daya dan kewenangan serta sarana prasarana yang ada. Selain anggaran dan personil sumber daya aparatur yang memadai tetapi juga dukungan kebijakan dan keberadaan lembaga perangkat daerah.

Pembentukan organisasi perangkat daerah yang hanya memperhatikan beban urusan sebagaimana dilakukan selama ini belum memberikan kontribusi yang signifikan terhadap keberhasilan kepala daerah mencapai target visi dan misinya. Sehingga dapat dikatakan organisasi perangkat daerah yang dibentuk lebih kepada pola seragam yang mengakomodasi kepentingan pejabat birokrasi. Padahal seharusnya sebagai unsur pembantu kepala daerah, regulasi pedoman pembentukan organisasi perangkat daerah, mengakomodasi makna otonomi daerah dimana memberikan ruang kepada kepala daerah untuk membentuki organisasi yang sesuai dengan kebutuhan pencapaian visi dan misi daerah.

Analisis terhadap keberadaan organisasi perangkat daerah sebagai pendukung pencapaian visi dan misi daerah dimulai dengan melihat rumusan visi dan misi daerah, kemudian mengidentifikasi *core bussines* atau unggulan yang ada. Dari unggulan yang ditetapkan dalam visi dan misi kemudian dikaitkan kedalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota. Urusan ini kemudian menjadi basis penyusunan organisasi penyelenggara urusan yang menjadi *prime mover* atau penggerak utama pembangunan. Karena merupakan *prime mover* maka klasifikasi organisasinya diberikan perlakukan khusus dalam wadah maksimal yang tergolong dalam kategori tipe A.

Untuk lebih jelas melihat model pembentukan organisasi berdasarkan visi dan misi daerah maka dapat digambarkan sebagai berikut:

GAMBAR I

Model Tipelogi Organisasi berdasarkan *Core Business*

Visi dan Misi Daerah



Dari gambar di atas dapat dijelaskan bahwa pembentukan organisasi perangkat daerah harus dimulai dengan mengidentifikasi atau menetapkan dinas penyelenggaran urusan pilihan yang menjadi *core business* serta sektor yang menjadi prioritas pembangunan daerah sebagaimana tertuang dalam visi dan misi daerah. Dinas ini diberikan perlakukan khusus sebagai *prime mover* pencapaian visi dan misi sehingga kepala daerah dapat menetapkan kebijakan khusus terkait dengan besaraan organisasi dan struktur kelembagaannya. Tipologi organisasi untuk Dinas penyelenggara urusan yang menjadi *core business* dan sektor yang menjadi prioritas pembangunan daerah adalah Tipe A.

Selanjutnya identifikasi dinas-dinas penyelenggara yang menjadi penunjang urusan *core business*. Pada wilayah ini tipe organisasinya adalah minimal tipe B, dan bisa diberikan toleransi terhadap peningkatan tipe menjadi tipe A dengan tetap memperhatikan prioritas di dalam perencanaan pembangunan, serta didukung dengan ketersediaan kemampuan keuangan daerah. Berikutnya untuk perangkat daerah penyelenggara urusan yang tidak terkait langsung dengan keberhasilan pencapaian urusan *core business*, dengan tipologi organisasi Tipe C.

Adapun untuk organisasi penyelenggara urusan wajib non pelayanan dasar, urusan pilihan non *core business* atau fungsi penunjang yang belum memiliki SDM fungsional yang memadai atau daerah memiliki kewenangan yang terbatas dalam penyelenggaraan urusan tersebut, maka urusan-urusan ini digabung fungsinya dengan urusan pemerintahan lainnya yang serumpun (misal urusan persandian cukup digabung dengan urusan kominfo).

Hal lain yang perlu diperhatikan bahwa penambahan jumlah organisasi perangkat daerah berimplikasi kemampuan keuangan daerah, sehingga sangat dimungkinkan untuk diadakan penggabungan beberapa urusan pemerintahan ke dalam satu wadah organisasi perangkat daerah. Penggabungan ini hanya dimungkinkan untuk urusan pemerintahan dinas penyelenggara urusan wajib non pelayanan dasar (18 jenis urusan) dan urusan pilihan *non core business*, dan dapat dinaikkan tipenya 1 tingkat diatasnya.

1. **Simpulan**

Prediksi dari implementasi pengaturan pembentukan perangkat daerah melalui PP No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah setidaknya ada 3 (tiga) hal. Pertama, semakin kuatnya dominasi pusat dalam menentukan konfigurasi perangkat daerah dan kurang memperhatikan kebutuhan daerah. Karakter yang mengemuka dalam kandungan PP No. 18 Tahun 2016 adalah prinsip koordinasi dan sinkronikasi daripada efisiensi dan efektivitas, lebih memberikan makna sentralisasi daripada desentrlisasi.

Kedua, adanya kecenderungan semakin membengkaknya jumlah organisasi perangkat daerah dari kondisi yang ada saat ini apabila PP No. 18 Tahun 2016 sudah dilaksanakan secara efektif. Hasil analisis di atas menunjukkan kemungkinan terjadinya proliferasi birokrasi akibat pembenggkakan jumlah jabatan dalam organisasi perangkat daerah. Ketiga, sebagai dampak lanjutan dari membengkaknya organisasi adalah membengkaknya pembiayaan organisasi. Ditengah menurunnya kapasitas keuangan pemerintah, hal ini tentunya dapat memberikan kontribusi negatif terhadap kapasitas daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya. Namun hal ini tidak bisa dihindari apabila Pemerintah Pusat tetap konsisten untuk melaksanakan PP No. 18 Tahun 2016 tanpa mempertimbangkan secara adil kebutuhan dan kemampuan daerah.

Untuk mengantisipasi dampak dari ketiga hal tersebut perlu dikaji ulang penerapan PP No. 18 Tahun 2016 sehingga tujuan yang diharapkan melalui penataan organisasi perangkat daerah yang rasional, proporsional, efektif dan efisien, dapat tercapai. Di samping itu perlunya membuka diskresi kepada daerah dalam menentukan model dan pola organisasi perangkat daerah yang sesuai kebutuhan dan kemampuan daerahnya, sebagai perwujudan makna desentralisasi.

**Daftar Pustaka**

1. **Buku**

Bennis,Warren and Robert Townsend, 1998, *Reinventing Leadership (Strategi untuk Memberdayakan Organisasi),* Interaksara, Batam.

Cheema, G.Shabbir and Dennis A. Rondinelli, 1983, *Administrative Decentralization- Strategies for Developing Countries,* SAGE Publications, Inc, California.

Cheema, G.Shabbir and Dennis A. Rondinelli (eds), 2007, *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*, Brookings Institution Press, Washington DC.

Mintzberg, Henry, 1976, *Structure in Fives: Designing Effective Organization*, New York, Prentice Hill.

Osborne, David dan Ted Gaebler, 1995, Mewirausahakan Birokrasi (*Reinventing Government) – How The Enterpreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Jakarta, Pustaka Binaman Pressindo

Robbins, Stephen P., 1994. *Teori Organisasi: Struktur, Desain dan Aplikasi*, Alih Bahasa Jusuf Udaya, Jakarta, Arcan.

Stoner, A.F James**.** 1982*. Manajemen*, 2nd Edition. Jakarta,Erlangga.

Wasistiono, Sadu, 2003, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Fokusmedia, Bandung.

1. **Peraturan Perundang-undangan**

Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.