PERKEMBANGAN PENGATURAN DAN IMPLEMENTASI ORGANISASI PERANGKAT DAERAH DI KABUPATEN PURWOREJO

TESIS

Oleh :

VENY YUDHA APRIYANI

Nomor Mhs : 08912398

BKU : HTN/ HAN

Program Studi : Ilmu Hukum

PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2011

PERKEMBANGAN PENGATURAN DAN IMPLEMENTASI ORGANISASI PERANGKAT DAERAH DI PEMERINTAHAN KABUPATEN PURWOREJO

TESIS

Oleh :

VENY YUDHA APRIYANI

Nomor Mhs : 08912398
BKU : HTN/ HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 11 Januari 2011 dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

Ketua

Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag Tanggal 22/1/2011

Anggota

Ridwan. HR, S.H., M.Hum. Tanggal 20/1/2011

Anggota

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. Tanggal 19/1/2011

Mengetahui
Ketua Program

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. Tanggal .....

MOTTO

"Hal yang paling berharga di dunia ini adalah waktu,
ketika ia datang janganlah di sia-siakan,
ketika ia bersahabat janganlah di abaikan,
karena ia akan pergi,, dan takkan pernah kembali....."

Persembahan

Dengan segala rasa syukur kehadirat Allah SWT dan dengan segenap hormat dan cinta, Tesis ini kupersembahkan kepada :

***Suamiku tercinta Yudhie Agung Prihatno...** yang dengan cinta dan kasih selalu menjadi lilin kecil dalam kehidupan dan hatiku.....*

***Ibuku Sumiyati...** yang telah membimbingiku untuk merangkak berdiri, berjalan dan berlari menyusuri kehidupan ini,*

***Bapakku Harsono...** yang telah mendidik dan menuntun langkahku kearah kepastian,*

Adik kandungku, dan kelnarga besar suamiku...
yang selalu mendoakan dan memberikan dorongan untuk teraihnya cita-citaku,

Dan orang-orang yang senantiasa menanti keberhasilanku, serta Almamater yang tercinta dan kubanggakan
Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum UII...

ABSTRAKSI

Kelembagaan organisasi publik merupakan aspek yang sangat penting dalam menopang peran dan fungsi pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah. Karena sedemikian pentingnya arti organisasi sebagai bagian pokok dari fungsi pemerintahan, pasca reformasi 1998 telah dikeluarkan sekurang-kurangnya tiga instrument hokum yang berupa PP No. 84 Tahun 2000 dan PP No. 8 Tahun 2003, serta yang terakhir PP No. 41 Tahun 2007. Ketiga mengatur Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Melihat dari latar belakang permasalahan tersebut penulis ingin menggali lebih dalam lagi tentang keefektifan dan keefisienan sebuah peraturan penataan perangkat daerah yang di terapkan di Kabupaten Purworejo. Untuk itulah penulis tertarik melakukan penelitian terkait dengan *"Perkembangan Pengaturan Organisasi Perangkat Daerah dan Implementasi di Kabupaten Purworejo"*. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan Tesis ini adalah metode penelitian normatif, dengan tujuan agar mengetahui bagaimana implementasi pengaturan organisasi Perangkat Daerah di Pemda Kabupaten Purworejo semenjak berlakunya ketiga peraturan tersebut,

Pada saat diberlakukannya PP No. 41 Tahun 2007, Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo belum lama melakukan perubahan Susunan Organisasi dan Tata Kerja untuk melaksanakan PP No. 8 Tahun 2003 sehingga mengalami hambatan dalam mengimplementasikan PP No. 41 Tahun 2007 terutama dalam nomenklatur dan besaran organisasi serta Esseloneringnya. Hal tersebut menyebabkan Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo memerlukan waktu dalam melakukan reorganisasi. Adapun faktor-faktor yang menghambat adalah kemampuan dan keterbatasan sumber daya manusia yang berkualitas, berlakunya perundang-undangan (hukum), kebijakan pimpinan *(Policy Maker)*, nilai-nilai politik, dan kemampuan keuangan daerah (anggaran yang tersedia).

Dalam reorganisasi perangkat daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo juga telah melakukan upaya evaluasi kelembagaan perangkat daerah, namun karena adanya dinamika politik lokal dimana Kabupaten Purworejo baru selesai menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah secara langsung, maka dari itu Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo membutuhkan penyesuaian untuk menyusun dan mengkoordinasikan lagi dengan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang bersangkutan.

Dengan memperhatikan hasil analisis dan penelitian tersebut, hendaknya Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo dalam melakukan penyusunan organisasi perangkat daerah lebih memperhatikan kewenangan/ urusan yang ada di masing-masing Satuan Kerja Peragkat Daerah.

KATA PENGANTAR

Puji dan Syukur penulis panjatkan Kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan Rahmat dan Karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini dengan judul **"Perkembangan Pengaturan Organisasi Perangkat Daerah dan Implementasi di Kabupaten Purworejo".**

Penulisan Tesis ini dimaksudkan untuk memenuhi salah satu syarat menyelesaikan pendidikan Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih jauh dari kesempurnaan. Hal ini dikarenakan keterbatasan pengetahuan, kemampuan dan pengalaman penulis. Oleh karena itu dengan jiwa besar, penulis menanti datangnya masukan berupa saran dan kritik yang sifatnya membangun.

Penyusunan dan selesainya Tesis ini tentu tidak lepas dari bantuan berbagai pihak. Untuk itu penulis menyampaikan rasa terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya, kepada :

1. Bapak Dr. Drs. Muntoha, SH. MAg selaku dosen pembimbing I yang telah berkenan membimbing dan memberikan petunjuk materi penulisan Tesis ini.
2. Ibu Dr. Hj. Ni'matul Huda, SH. MHum selaku dosen pembimbing II dan Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum UII yang telah berkenan meluangkan waktu membimbing dan mengarahkan penulis dalam penyusunan Tesis ini.
3. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, Bapak Dr.H. Muhammad Rusli, SH. MH yang telah memberi kesempatan kepada penulis untuk mengikuti program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
4. Rektor, Guru Besar, Dosen dan seluruh civitas akademika Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, yang telah mendukung seluruh kegiatan perkuliahan.

5. Suamiku tercinta Yudhie Agung Prihatno, kedua orang tuaku yang kuhormati dan kusayangi, adik kandungku dan keluarga besar suamiku yang selalu senantiasa memberikan dukungan baik moril maupun materiil yang tak ternilai harganya.
6. Pemerintah Kabupaten Purworejo dan segenap Satuan Kerja Perangkat Daerah yang telah memberikan data dan informasi guna kelancaran pembuatan tesis.
7. Teman-teman dan sahabat-sahabatku Angkatan XXI Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum UII yang selalu membantu dan menghiburku.
8. Semua pihak yang telah membantu dan tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Semoga semua bantuan yang telah diberikan mendapat balasan dari Allah SWT. Akhirnya penulis berharap semoga Tesis ini dapat bermanfaat bagi kita semua.

Yogyakarta, Januari 2011

Penulis,

VENY YUDHA APRIYANI

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL ..... **i**
HALAMAN PERSETUJUAN ..... **ii**
MOTTO ..... **iii**
HALAMAN PERSEMBAHAN ..... **iv**
ABSTRAKSI ..... **v**
KATA PENGANTAR ..... **vi**
DAFTAR ISI ..... **viii**

BAB I. PENDAHULUAN **1**
A. Latar Belakang Masalah 1
B. Rumusan Masalah 9
C. Tujuan Penelitian 10
D. Kerangka Teori 10
1. Otonomi Daerah 10
2. Organisasi 16
3. Kewenangan 19
4. Good Governance 22
E. Metode Penelitian 26
F. Sistematika Penulisan 28

BAB II. TINJAUAN UMUM PENGATURAN OTONOMI DAN KELEMBAGAAN **29**
A. Konsepsi Dasar Otonomi Daerah 29
B. Perubahan Organisasi 31
C. Pengembangan Organisasi 33
D. Penataan Organisasi 35
E. Penataan Kelembagaan Berdasarkan PP No. 84 Tahun 2000, PP No. 8 Tahun 2003 dan PP No. 41 Tahun 2007 37
F. Faktor-Faktor Penghambat Proses Reorganisasi 44
G. Upaya-Upaya Yang Dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo Dalam Penyelenggaraan Kewenangan Reorganisasi Perangkat Daerah 46

BAB III. PENGATURAN DAN IMPLEMENTASI ORGANISASI PERANGKAT DAERAH DI KABUPATEN PURWOREJO... **49**
A. Proses Penataan Perangkat Daerah Kabupaten Purworejo Dalam Melakukan Reorganisasi 49
B. Kajian Terhadap Kelayakan Penataan Kelembagaan Perangkat Daerah Berdasarkan PP No. 84 Tahun 2000,

PP No. 8 Tahun 2003 dan PP No. 41 Tahun 2007
di Kabupaten Purworejo 51
C. Faktor-faktor Penghambat Pemerintah Daerah
Kabupaten Purworejo Dalam Reorganisasi Perangkat Daerah 74
D. Upaya-upaya Yang Dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten
Purworejo Dalam Reorganisasi Perangkat Daerah 76

BAB VI. PENUTUP **78**
A. Kesimpulan 78
B. Saran 81

DAFTAR PUSTAKA **84**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sudah enam puluh tahun lebih perjalanan pemerintahan dan politik di Indonesia. Berbagai macam pengalaman dan percobaan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah telah dialami. Pola hubungan kekuasaan, keuangan antara Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah, maupun bentuk organisasi perangkat daerah telah mengalami berbagai bentuk perubahan-perubahan menuju terciptanya suatu penyelenggaraan urusan pemerintahan yang ideal berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efesiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.

Di dalam UU No. 32 Tahun 2004 ditegaskan, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah tersebut mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Reformasi pemerintahan yang terjadi di Indonesia telah mengakibatkan terjadinya pergeseran paradigma penyelenggaraan pemerintahan dengan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian ini dimaksudkan khususnya untuk lebih memandirikan Daerah serta pemberdayaan masyarakat (*empowering*). Kebijakan Penataan Organisasi Perangkat daerahpun mengalami perubahan, berkaiatan dengan

susunan dan pengendalian organisasi perangkat daerah dilakukan dengan berpedoman pada peraturan pemerintah.[1]

Mendasarkan pada keinginan politik pemerintah pusat untuk semakin mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah dan diikuti pula dengan dikeluarkannya kebijakan penataan struktur organisasi perangkat daerah kabupaten/kota dan propinsi. Maka, dapat dilihat sebagai awal dengan diterbitkannya PP Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Pada tahapan ini seluruh organisasi perangkat daerah di Indonesia, baik pada tingkatan Kota/Kabupaten maupun pada tingkatan Propinsi mempunyai bentuk dan tatanan yang betul-betul baru dan berbeda dari sebelumnya, karena pada tahapan ini merupakan awal dimana terjadi integrasi antara organisasi pusat di daerah (vertikal/kanwil/kandep) dengan organisasi pemerintah daerah (dinas daerah), hal ini merupakan konsekuensi dari penerapan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang tidak mengenal lagi dikotomi instansi vertikal dan dinas daerah dalam proses pelaksanaan pemerintahan daerah.

Konstruksi kelembagaan pemerintah daerah yang diadopsi dalam PP No. 84 Tahun 2000 didasarkan pada klasifikasi yang dikelompokkan ke dalam dua bentuk dasar, yaitu : a. *Line structure*, dan b. *Staff structure*. Unit lini (*line structure*) adalah unsur pelaksana pemerintah daerah yang memperoleh otoritas untuk menetapkan perumusan kebijakan (*policy formulation*) atau pelaksanaan

[1] Lihat, Pasal 128 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,

kebijakan (*policy application*) atas bidang tugasnya dan unit yang melaksanakan tugas-tugas secara operasional, sedangkan unit staf (*staff structure*) adalah unit organisasi yang berfungsi memberi dukungan atau bantuan bagi pencapaian tujuan organisasi pemerintahan daerah.[2]

Semenjak PP 84 Tahun 2000 diberlakukan di sebagian pemerintah daerah seindonesia terjadi kebingungan dan ketidak pastian tentang pengaturan organisasi. Sehingga pada waktu itu daerah menerbitkan dan membentuk perangkat organisasi daerahnya sendiri-sendiri. Termasuk Kabupaten Purworejo, pada waktu itu menindaklanjutinya dengan menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 28 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Purworejo yang menetapkan bahwa organisasi perangkat daerah Kabupaten Purworejo terdiri dari 1 (satu) Sekretariat Daerah, 1 (satu) Sekretariat DPRD, 8 (delapan) Lembaga Teknis Daerah dan 13 (tiga belas) Dinas Daerah. Dengan 5 (lima) macam Cabang Dinas, serta 14 (empat belas) macam UPT Pelaksana Teknis Dinas.[3]

Terkait pengaturan organisasi perangkat daerah, Kabupaten Purworejo telah merevisi Peraturan Daerah Nomor 28 Tahun 2000 pada tanggal 7 Mei 2002 melalui penetapan Peraturan Daerah Kabupaten Purworejo Nomor 9 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Kabupaten Nomor 28 Tahun 2000.

---

[2] Zainal Ibrahim, *Proses Restrukturisasi Kelembagaan Pemerintah Daerah di Indonesia,* Tulisan tertanggal 25 Februari 2009, diakses melalui website : www.google.com, pada tanggal 06 Mei 2009.

[3] Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Purworejo Nomor 28 Tahun 2000 Tentang Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Purworejo.

Dalam Peraturan Daerah ini ditetapkan bahwa jumlah perangkat daerah Kabupaten Purworejo terdiri dari 1 (satu) Sekretariat Daerah, 1 (satu) Sekretariat DPRD, 8 (delapan) Lembaga Teknis Daerah dan 13 (tiga belas) Dinas Daerah.[4]

Setelah mengevaluasi implementasi PP No. 84 Tahun 2000, Departemen Dalam Negeri dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, memberikan kesimpulan bahwa sebagian besar daerah kabupaten, kota dan propinsi di Indonesia menghabiskan anggaran Dana Alokasi Umum (DAU) mereka sampai 70% hingga 80 % untuk membiayai pegawai dan kegiatan operasional perangkat daerah. Dengan dasar ini kemudian pemerintah pusat menerbitkan PP Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah sebagai pengganti PP No. 84 Tahun 2000. Alasannya adalah perlu adanya pengaturan lebih lanjut terhadap pola organisasi perangkat daerah guna meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dengan telah diterbitkannya PP Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah yang telah ditetapkan pada tanggal 17 Februari 2003, penataan kembali harus dilaksanakan dengan tenggang waktu 2 (dua) tahun sejak penetapannya. Dalam pelaksanaan PP Nomor 8 Tahun 2003, Kabupaten Purworejo mengalami 2 (dua) tahapan :[5]

---

[4] Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Purworejo Nomor 9 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Purworejo.

[5] Bambang Sugito, SH (Kepala Bagian Organisasi dan Aparatur Setda), *Hasil Wawancara,* Tanggal 10 Agustus 2010, Kabupaten Purworejo.

Tahapan pertama, susunan struktur organisasi tidak jauh beda dengan yang sebelumnya. Pada tahapan ini PP Nomor 8 Tahun 2003 tidak mensyaratkan beberapa perubahan mendasar dalam penataan organisasi perangkat daerah. Beberapa perubahan tersebut antara lain tentang pengaturan kriteria pembentukan berupa indikator penilaian, pembatasan jumlah organisasi perangkat daerah serta susunan organisasi (pembatasan jumlah kotak jabatan). Karena menganggap penataan organisasi perangkat daerah yang pertama dirasa belum maksimal.

Tahapan kedua Kabupaten Purworejo kembali merevisi susunan organisasi perangkat daerah. Pada saat itu PP Nomor 8 Tahun 2003 memberi kekuasaan dan keleluasaan yang sangat besar kepada Pemerintah Daerah dalam menyusun dan menetapkan organisasi perangkat daerah, dengan penegasan bahwa penyusunannya harus mempertimbangkan :[6]

1. Kewenangan yang dimiliki
2. Karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah
3. Kemampuan keuangan daerah
4. Ketersediaan sumberdaya aparatur
5. Pengembangan pola kerjasama antar daerah/ dengan pihak ketiga

Selain harus mempertimbangkan hal-hal tersebut di atas, penataan organisasi perangkat daerah juga menggunakan teknik baru *scoring* dan pembidangan kewenangan untuk pembagian tupoksinya. Cara ini dilakukan agar pembagian dan koordinasi sektoral antara Pusat, Provinsi, dan Daerah Kabupaten/ Kota agar lebih mudah. Selain itu *scoring* digunakan untuk membatasi jumlah organisasi di daerah agar sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah. Pada

---

[6] *Sebuah Kajian Mengenai Penataan Kelembagaan Perangkat Daerah Kabupaten Purworejo Tahun 2004,* Bagian Organisasi dan Aparatur Setda Kab. Purworejo, 2004, hlm. 25

saat itu indikator penilaian *(scoring)* pembentukan perangkat daerah terdiri dari 19 (sembilan belas) bidang acuan perhitungan skor kriteria organisasi.

Kabupaten Purworejo menindaklanjuti hal ini dengan penetapan Peraturan Daerah SOT Lembaga Perangkat Daerah yang sesuai dengan PP Nomor 8 Tahun 2003, yaitu dengan menerbitkan Peraturan Daerah untuk setiap instansi perangkat daerah. Dengan jumlah 26 (dua puluh enam) Peraturan Daerah untuk 26 (dua puluh enam) instansi di Kabupaten Purworejo. Penjabarannya antara lain 1 (satu) Sekretariat Daerah, 1 (satu) Sekretariat DPRD, 13 (tiga belas) Dinas Daerah dengan 29 (dua puluh sembilan) UPT Dinas, 9 (sembilan) Lembaga Teknis Daerah, untuk RSUD akan diatur dengan Keppres tersendiri, serta SATPOL PP juga akan diatur dengan PP tersendiri. [7] 16 (enam belas) Kecamatan dan 25 (dua puluh lima) Kelurahan.

Dengan demikian implementasi PP Nomor 8 Tahun 2003 ke dalam konstruksi kelembagaan pemerintah daerah, cukup berhasil mengefektifkan proses-proses pelayanan publik yang dilaksanakan oleh SKPD-SKPD, hal ini karena struktur yang ramping dengan pembatasan pada jenjang hirarki vertikal dan horizontal berdampak pada menurunnya tingkat kompleksitas pada setiap Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), serta semakin memudahkan proses koordinasi dan integrasi di dalam struktur organisasi.

Namun demikian tidak semua Pemerintah Daerah mau mengimplementasikan aturan-aturan dalam PP No. 8 Tahun 2003, yaitu sebagian

---

[7] *Ibid*, Hlm. 23

besar Pemerintah Provinsi, alasan yang dikemukakan adalah bahwa jumlah pegawai yang sangat besar pada pemerintah propinsi tidak akan mampu diakomodasi melalui perampingan struktur yang mengecil.

Melalui proses-proses yang panjang dikarenakan ada daerah-daerah yang masih menolak pemberlakuan PP No. 8 Tahun 2003 dan dikarenakan PP No. 8 Tahun 2003 belum cukup memberikan pedoman yang menyeluruh bagi penyusunan dan pengendalian organisasi perangkat daerah yang dapat menangani seluruh urusan pemerintahan. Teknik *scoring* dirasa belum efektif di gunakan jika di daerah yang luas wilayahnya tetapi jumlah penduduknya sedikit, sehingga tidak bisa menggambarkan secara keseluruhan. Untuk itu Pemerintah Pusat melaksanakan revisi ketiga terhadap peraturan pedoman organisasi perangkat daerah ini, dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah menggantikan PP No. 8 Tahun 2003.

Dalam peraturan yang baru ini besaran (*size*) organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan menggunakan variabel, jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah APBD yang dimiliki setiap daerah, pasal 19 ayat (1), perhitungan variabel-variabel ini mengacu pada lampiran PP No. 41 Tahun 2007.[8]

Terkait dengan implementasi PP 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah kaitannya dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo, dalam hal ini telah melakukan tindak lanjut dengan penerapan Perda Nomor 14 Tahun 2008 tanggal 18 Oktober 2008, yang secara resmi telah diberlakukannya

---

[8] Zainal Ibrahim, *Proses Restrukturisasi Kelembagaan...., Op.,Cit.*

pada tanggal 13 November 2008 dengan wujud pelantikan para pejabat eselon II, III, dan IV yang mendapat tugas untuk menduduki jabatan yang telah dibentuk berdasarkan Perda Nomor 14 Tahun 2008.

Pada versi ini Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo telah melakukan upaya penataan perangkat daerah Kabupaten Purworejo yang terdiri dari 1 (satu) Sekretariat Daerah, 1 (satu) Sekretariat DPRD, 3 (tiga) Staf Ahli, 11(sebelas) Dinas Daerah, 11 (sebelas) Lembaga Teknis Daerah dengan 25 (dua puluh lima) UPT Dinas, 16 (enam belas) Kecamatan dan 25 (dua puluh lima) Kelurahan:[9]

Perkembangan penyelenggaraan pemerintahan sejak era otonomi daerah telah memberikan konsekuensi bagi masing-masing daerah untuk melakukan perubahan dan penyesuaian dengan setiap perkembangan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari Peraturan Daerah. Salah satu aspek strategis dalam implementasi otonomi daerah tersebut adalah aspek kelembagaan perangkat daerah. Setelah dari berbagai macam peraturan kelembagaan perangkat daerah yang telah diterapkan di Kabupaten Purworejo. Membuat penulis ingin menggali lebih dalam lagi tentang keefektifan dan keefisienan sebuah peraturan penataan perangkat daerah yang diterapkan di Kabupaten Purworejo. Akankah dari peraturan yang dibuat Pemerintah Pusat tersebut dapat mewakili apa yang dibutuhkan di setiap daerah?

---

[9] Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Purworejo

Untuk itulah penulis tertarik melakukan penelitian terkait dengan : Perkembangan Pengaturan dan Implementasi Organisasi Perangkat Daerah di Pemerintahan Kabupaten Purworejo.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian singkat diatas dapatlah diambil suatu permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana perkembangan pengaturan dan implementasi Organisasi Perangkat Daerah di Pemerintahan Kabupaten Purworejo semenjak berlakunya PP Nomor 84 Tahun 2000, PP Nomor 8 Tahun 2003 dan PP Nomor 41 Tahun 2007 ?
2. Faktor-faktor apakah yang menghambat Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo dalam penataan organisasi Perangkat Daerah?
3. Upaya apa yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo dalam penataan organisasi Perangkat Daerah?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Meneliti dan mengetahui perkembangan pengaturan dan implementasi Organisasi Perangkat Daerah di Pemerintahan Kabupaten Purworejo semenjak berlakunya PP Nomor 84 Tahun 2000, PP Nomor 8 Tahun 2003 dan PP Nomor 41 Tahun 2007.

2. Meneliti dan mengetahui faktor-faktor yang menghambat Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo dalam penataan Organisasi Perangkat Daerah.
3. Meneliti dan mengetahui upaya-upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo dalam penataan Organisasi Perangkat Daerah.

D. Kerangka Teori

1. Otonomi Daerah

Ditinjau dari segi ketatanegaraan maka masalah pemerintahan daerah merupakan masalah struktural dari suatu negara sebagai suatu organisasi kekuasaan. Sebagai organisasi kekuasaan, maka dapat terjadi beberapa kemungkinan terhadap kedudukan kekuasaan tersebut, yaitu, pertama, kekuasaan itu terhimpun (*gathered*) dan tidak dibagi-bagikan dan kedua, kekuasaan tersebut tersebar (*despresed*) dalam arti dibagi-bagikan pada kelompok-kelompok lainnya.[10]

Dalam hal kekuasaan negara itu dibagi-bagikan, terdapat dua macam pembagian yaitu kekuasaan secara *vertikal* dan *horizontal*. Pembagian menurut garis horizontal didasarkan atas sifat tugas yang berbeda jenisnya sehingga menimbulkan lembaga-lembaga negara. Sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal melahirkan garis hubungan antara pusat kekuasaan dan cabang-cabangnya menurut dua bentuk yaitu : *Pertama,* pelimpahan sebagian kekuasaan kepada orang-orang dari pusat kekuasaan yang berada pada cabang-cabangnya untuk

[10] Morrisan, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia Era Reformasi*, Pen. Ramdina Prakarsa, Jakarta, 2005, hlm. 183

menyelenggarakan kebijaksanaan yang telah ditetapkan oleh pusat kekuasaan. *Kedua,* pelimpahan sebagian kekuasaan kepada orang-orang dari cabang-cabangnya.[11]

Negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan dengan sistem *desentralisasi.* Sehubungan dengan itu penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilaksanakan melalui tiga asas yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.[12] Atas prinsip daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, maka keseimbangan tiga asas tersebut harus senantiasa menjadi perhatian para penyelenggara pemerintah dan pelaksanaan pembangunan serta pelayanan masyarakat dalam rangka meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.[13]

Dalam asas desentralisasi, adanya pelimpahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah yang dipilih oleh raykat dalam daerah yang bersangkutan, untuk secara bertingkat dengan alat perlengkapannya sendiri mengurus kepentingan rumah tangganya senditi atas inisiatif dan biaya sendiri sejauh tidak menyimpan dari kebijaksanaan pemerintahan pusat.[14]

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan

---

[11] Abdul Aziz Hakim, *Sistem Pemberhentian Kepala Daerah (iImpeachment) Di Era Pemilihan Langsung (Dalam Kajian Yuridis Ketatanegaraan)*, Tesis Program Magister (S2) Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2005, hlm. 69

[12] Josep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Pen. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. vii

[13] *Ibid,* hlm. vii

[14] Abdul Gaffar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia,* Pen. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 75

pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan pusat dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah. Perkataan asas desentralisasi ini menghasilkan daerah otonomi dan bentuk pemerintahan daerah otonomi. Satu daerah disebut daerah otonomi jika memiliki dua syarat mutlak yaitu: 1) memiliki masyarakat (warga) dan ; 2) memiliki batas-batas wilayah yang jelas. Selain itu suatu daerah otonomi disebut demikian karena memiliki pemerintahan (kepala daerah) dan (lembaga perwakilan parlemen) sendiri. Dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 tersebut mengisyarakatkan adanya pembagian wewenang yang jelas antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah terkait dengan penerapan asas desentralisasi ini.

Asas dekonsentrasi[15] adalah asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat, kepala wilayah, atau kepala instansi vertikal tingkat yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Tanggungjawab tetap ada pada pemerintah pusat. Baik perencanaan dan pelaksanaannya maupun pembiayaann tetap menjadi tanggungjawab pemerintah pusat. Unsur pelaksanaanya dikoordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya selaku wakil pemerintah pusat.[16] Latar belakang diadakannya sistem dekonsentrasi ialah bahwa tidak

---

[15] Dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (8), disebutkan *Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.*

[16] C.ST. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia,* Ed. Revisi, Pen. Bumi Aksara, Jakarta, 2003, hlm. 142

semua urusan pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah menurut asas dekonsentrasi.[17]

Tugas pembantuan[18] adalah tugas pemerintah daerah untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan pemerintah pusat atau pemerintah tingkat atasannya dengan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan tugas itu kepada yang menugaskannya. Tugas pembantuan dapat pula diartikan sebagai pelimpahan wewenang perundang-undangan untuk membuat peraturan daerah menurut garis kebijaksanaannya dari pemerintah pusat.[19] Tugas pembantuan pada dasarnya merupakan keikutsertaan daerah atau desa termasuk masyarakatnya atas penugasan atau kuasa dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah di bidang tertentu.

Secara sederhana, otonomi daerah menghendaki sebanyak mungkin penyerahan kewenangan urusan rumah tangga pemerintahan kepada pemerintah daerah. Hal ini didasari oleh kepentingan terhadap fungsi pelayanan terhadap masyarakat sedekat mungkin bagi pemerintah daerah. Fungsi pelayanan terhadap masyarakat inilah yang dinilai selama ini kurang diimplementasikan, tatkala rentang kendali antara masyarakat dan pemerintah (pusat) terlalu jauh jaraknya. Apalagi selama 32 tahun metode penyelenggaraan pemerintahan terpusat di

---

[17] *Ibid.*

[18] Menurut UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (9), disebutkan *bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.*

[19] Morrisan, *Hukum Tata Negara..., Op.Cit.*, hlm. 191

Jakarta dan daerah kerap tidak memiliki sejumlah kewenangan yang langsung terkait dengan kepentingan masyarakat.[20]

Salah satu tujuan desentralisasi yang diakui secara universal berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 (Pemerintahan Daerah) dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 (Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah) adalah mendorong terciptanya demokratisasi dalam pemerintahan. Tujuan demokrasi akan memposisikan Pemerintah Daerah sebagai instrumen pendidikan politik di tingkat lokal yang secara *agregat* akan menyumbang terhadap pendidikan politik secara nasional sebagai elemen dasar dalam menciptakan kesatuan dan persatuan bangsa dan negara serta mempercepat terwujudnya masyarakat madani (*civil society*).

Disamping itu, desentralisasi juga bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan serta akuntabiltas pemerintahan. Tujuan ini menuntut Pemerintah Daerah untuk melaksanakan percepatan pembangunan daerah, penyediaan kualitas dan kuantitas pelayanan yang lebih baik dan mendorong pemerintah menjadi lebih akuntabel terhadap masyarakat.[21] Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonom yang seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan wewenang mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam UU No. 32 Tahun 2004. Daerah memiliki kewenganan membuat kebijkan daerah

---

[20] Syaukani HR, *Otonomi Daerah dan Kompetensi Lokal*, PT. Dyatama Milenia, Jakarta, 2003, hlm.50.

[21] Hanif Nurcholis, *Teori dan Pratik Pemrintahan Dan Otonomi Daerah*, Edisi Revisi, Grasindo PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 7

untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.[22]

Dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi itu menunjukkan adanya yakni pertama, satuan-satuan desetnralisasi (otonomi) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat. Kedua, satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan lebih efisien. Ketiga, satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif. Keempat, satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.[23]

Untuk mengoptimalkan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah sebagai instrumen demokratisasi dan peningkatan kesejahteraan ditingkat lokal, telah disusun Strategi Besar *(Grand Strategy)* Pelaksanaan Otonomi Daerah dengan tujuan menjadi pedoman bagi pemerintahan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah secara efektif, efisien, ekonomis dan akuntabel. *Grand Strategy* Pelaksanaan Otonomi Daerah terdapat elemen dasar pemerintahan daerah mencakup:[24]

a. Urusan pemerintahan,
b. Kelembagaan/ Perangkat Daerah
c. Perwakilan,
d. Keuangan daerah,

---

[22] Ateng Syafrudin, *Kapita Selekta Hakikat Otonomi dan Desentralisasi dalam Pembangunan Daerah*, Cet. 1, Pen. Citra Media Hukum, Yogyakarta, 2006, hlm. 35

[23] Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah,* Cet. I, Pen. Nusa Media, Bandung, 2009, hlm. 75

[24] Buku Pegangan 2007 *Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah,* bagian II, hlm. 22

e. Pelayanan publik,
f. Pengawasan.

2. Organisasi

Inti dari proses manajemen adalah mengubah organisasi menjadi suatu kelompok kerja yang efektif. Dalam hal ini Stephen P. Robbins memberikan pengertian bahwa organisasi adalah kesatuan *(entity)* sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan.[25] Organisasi yang dimaksud disini adalah organisasi yang formal yang memiliki tujuan yang jelas, terbatas dan diketahui bersama. Secara definisi organisasi terbentuk dari sekelompok orang yang memiliki tujuan formal yang sama. Perluasan organisasi menjadi kumpulan kelompok formal di bawah hierarki pemimpin kemudian membentuk suatu struktur hubungan antar sub organisasi.

Menurut Soehardjo, pemerintahan sebagai organisasi bilamana kita mempelajari ketentuan-ketentuan susunan organisasi, termasuk di dalamnya fungsi, penugasan, kewenangan, dan kewajiban masing-masing departemen pemerintahan, badan-badan, instansi serta dinas-dinas pemerintahan.[26]

---

[25] Stephen P. Robin, *Teori Organisasi Struktur, Desain dan Aplikasi Edisi 3*,alih bahasa: Jusuf Udaya, Arcan, Jakarta, 1994, hlm. 4

[26] Soehardjo, *Pengantar Hukum Administrasi Negara, Pertumbuhan dan Perkembangannya,* Bagian Penerbit Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1994, hlm. 11

Dalam konsep hukum publik, Presiden dan Wakil Presiden, Menteri, Gubernur, Bupati atau Walikota adalah administrasi atau nama-nama jabatan *(ambten)* yang bersifat relatif tetap *(duurzaam),* bukan nama-nama manusia *(natuurlijk person),* dan sebagai subjek hukum. Administrasi adalah pendukung hak dan kewajiban yang secara hakiki melekat padanya dank has mengandung karakter hukum publik semata-mata, tidak dimiliki oleh subjek hukum perdata, yang bertindak *"als zodanig"* dalam melakukan kegiatan-kegiatan di bidang eksekutif berlandaskan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[27] Jabatan-jabatan pemerintahan yang dilekati dengan fungsi, tugas, dan kewenangan pemerintahan ini selanjutnya dijalankan oleh manusia selaku wakil *(vertegenwoordiger).*

Masing-masing jabatan pemerintahan tersebut bekerja melalui mekanisme birokrasi yaitu, sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hirarki dan jenjang jabatan, [28] atau tipe organisasi yang dipergunakan pemerintahan modern untuk pelaksanaan berbagai tugas-tugasnya yang bersifat spesialisasi, dilaksanakan dalam sistem administrasi dan khususnya oleh aparatur pemerintah.[29] Cirri-ciri dasar suatu organisasi birokrasi adalah spesialisasi, hirarki wewenang, sistem peraturan, dan hubungan yang tidak

---

[27] Sjachran Basah, Sengketa Administrasi, tulisan dalam buku, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara,* Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 1987,hlm.69

[28] *Kamus Besar Bahasa Indonesia,* Edisi Kedua, Balai Pustaka, Jakarta, 1994, hlm. 137

[29] Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan,* LP3ES, Jakarta, 1990, hlm. 71

bersifat pribadi.[30] Urusan pemerintahan senantiasa berkembang sejalan dengan perkembangan masyarakat, dan seiring dengan perkembangan itu semakin banyak pula pegawai yang harus dilibatkan. Agar pelaksanaan urusan pemerintahan yag semakin banyak dan komplek itu dapat berjalan baik dan dapat mencapai tujuan organisasi pemerintahan, maka kehadiran sistem birokrasi itu menjadi tak terelakkan. Birokrasi negara itu muncul untuk mananggapi perluasan dan kompleksitas tugas-tugas administratif pemerintahan.[31]

Kesadaran terhadap birokrasi sebagai suatu bentuk organisasi yang dikenal mempunyai akibat-akibat sosiologis menumbuhkan suatu perhatian terhadap teori organisasi. Dalam hal ini teori organisasi menyebutkan bahwa, untuk memperoleh struktur organisasi yang ideal dan efektif dapat dilakukan analisis dengan memperhatikan faktor-faktor sebagai berikut :[32]

a. Struktur yang ada sesuai dengan kebutuhan organisasi
b. Struktur itu menunjang dan mengikuti perkembangan misi dan strategi organisasi
c. Struktur itu memberikan pengelompokan fungsi yang paling logis dan *"cost effective"*
d. Struktur itu mendayagunakan sumber daya menusia dan sumber daya lainnya terutama pemanfaatan teknologi di dalam organisasi sebaik-baiknya

Salah satu metode untuk memantau kelangsungan penyelenggaraan fungsi-fungsi sub sistem dan suatu organisasi adalah dengan melaksanakan pengembangan organisasi *(organizational development)* secara kontinue dan

---

[30] Peter M. Blau dan Marshall W.Meyer, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern,* UI-Press, Jakarta, 1987, hlm.12-13.

[31] Mohtar Mas'oed, *Politik, Birokrasi, dan Pembangunan,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, hlm. 69.

[32] Danang Cahyo Winardi, Tulisan Dalam *Seminar Evaluasi Kelembagaan,* Biro Organisasi dan Kepegawaian Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah, 2009, hlm. 4.

terukur. Pengembangan organisasi disini tidak selalu mengacu pada penataan struktur organisasi yang meliputi pembentukan, penggabungan atau penghapusan suatu organisasi. Pengembangan organisasi di definisikan sebagai suatu usaha terkini dari seluruh unsur organisasi dalam memanfaatkan ilmu pengetahuan mereka untuk memperbaiki kinerja organisasi, baik berkaitan dengan efektivitas organisasi maupun sub unit yang ada di dalamnya.

Dalam konteks pedidikan, pengembangan organisasi dapat dinyatakan sebagai suatu pembelajaran organisasi bagi seluruh unsur organisasi secara terus menerus memperbaiki dan mengembangkan organisasi mereka.

Pengembangan organisasi bertujuan memberikan informasi yang lengkap dan akurat dari dalam organisasi itu sendiri untuk dapat membantu organisasi dan juga unsur pelaksana di dalamnya dalam membuat pilihan secara bebas. Pilihan-pilihan dimaksud berkaitan dengan bantuan bagi organisasi dalam menentukan solusi atas masalah atau isu yang sedang mereka hadapi. Pengembangan organisasi memang memiliki kepentingan lebih jauh, yaitu memperkuat kemampuan organisasi dalam memecahkan masalah. Dengan kata lain, para pengembang organisasi tidak lagi merupakan satu pihak yang menonjol dalam perkembangan dinamika organisasi.

3. Kewenangan

Permasalahan hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah seperti Daerah Provinsi, Kabupaten/ Kota dalam rangka otonomi (daerah

berotonomi), sebenarnya adalah pembicaraan mengenai isi rumah tangga daerah yang dalam perspektif hukum pemerintahan daerah lazim dinamakan *urusan rumah tangga daerah (huishounding).*

Sejalan dengan hal tersebut, Bagir Manan menyatakan bahwa hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah.[33] Penggunaan terminologi "rumah tangga daerah" merupakan suatu hal yang sangat penting, hal ini untuk menunjukan adanya kemandirian dan keleluasaan daerah mengatur dan mengurus sendiri kepentingan daerahnya.[34]

Dalam hal ini penataan dan pengembangan organisasi perangkat daerah juga termasuk dalam ranah otonomi daerah. Dimana daerah mempunyai hak penuh dalam pengaturannya sepanjang daerah dalam melakukan pendistribusian kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan daerah, membedakan urusan yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilakukan bersama antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Dengan demikian setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah

---

[33] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah,* PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 40.

[34] Bagir Manan, *Wewenang Propinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah, Makalah Seminar Nasional "Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Kawasan Pesisir Dalam Rangka Penataan Ruang,* UNPAD, Bandung, 13 Mei 2000.

Pusat ada bagian urusan yang di serahkan kepada Provinsi dan juga ada urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Kabupaten/ Kota.[35]

Dalam rangka menciptakan distribusi kewenangan yang bersifat *concurrent* secara proporsional antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dipergunakan beberapa kriteria yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antara tingkat satuan pemerintahan.[36]

Kriteria eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi dan apabila nasional menjadi kewenangan pemerintah.[37]

Kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pemmbagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintah yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.[38]

---

[35] Disimpulkan dari Penjelasan Umum UU Nomor 32 Tahun 2004.
[36] Lihat Penjelasan Umum UU Nomor 32 Tahun 2004 angka (3)
[37] Ateng Syafrudin, *Kapitas Selekta Hakikat Otonomi....,Op., Cit.*, hlm. 39
[38] *Ibid*

Kriteria efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian,dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Untuk pembagian urusan harus disesuaikan dengan memperhatikan ruang lingkup beroperasinya bagian urusan pemerintahan tersebut.

Urusan yang menjadi kewenangan daerah meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasaranan lingkungan dasar, sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.[39] Begitu juga dengan Ukuran dayaguna dan hasilguna tersebut dilihat dari besarnya manfaat yang dirasakan oleh masyarkat dan besar kecilnya resiko yang harus dihadapi.

4. *Good Governance*

Seiring dengan perubahan paradigma, agar konsep ideal sebagaimana yang tertuang dalam konsep otonomi ataupun desentralisasi dapat berjalan selaras, serasi dan seimbang maka perlu adanya pemahaman mengenai konsep-konsep *good governance* dalam penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik.

---

[39] *Ibid.*, hlm. 38

Menurut UNDP, suatu tata pemerintahan yang baik itu didukung oleh tiga kaki yakni, politik, ekonomi serta administrasi.[40] *Kaki pertama* yaitu tata pemerintahan bidang politik dimaksudkan sebagai proses-proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan publik, baik dilakukan oleh birokrasi sendiri maupun oleh birokrasi bersama-sama politisi. Partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan tidak hanya pada tataran implementasi seperti yang selama ini terjadi, melainkan mulai dari formulasi, evaluasi sampai pada implementasi.

Kaki kedua, yaitu tata pemerintahan di bidang ekonomi meliputi proses-proses pembuatan keputusan untuk memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi di antara penyelenggara ekonomi. Sektor pemerintah di harapkan tidak terlampau banyak terjun secara langsung pada sektor ekonomi karena akan dapat menimbulkan distorsi mekanisme pasar. Sedangkan *kaki ketiga,* yaitu tata pemerintahan di bidang administrasi adalah berisi implementasi proses kebijakan yang telah di putuskan oleh institusi politik.

Dalam mengelaborasikan tatanan politik, ekonomi, serta administrasi tersebut perlu diketahui bahwa untuk mewujudkan *good governance* sendiri tidak hanya berarti kepemerintahan sebagai suatu kegiatan, tetapi juga mengandung arti pengurusan, pengelolaan, pengarahan, pembinaan penyelenggaraan dan bisa juga diartikan pemerintahan. Dalam pelaksanaannya *good governance* juga bukan

---

[40] Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Edisi Kedua,* Fokus Media, Bandung, 2002, hlm. 30

semata-mata mencakup relasi dalam pemerintahan, melainkan mencakup relasi sinergis dan sejajar antara pasar, pemerintah dan masyarakat sipil.[41]

Secara konseptual kata baik (*good*) dalalm istilah kepemerintahan yang baik (*good governance*) mengandung dua pemahaman, yakni pertama, nilai-nilai yang menjunjung keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.

Tata kepemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan suatu konsepsi tentang penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, demokratis dan efektif, serta di dalamnya mengatur pola hubungan yang sinergis dan konstruktif antara pemerintah, dunia usaha swasta dan masyarakat. Tata kepemerintahan yang baik meliputi tata kepemerintahan untuk sektor publik (*good public governance*) yang merujuk pada lembaga penyelenggara negara (eksekutif, legislatif dan yudikatif) dan tata kepemerintahan untuk dunia usaha swasta (*good corporate governance*), serta adanya partisipasi aktif dari masyarakat(*civil society*). Para pihak inilah yang sering disebut sebagai 3 (tiga) pilar penyangga penyelenggaraan pemerintahan yang baik.[42]

---

[41]AAGN Ari Dwipayana dan Sutoro Eko (editor), *Membangun Good Governance di Desa, Institutee for Reseacrh and Empowerment* (IRE), IRE Press, Yogyakarta, 2003, Hlm. 18

[42] Buku Pegangan 2009, *Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah,* Bagian VI, hlm. 3

Upaya mewujudkan tata kepemerintahan yang baik membutuhkan komitmen kuat, tekad untuk berubah menjadi lebih baik, sikap konsisten, dan waktu yang tidak singkat karena diperlukan pembelajaran, pemahaman, serta implementasi nilai-nilai atau prinsip-prinsipnya secara utuh oleh seluruh komponen bangsa termasuk oleh aparatur pemerintah dan masyarakat luas. Di samping itu, perlu kesepakatan bersama serta sikap optimistik yang tinggi dari seluruh komponen bangsa bahwa penyelenggaraan tata kepemerintahan yang baik dapat diwujudkan demi mencapai masa depan bangsa dan negara yang lebih baik.[43]

Secara umum terdapat 4 (empat) prinsip utama dalam tata kepemerintahan yang baik, yakni transparansi, partisipasi, penegakan hukum dan akuntabilitas. Berbagai pihak mengembangkan dan melakukan elaborasi lebih lanjut dalam berbagai prinsip turunan tata kepemerintahan yang baik, serta melaksanakannya sesuai dengan tugas pokok organisasi, seperti prinsip wawasan ke depan, supremasi hukum, demokrasi, profesionalisme dan kompetensi, daya tanggap, keefisienan dan keefektifan, desentralisasi, kemitraan dengan dunia usaha swasta dan masyarakat, komitmen pada pengurangan kesenjangan, komitmen pada lingkungan hidup, dan komitmen pada pasar yang *fair*.[44]

---

[43] *Ibid*

[44] Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) bagian Kedua, Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance (Kepemerintahan yang Baik)*, Cet. I, Pen. Mandar Maju, Bandung, 2004, Hlm. 5

E. Metode Penelitian

1. Metodologi penelitian yang akan digunakan dalam penulisan tesis ini adalah metode penelitian normatif, yaitu penelitian yang dilakukan melalui/menggunakan:

   a. **Bahan Hukum Primer**, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari norma-norma hukum atau kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak terkodifikasikan, yurisprudensi dan bahan hukum lain yang masih berlaku sebagai bahan hukum positif, berupa PP Nomor 84 Tahun 2000, PP Nomor 8 Tahun 2003, dan PP 41 Tahun 2007, selain itu Perda Kabupaten Purworejo Nomor 28 Tahun 2000, Perda Nomor 9 Tahun 2002, dan Perda 14 Tahun 2008 serta Peraturan Perundang-undangan lainnya.

   b. **Bahan Hukum Sekunder**, yaitu bahan hukum yang bisa menjelaskan mengenai hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian dari hasil karya kalangan hukum, misalnya tesis, makalah-makalah, artikel-artikel, majalah atau surat kabar, jurnal yang berkaitan dengan penelitian ini.

   c. **Metode Pendekatan,** metode pendekatan ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, bahan hukumnya berupa UU Nomor 22 Tahun 1999, UU Nomor 32 Tahun 2004, PP Nomor 84 Tahun 2000, PP Nomor 8 Tahun 2003, PP Nomor 41 Tahun 2007 yang di kaji pada

aspek hukumnya. Apakah Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo telah mengatur organisasi perangkat daerahnya sudah sesuai dengan Undang-Undang maupun Peraturan Pemerintah tersebut.

d. **Analisis Data,** merupakan hal yang sangat penting dalam suatu penelitiaan dalam rangka memberikan jawaban terhadap masalah yang diteliti. Sebelum analisis dilakukan, terlebih dahulu diadakan pemeriksaan dan evaluasi terhadap semua data yang ada untuk mengetahui validitasnya. Untuk selanjutnya diadakan pengelompokan terhadap data yang sejenis untuk kepentingan analisis dan penulisan. Sedangkan evaluasi dilakukan terhadap data yang sifatnya kualitatif. Untuk selanjutnya data yang terkumpul dipilah-pilah dan diolah, kemudian dianalisis dan ditafsirkan secara logis dan sistematis dengan menggunakan metode induktif dan deduktif.

2. Teknik Pengumpulan Data

a. **Teknik pengumpulan data terhadap bahan-bahan hukum primer,** dilakukan dengan cara menginventarisasi, mempelajari dan mencatat ke dalam kartu penelitian tentang asas-asas dan norma hukum yang menjadi obyek permasalahan ataupun yang dapat dijadikan alat analisis pada masalah penelitian.

b. **Teknik pengumpulan data terhadap bahan-bahan hukum sekunder,** dilakukan dengan cara menelusuri literatur-literatur ilmu

hukum ataupun hasil-hasil penelitian hukum yang relevan dengan masalah penelitian.

F. Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan memahami materi penelitian ini maka sistematika penulisan dibuat sebagai berikut :

Bab I : Tentang Pendahuluan. Pada bab ini akan menguraikan tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan masalah, Tujuan Penelitian, Kerangka Teori, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan.

Bab II : Tentang Tinjauan Umum Otonomi Daerah dan Penataan Organisasi Perangkat Daerah dengan berpedoman pada PP Nomor 84 Tahun 2000, PP Nomor 8 Tahun 2003 dan PP Nomor 41 Tahun 2007.

Bab III : Tentang perkembangan pengaturan dan implementasi Organisasi Perangkat Daerah di Pemerintahan Kabupaten Purworejo. Pada bab ini akan dibahas juga tentang faktor-faktor yang menghambat Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo dalam penataan organisasi perangkat daerah, serta upaya yang dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo dalam penataan organisasi perangkat daerah.

Bab IV : Tentang Penutup. Pada bab ini akan dibahas tentang Kesimpulan dan Saran.

BAB II
TINJAUAN UMUM PENGATURAN OTONOMI DAN KELEMBAGAAN

A. Konsepsi Dasar Otonomi Daerah

Konsep desentralisasi dapat mengantarkan daerah kepada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif dan kreatif, menguji inovatif, serta bereksperimen dengan kebijaksanaan yang baru di daerah-daerah tertentu, tanpa harus menjustifikasi-nya kepada seluruh wilayah negara. Kalau mereka berhasil maka di contoh oleh daerah yang lainnya.

Untuk dapat melaksanakan desentralisasi atau otonomi dengan baik, ada beberapa faktor yang perlu mendapat perhatian, antara lain adalah :[45]

1. Manusia pelaksananya harus baik
   Faktor manusia pelaksanaannya harus baik adalah faktor yang esensial dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pentingnya faktor ini, karena manusia merupakan subjek, pelaku dan penggerak proses mekanisme dalam sistem pemerintahan. Tanpa manusia yang dalam pelaksanaannya tidak baik maka mekanisme pemerintahanpun tidak dapat berjalan dengan baik, baik disini berarti :[46]
   a) Mental dan moral harus baik, dalam artian jujur, mempunyai rasa tanggung jawab yang besar terhadap pekerjaannya, dapat bersikap sebagai abdi masyarakat.
   b) Memiliki kemampuan *(capability)* yang tinggi untuk melaksanakan tugas-tugasnya
2. Keuangannya harus cukup baik
   Faktor keuangan yang baik terkait mengenai pentingnya pengelolaan keuangan daerah menurut J. Wayong dalam kutipan pendapat D'Audiffrent (1975) dijelaskan sebagai berikut ;[47]

---

[45] Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia,,Op.Cit,* hlm. 66

[46] *Ibid,* hlm. 67

[47] *Ibid,* hlm. 68

a) Bahwa pengendalian keuangan mempunyai pengaruh yang besar untuk pembangunan daerah, sehingga kebijaksanaan yang ditempuh untuk melakukan kegiatan dapat menyebabkan kemakmuran atau kelemahan, kejayaan atau kejatuhan penduduk daerah itu. Pengendalian atas keuangan daerah dengan baik akan berdampak baik pula terhadap tujuan pembangunan dan mengurangi pemborosan dan korupsi terhadap uang rakyat.
b) Bahwa kepandaian mengendalikan keuangan daerah tidak akan memberikan hasil yang memuaskan dan abadi, tanpa cara pengendalian keuangan yang baik, terlebih lagi tanpa kemampuan melihat kedepan dengan penuh kebijaksanaan, yang harus diarahkan pada melindungi dan memperbesar kekayaan daerah.
c) Bahwa anggaran adalah alat utama pada pengendalian keuangan daerah sehingga rencana anggaran yang diperhadapkan pada DPRD haruslah tepat dalam bentuk dan susunannya dengan memuat rancangan yang dibuat didasarkan keahlian dengan pandangan kemuka yang bijaksana.[48]

3. Peralatannya harus cukup baik.
   Faktor peralatan yang cukup baik dimaksudkan bahwa dalam organisasi pemerintahan yang serba kompleks dewasa ini, alat-alat yang serba praktis dan efisien sangat dibutuhkan.
4. Organisasi dan menejemennya harus baik
   Faktor organisasi dan manajemen yang baik , organisasi di sini adalah organisasi dalam arti struktur yaitu susunan dari satuan orang-orang beserta segenap pejabat, kekuasaan, tugasnya dan hubungannya satu sama lain, dalam rangka mencapai tujuan tertentu.[49]

Berkaitan dengan konteks otonomi yang dijelaskan diatas dapat dijelaskan bahwa otonomi daerah dapat dilaksanakan dengan baik, apabila keempat faktor tersebut dapat dijadikan pedoman dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah, salah satunya yaitu dengan organisasi dan manajemen pemerintahan daerah yang baik. Berangkat dari hal tersebutlah yang mendasari penulis untuk melakukan penelitian ini.

---

[48] J. Wayong, *Administrasi Keuangan Daerah,* Ichtiar,Jakarta, 1980, hlm. 97
[49] The Liang Gie, *Kamus Asministrasi,* Gunung Agung, Jakarta, 1968, hlm. 185

B. Perubahan Organisasi

Organisasi sebagai bentuk dan hubungan yang mempunyai sifat dinamis selalu menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan yang terjadi. Perubahan organisasi merupakan bagian dari Pengembangan Organisasi. Organisasi mengalami perubahan karena organisasi selalu menghadapi berbagai macam tantangan. Perubahan ini khususnya yang berkaitan dengan aktivitas yang dirancang untuk meningkatkan efektivitas organisasi dan membantunya dalam menanggapi perubahan dari faktor lingkungan.

Dalam menghadapi berbagai macam faktor yang menyebabkan perubahan, organisasi dapat menyesuaikan diri dengan mengadakan berbagai perubahan, organisasi dapat menyesuaikan diri dengan mengadakan berbagai perubahan, antara lain :[50]

1. Mengadakan perubahan struktur organisasi
2. Mengubah sikap dan perilaku pegawai dengan mengadakan pembinaan, pengembangan, pendidikan dan latihan pegawai.
3. Mengubah tata aliran kerja.
4. Mengubah peralatan sesuai dengan perkembangan teknologi medern.
5. Mengadakan perubahan prosedur kerja.
6. Mengadakan perubahan dalam hubungan kerja antar personal, baik secara vertikal, diagonal maupun secara horizontal.

Setiap kegiatan yang dilakukan secara sadar selalu mempunyai tujuan, dan demikian pula dengan perubahan organisasi. Adapun tujuan perubahan organisasi antara lain :[51]

---

[50] Dedi Sutanto, *Reorganisasi Unit Pelayanan Terpadu Kabupaten Kuantan Singingi Berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007,* Program Pasca Sarjana UGM, Yogyakarta, 2009, hlm. 19

[51] *Ibid,* hlm,19

1. Meningkatkan efisiensi dan produktivitas
2. Meningkatkan kemampuan organisasi sehingga organisasi mampu bertahan dan berkembang
3. Mengadakan penyesuaian-penyesuaian seperlunya
4. Untuk mengendalikan suasana kerja
5. Meningkatkan peran organisasi dalam menghadapi perubahan yang sedang terjadi.

Agar perubahan organisasi menghasilkan organisasi yang efektif dan efisien sesuai dengan kebutuhan, maka perubahan tersebut harus melalui proses atau tahap per tahap. Sedangkan yang dimaksud dengan proses perubahan adalah tata urutan atau langkah-langkah dalam mewujudkan perubahan organisasi. Langkah tersebut terdiri beberapa tahapan, diantaranya adalah sebagai berikut :[52]

1. Mengadakan Pengkajian, Pemimpin organisasi harus bersifat reaktif untuk mengkaji perubahan yang terjadi diluar organisasi yang berdampak positif dan negatif terhadap organisasi
2. Identifikasi, yang perlu diidentifikasi adalah dampak perubahan-perubahan yang terjadi dalam organisasi. Perubahan tersebut perlu diteliti, dianalisis dan dipecahkan secara tepat
3. Penetapan atas perubahan, keyakinan dari pihak pimpinan sebelum langkah-langkah perubahan diambil. Pimpinan organisasi harus yakin terlebih dahulu bahwa berdasarkan pengkajian dan identifikasi masalah, perubahan memang harus dilakukan
4. Penentuan strategi, pemimpin organisasi harus segera menyusun strategi untuk mewujudkan perubahan yang benar-benar sudah diyakini
5. Evaluasi, untuk mengetahui hasil perubahan berdampak positif atau negatif perlu dilakukan penilaian melalui evaluasi dari hasil perubahan tersebut

Dengan demikian perubahan organisasi dapat penulis katakan sebagai kegiatan merubah organisasi yang dilakukan tanpa direncanakan sebelumnya

[52] Wursanto, *Dasar-dasar Ilmu Organisasi*, Andi Offset, Yogyakarta, 2005, hlm. 315.

tetapi perlu dilakukan untuk menyesuaikan organisasi dengan tantangan atau perubahan lingkungan yang terjadi.

C. Pengembangan Organisasi

Dalam rangka memahami Pengembangan Organisasi perlu ditelusuri beberapa pendapat tentang pengertian dari pengembangan organisasi itu sendiri. Menurut Admosudirdjo dalam buku Wursanto, Pengembangan Organisasi mempunyai dua arti yaitu :[53]

1. Pengembangan Organisasi sebagai fungsi administrasi, adalah kegiatan yang merupakan fungsi dan kewajiban dari administrasi untuk selalu mengembangkan dan menyesuaikan organisasi kepada pengembangan tugas pokok, kepada perkembangan keadaan lingkungan, kepada kemajuan teknologi yang dipergunakan, kepada kemajuan personil serta produktivitas. (faktor-faktor yang mempengaruhi pengembangan organisasi).
2. Pengembangan Organisasi sebagai fungsi spesialis atau sebagai teknik manajemen, adalah merupakan suatu strategi pendidikkan yang kompleks yang bertujuan mengubah kepercayaan, sikap mental, nilai, dan struktur dari organisasi untuk menyesuaikan diri dengan perubahan teknologi, lingkungan serta tantangan-tantangannya. (sasaran pengembangan organisasi)

Miftah Thoha mendefinisikan Pengembangan Organisasi sebagai suatu usaha yang berencana yang meliputi organisasi secara keseluruhan dan dikelola dari pucuk pimpinan untuk meningkatkan efektivitas dan kesehatan organisasi melalui intervensi yang berencana di dalam proses organisasi, dengan mempergunakan pengetahuan ilmu perilaku.[54]

---

[53] *Ibid*, hlm. 318

[54] Miftah Thoha, *Perilaku Organisasi "Konsep Dasar dan Aplikasi"*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002,hlm. 12

Berdasarkan kutipan pendapat-pendapat tersebut, maka pengembangan organisasi dipandang sebagai suatu usaha perubahan dan penyempurnaan yang terencana, terus menerus secara keseluruhan dalam suatu organisasi yang dikelola oleh pimpinan dengan menggunakan ilmu perilaku untuk mencapai efisiensi dan efektivitas organisasi melalui intervensi yang berencana didalam proses organisasi. Jadi menurut penulis pengembangan organisasi lebih luas dari perubahan organisasi karena pengembangan organisasi merupakan usaha perubahan yang terencana dan dilakukan secara terus menerus untuk mencapai kesempurnaan organisasi agar lebih efektif dan efisien.

Dengan demikian perubahan dan pembaharuan organisasi dapat dikatakan Pengembangan Organisasi, jika memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :[55]

1. Menjawab suatu kebutuhan pembaharuan, perubahan dan penyempurnaan yang aktual dan yang diinginkan oleh pelanggan.
2. Melibatkan pelanggan secara aktif di dalam menyusun perencanaan dan pelaksanaan pembaharuan tersebut.
3. Pembaharuan tersebut termasuk pula pembaharuan kultur organisasi

Selanjutnya dari beberapa pengertian tersebut di atas dapat diidentifikasi beberapa karakteristik Pengembangan Organisasi, diantaranya adalah sebagai berikut :[56]

1. PO diawali dengan merumuskan perencanaan perubahan
2. Perubahan harus bersifat komprehensif
3. Perubahan jangka panjang dan berkelanjutan
4. Berfokus pada kerjasama dalam tim kerja
5. Bekerja secara ilmiah dan dengan memanfaatkan penelitian terapan

---

[55] *Ibid*,hlm. 10

[56] Dedi Sutanto, *Reorganisasi Unit Pelayanan Terpadu Kabupaten Kuantan Singingi,,Op, Cit,*, hlm.23

6. PO bersifat intervensi
7. Penyertaan agen perubahan

Dengan memperhatikan cakupan Pengembangan Organisasi yang menyentuh seluruh aspek kehidupan organisasi, berarti tujuan khusus Pengembangan Organisasi adalah ;[57]

1. Mengubah dan mengembangkan perspektif organisasi
2. Meningkatkan kemampuan mengadaptasi perubahan teknologi
3. Peningkatan keterampilan/ keahlian dan pengetahuan
4. Pengembangan kemampuan meningkatkan produktivitas dan pelayanan umum yang berkualitas
5. Peningkatan kemampuan mengadaptasikan perubahan sosial

D. Penataan Organisasi

Secara garis besar, penataan organisasi adalah merupakan suatu proses atau penyusunan struktur organisasi melalui pendekatan situasional atau kontingensi untuk meningkatkan efektivitas organisasi. [58] Dalam kaitannya dengan organisasi publik, penataan lebih diarahkan pada upaya *rightsizing* yaitu sebuah upaya penyederhanaan birokrasi pemerintah daerah yang difokuskan untuk mengembangkan organisasi yang lebih proporsional berdasarkan kebutuhan nyata daerah, *flat* (datar), transparan, hierarki yang pendek dan terdesentralisasi kewenangannya.[59]

---

[57] *Ibid,* hlm.24.

[58] W. Riawan Tjandra, Kurniawan A, Estiningsih M, *Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah Dalam Pelayanan Publik,* Pembaruan, Yogyakarta, 2005, hlm. 84

[59] Feisal Tamin (Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara), *Kebijakan Penataan Organisasi Perangkat Daerah Dalam Rangka Pengelolaan Pemerintahan Yang Lebih Baik* Dalam Makalah Lokakarya PP No. 8 Tahun 2003, Press, Yogyakarta, 2003

Dengan demikian penataan organisasi berkaitan dengan masalah desain organisasi, yang dirumuskan sebagai kegiatan membagi-bagi tugas ke dalam group kerja atau departemen, dan mengkoordinasikannya dengan tujuan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi organisasi secara umum yang mencakup strategi atau sasaran keputusan dan mekanisme pengintegrasian setiap anggota ke dalam setiap organisasi. Efisiensi berarti mencapai hasil terbesar dari sumber-sumber daya yang langka dengan biaya yang lebih kecil guna mencapai tujuan organisasi. Disisi lain efektivitas berkaitan erat dengan produktivitas, sehingga penataan organisasi juga harus merupakan apa yang dinamakan *"productivity movement"* yang berhubungan dengan perbaikan produktivitas serta perbaikan kinerja organisasi tersebut.[60]

Proses penyusunan organisasi atau pengorganisasian menurut istilah Hani Handoko dalam buku Hardjito, pada hakekatnya merupakan suatu proses untuk merancang struktur formal, mengelompokkan dan mengatur serta membagi tugas-tugas atau pekerjaan diantara para anggota organisasi agar tujuan organisasi dapat dicapai dengan efisien.[61] Oleh sebab itu agar tujuan organisasi dapat dicapai maka perlu teknik pengorganisasian. Teknik pengorganisasian menurut Hardjito adalah suatu strategi yang ditempuh oleh organisasi dengan mendayagunakan komponen-

---

[60] W. Riawan Tjandra, Kurniawan A, Estiningsih M, *Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah Dalam Pelayanan Publik,,Op.Cit,,*hlm. 112.

[61] Dydiet Hardjito, *Teori Organisasi dan Teknik Pengorganisasian,* PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm.76

komponen organisasi dalam menghadapi situasi yang mengganggu keefektifan organisasi, yang meliputi :[62]

1. Teknik pengorganisasian dengan pendekatan tujuan, lebih melihat organisasi sebagai suatu kebutuhan yang dapat menunjukkan keefektifannya baik produk *(product)* ataupun pelayanannya *(service).*
2. Teknik pengorganisasian dengan pendekatan sistem, lebih menekankan pentingnya masukan *(input)*, proses *(process),* dan keluaran *(output)* sebagai lokasi kajian keefektifan organisasi. Walaupun demikian tetap harus diperhatikan bahwa organisasi harus dipandang sebagai keseluruhan atau sebagai suatu sistem.
3. Teknik pengorganisasian dengan pendekatan lingkungan, adalah teknik pengorganisasian yang mutakhir. Teknik pengorganisasian dengan pendekatan lingkungan menekankan pentingnya organisasi beradaptasi terhadap perubahan lingkungan sebagai kriteria penilaian keefektifan organisasi.

Dengan demikian dapat penulis katakan bahwa Penataan Organisasi adalah pengaturan, penyusunan dan pembenahan aspek-aspek yang diasumsikan tidak lagi sesuai dengan perkembangan atau perubahan yang terjadi di lingkungannya, agar tercipta organisasi yang lebih ideal, solid dan mampu memberdayakan masyarakat.

E. Penataan Kelembagaan Berdasarkan PP No. 84 Tahun 2000, PP No. 8 Tahun 2003 Dan PP No. 41 Tahun 2007

Kebijakan dalam penataan kelembagaan pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah lebih diarahkan kepada upaya *rightsizing* yaitu upaya penyederhanaan birokrasi pemerintah yang diarahkan untuk mengembangkan organisasi yang lebih proporsional, datar (flat), transparan,

---

[62] *Ibid,* hlm. 65

hierarki yang pendek dan terdesentralisasi kewenangannya. Oleh karena itu, organisasi perangkat daerah disusun berdasarkan visi dan misi yang jelas. Selanjutnya pola struktur organisasinya disusun berdasarkan kebutuhan nyata dan mengikuti strategi dalam pencapaian visi misi organisasi yang telah ditetapkan.

Dengan upaya tersebut diharapkan organisasi perangkat daerah tidak terlalu besar dan pembidangannya tidak terlampau melebar sebagaimana yang terjadi selama ini. Disamping itu, dengan semangat pembaharuan fungsi-fungsi pemerintah *(reinventing government)* dalam rangka mendukung terwujudnya tata pemerintahan daerah yang baik (good lokal governance), Pemerintah Daerah diharapkan menciptakan organisasi perangkat daerahnya yang lebih efisien dengan memberi ruang partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam penyelenggaraan pembangunan di Daerah. Dengan demikian, langkah-langkah penataan perangkat daerah yang proporsional, efisien dan efektif dengan didukung oleh Sumber Daya Manusia yang berkualitas serta diterapkannya manajemen yang baik dalam menjalankan organisasi tersebut.

Dalam rangka mewujudkan organisasi perangkat daerah yang ideal secara teoritik dan konseptual tersebut, maka PP N0. 8 Tahun 2003 secara kongkret menggunakan pendekatan "kewenangan wajib" sebagaimana diatur dalam UU N0. 22 Tahun 1999. Pendekatan ini digunakan dalam rangka mengukur urgensi pembentukan organisasi perangkat daerah yang diarahkan semaksimal mungkin mendekati kebutuhan nyata secara rasional obyektif, bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah Kabupaten dan Kota meliputi pekerjaan umum,

kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.[63]

Mengacu pada 11 (sebelas) kewenangan wajib tersebut, maka dilakukan pembatasan jumlah maksimal Dinas Kabupaten/ Kota menjadi maksimal 14 (empat belas) [64]Dinas dengan asumsi seluruh kewenangan wajib dilaksanakan dan 3 (tiga) Dinas lainnya sebagai toleransi untuk mengakomodasikan fungsi-fungsi yang belum tertampung namun sangat dibutuhkan sesuai karakteristik masing-masing Daerah. Adapun, bagi Pemerintah Propinsi, jumlah Dinas ditetapkan lebih sedikit yaitu maksimal 10 (sepuluh) Dinas,[65] mengingat kewenangan di Propinsi hanya kewenangan yang bersifat lintas Kabupaten/Kota dan kewenangan yang belum dapat dilakukan Kabupaten/Kota.

Khusus bagi Propinsi DKI Jakarta diberlakukan pengecualian pembatasan jumlah Dinas sebanyak-banyaknya 14 (empat belas) Dinas mengingat otonomi daerah terletak pada Propinsi. Sebagai konsekuensinya, maka wilyah Propinsi DKI Jakarta tidak memiliki Kabupaten/Kota otonom, sehingga seluruh kewenangan wajib sebagaimana disebutkan dalam Pasal 11 UU N0. 22 Tahun 1999 menjadi kewenangan Propinsi DKI Jakarta. Demikian pula pembatasan jumlah unit-unit perangkat daerah lainnya ditetapkan dengan pertimbangan pada pengakomodasian fungsi yang paling mendekati kebutuhan nyata.

---

[63] UU N0. 22 Tahun 1999, Pasal 11 Ayat (2)
[64] Dalam PP No. 8 Tahun 2003, Pasal 9 Ayat (4)
[65] *Ibid*, Pasal 5 Ayat (5)

Berbeda pada PP N0. 84 Tahun 2000, dalam PP tersebut tidak disebutkan secara khusus mengenai pembatasan penataan jumlah maksimal Dinas di Kabupaten/ Kota.

Dalam PP N0. 8 Tahun 2003, Pada Dinas dilakukan peghapusan jabatan Wakil Kepala Dinas dalam rangka memperpendek proses birokrasi serta untuk menghindari duplikasi tugas Kepala dan Wakil Kepala sehingga pelaksanaan tugasnya lebih efektif.

Pembentukan Dinas dilakukan dengan menggunakan kriteria sebagaimana yang ditetapkan dalam Lampiran PP N0. 8 Tahun 2003. Ada 19 (sembilan belas) bidang yang ditetapkan kriterianya sebagai instrumen untuk menentukan tingkat urgensi pembentukan Dinas pada bidang dimaksud. Suatu bidang yang berdasarkan penilaian mendapatkan skor kurang dari 750, dapat digabungkan dengan beberapa bidang tertentu yang bersesuaian menjadi satu Dinas.

Apabila suatu bidang pemerintahan yang karena sifatnya dan berdasarkan pertimbangan Daerah tidak bisa digabung dengan bidang pemerintahan lain dalam satu Dinas dan berdasarkan penilaian mendapatkan skor kurang dari 750, maka bidang pemerintahan tersebut dapat dibentuk menjadi Dinas tersendiri, sepanjang jumlah keseluruhan Dinas tidak melebihi jumlah yang telah ditentukan.

Fungsi Cabang Dinas Kabupaten/Kota di kecamatan diintegrasikan menjadi perangkat kecamatan. Hal ini dilakukan untuk menghindari duplikasi pelaksanaan tugas dilapangan mengingat Camat merupakan Perangkat Daerah Kabupaten/Kota.

Berbeda dengan yang diatur dalam PP N0. 84 Tahun 2000, pada PP N0. 8 Tahun 2003 Lembaga Teknis Daerah ditegaskan sebagai unsur pelaksana tugas tertentu yang karena sifatnya tidak tercakup dalam Sekretariat Daerah atau Dinas Daerah. Bidang- bidang yang menjadi tugas Lembaga Teknis Daerah meliputi bidang perencanaan, pengawasan, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan, perpustakaan, kearsipan dan dokumentasi, kependudukan, serta pelayanan kesehatan. Penetuan bidang-bidang tersebut bukan berarti setiap satu bidang harus diwadahi dalam satu Lembaga Teknis Daerah tetapi sebaliknya satu Lembaga Teknis Daerah dapat mewadahi beberapa bidang yang fungsinya berdekatan. Sebagai contoh, bidang perencanaan dengan bidang penelitian dan pengembangan dapat diwadahi dalam satu Lembaga Teknis Daerah. Lembaga Teknis Daerah juga dappat menampung bidang lain yang belum termasuk dalam bidang-bidang sebagaimana yang dimaksud Pasal 6 ayat (3) dan Pasal 10 ayat (3) PP N0. 8 Tahun 2003 jika memang berdekatan fungsinya, seperti LTD yang menangani bidang kependudukan dapat menampung bidang keluarga berencana. Bidang lain sebagaimana dimaksud di atas dapat juga berdiri sebagai LTD tersendiri sepanjang jumlah keseluruhan LTD tidak melampaui jumlah yang telah ditentukan. LTD dapat berbentuk Badan atau Kantor, namun jumlah total LTD baik yang berbentuk Badan atau Kantor tersebut tetap maksimal 8 (delapan) LTD.

Dalam pebatasan jumlah maksimal 8 (delapan) LTD, khusus untuk bidang pelayanan kesehatan yang diakomodasikan dalam bentuk Rumah Sakit Daerah, dapat dikecualikan sesuai dengan jumlah Rumah Sakit Daerah yang ada saat ini.

Fungsi-fungsi yang selama ini diwadahi dalam bentuk LTD seperti fungsi lingkungan hidup merupakan salah satu kewenangan wajib, maka pewadahannya dilakukan dalam bentuk Dinas. Adapaun fungsi yang belum ditentukan dalam Pasal 6 ayat (3) dan Pasal 10 ayat (3) tetapi sudah ditetapkan sebagai perangkat daerah dalam Undang-undang tertentu contohnya adalah Badan Kepegawaian Daerah yang diatur dalam UU N0. 43 Tahun 1999 diakomodasikan dalam kelompok LTD dengan ketentuan di lingkungan Sekretariat Daerah tidak dibentuk unit yang menangani fungsi kepegawaian. Pembentukan BKD juga tidak mengurangi jumlah maksimal Lembaga Teknis Daerah.

Pada era selanjutnya, pola dasar yang dipakai dalam menyusun konstruksi kelembagaan perangkat daerah adalah berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007 yaitu mengacu pada perumpunan urusan pemerintahan, pasal 22. Pasal 22 PP No. 41 Tahun 2007, merupakan penyelarasan PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Pewadahan dalam bentuk dinas mengacu pada 12 bidang urusan pemerintahan, pasal 22 ayat (4), sedangkan pewadahan dalam bentuk badan, kantor, inspektorat, rumah sakit mengacu pada 12 bidang urusan pemerintahan, pasal 22 ayat (5). Secara konseptual, tidak terlalu banyak perbedaan konstruksi kelembagaan antara PP No. 8 Tahun 2003 dengan PP No. 41 Tahun 2007.

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, yang

terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan, namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Dengan perubahan terminologi pembagian urusan pemerintah yang bersifat konkuren berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka dalam implementasi kelembagaan setidaknya terwadahi fungsi-fungsi pemerintahan tersebut pada masing-masing tingkatan pemerintahan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib diselenggarakan oleh seluruh provinsi, kabupaten dan kota, sedangkan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat plihan hanya dapat diselenggarakan oleh daerah yang memiliki potensi unggulan dan kekhasan daerah yang dapat dikembangkan dalam rangka pengembangan otonomi daerah. Hal ini dimaksudkan untuk efisiensi dan memunculkan sektor unggulan masing-masing daerah sebagai upaya optimalisasi sumber daya daerah dalam rangka mempercepat proses peningkatan kesejahteraan rakyat.

Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah ini pada prinsipnya dimaksudkan memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata organisasi yang efisien dan efektif dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah.

Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi saran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organiasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.[66]

Dalam implementasi penataan kelembagaan perangkat daerah berdasarkan PP Nomor 41 Tahun 2007 menerapkan prinsip-prinsip organisasi, antara lain visi dan misi yang jelas, pelembagaan fungsi staf dan fungsi lini serta fungsi pendukung secara tegas, efisiensi dan efektifitas, rentang kendali serta tata kerja yang jelas.[67]

F. Faktor-faktor Penghambat Proses Reorganisasi Perangkat Daerah

Dalam rangka melaksanakan proses reorganisasi perangkat daerah tentunya tidak terlepas dari pengaruh lingkungan organisasi *(intern dan ekstern)* yang menghambat proses reorganisasi. Lingkungan intern tersebut, antara lain :[68]

1. Perubahan kebijaksanaan pimpinan
2. Perubahan tujuan
3. Pemekaran wilayah operasi organisasi
4. Volume kegiatan yang bertambah banyak
5. Tingkat pengetahuan dan ketrampilan anggota organisasi
6. Sikap dan perilaku anggota organisasi

---

[66] Penjelasan PP No. 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah, hlm. 4
[67] *Ibid.*, hlm. 3
[68] Wursanto, *Dasar-dasar Ilmu Organisasa,,,Op,cit,* hlm. 309.

Sadangkan tantangan yang berasal dari lingkungan ekstern yang ikut mempengaruhi organisasi adalah :[69]

1. Politik, meliputi segala sesuatu yang berhubungan dengan pemerintahan, organisasi-organisasi politik. Politik yang mempunyai pengaruh langsung terhadap organisasi adalah politik praktis dan kekuasaan politik
2. Hukum, meliputi semuaa ketentuan yang berlaku harus ditaati oleh setiap orang baik secara individu maupun secara kelompok
3. Kebudayaan, meliputi kebudayaan material dan kebudayaan non material. Kebudayaan tersebut berupa norma-norma masyarakat dan adat istiadat
4. Teknologi, ialah segenap hasil kemajuan dan teknik perkembangan industri peralatan modern, yang meliputi perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta mencakup kemampuan masyarakat untuk mengembangkan dan menerapkannya
5. Sumber alam, meliputi segenap potensi sumber alam baik di darat, laut maupun udara, yang berupa tanah, air, energi, flora, fauna, dan lain-lain
6. Demografi, meliputi sumber tenaga kerja yang tersedia dalam masyarakat, yang dapat diperinci menurut jenis kelamin, tingkat umur, jumlah dan bagaimana sistem penyebarannya

Reorganisasi adalah sebagai suatu tahapan formulasi kebijakan, tentunya dalam proses reorganisasi tersebut terdapat hal-hal yang menghambat dalam pelaksanaan setiap tahapan penyusunan organisasi perangkat daerah. Adapun faktor-faktor penghambat tersebut dapat dibagi dalam enam katagori, antara lain:[70]

1. Hambatan fisik, faktor hambatan ini sangat terkait dengan kemampuan sumber daya manusia yang ada dalam memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi yang ada. Kemampuan sumber daya manusia yang rendah akan memperlambat suatu proses formulasi kebijakan.
2. Hambatan hukum, peraturan yang berlaku dalam suatu organisasi pemerintah seringkali memiliki peran ganda yaitu disatu sisi sebagai acuan dalam melaksanakan program dan disisi lain menjadi penghambat untuk berinovasi dalam suatu organisasi.

---

[69] *Ibid.*

[70] William N Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2000, hlm. 476

3. Hambatan organisasional, struktur organisasi dan proses yang tersedia untuk mengimplementasikan program serta tata kerja yang bertingkat-tingkat dan penuh dengan hierarki membuat proses perumusan suatu kebijakan menjadi lamban.
4. Hambatan politik, oposisi politik dapat menimbulkan hambatan yang luar biasa dalam implementasi juga dalam proses penerimaan awal dari suatu program atau rencana. Banyak konflik kepentingan membuat suatu proses menjadi berlarut-larut. Intervensi dari kelompok tertentu terkadang menyebabkan pergeseran terhadap tujuan. Oleh karena itu faktor politik menjadi suatu hambatan yang luar biasa dalam suatu proses reorganisasi khususnya sebagai suatu formulasi kebijakan publik.
5. Hambatan distributif, program publik yang dirancang untuk menyediakan pelayanan sosial secara efisien sering dibatasi oleh kebutuhan untuk meyakinkan bahwa biaya dan manfaat didistribusikan secara adil diantara berbagai kelompok yang berbeda.
6. Hambatan anggaran, anggaran pemerintah adalah terbatas sehingga penentuan sasaran perlu mempertimbangkan keterbatasan dana.

G. Upaya-Upaya Yang Dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo Dalam Penyelenggaraan Kewenangan Rerganisasi Perangkat Daerah

Dalam Hukum Administrasi Negara, *asas legalitas* memiliki makna *(dad het bestuur aan de wet is onderworpen)*. Artinya, pemerintah tunduk kepada undang-undang, atau semua ketentuan yang mengikat warga negara harus didasarkan pada undang-undang. Kemudian dalam Hukum Administrasi melahirkan asas *Het beginsel van wetmatigheid van bestuur.* Artinya, asas/prinsip pemerintahan berdasarkan undang-undang, atau *rectmatigheid van bestuur* yakni pemerintahan berdasarkan hukum.[71]

Dari asas legalitas tersebut, kemudian lahir kewenangan sebagai sumber bertindak Administrasi Pemerintahan *(bevoegdheid, legal power, competence)*

---

[71] SF. Marbun, Bahan Kuliah Hukum Administrasi Negara, Dalam Bahan Diskusi *Langkah Penerapan Asas-Asas Kewenangan, Pembuatan Tindakan/Keputusan dan Kaitannya Dengan SOP Dalam RUU AP,* Program Pascasarjana Ilmu Hukum,UII, Yogyakarta, hlm. 2

yang terdiri dari *asas atribusi, delegasi dan mandat.* Karena itu kewenangan menjadi sangat penting sebagai dasar bagi setiap penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan.[72]

Atribusi disini diartikan sebagai pemberi wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. *Delegasi* diartikan sebagai pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ kepada organ pemerintahan lainnya. Adapun untuk *mandat* diartikan sebagai Badan/Pejabat AP mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh Badan/Pejabat AP lainnya atas namanya.

Dengan melihat pada sejarah kelahirannya, AAUPPB dapat dipahami sebagai asas-asas umum yang dijadikan sebagai dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yang dengan cara demikian penyelenggaraan pemerintahan itu menjadi baik, sopan, adil, dan terhormat, bebas dari kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang, dan tindakan sewenang-wenang.[73]

Ditinjau dari salah satu fungsi AAUPPB sebagai arahan atau patokan bagi pelaksanaan wewenang administrasi negara untuk memberikan dan menentukan batas-batas manakah yang harus diperhatikan oleh suatu jabatan umum secara hukum, maka kita haruslah berorientasi kepada peraturan dan asas-asas tatanan hukum, karena hanya dengan patokan-patokan hukum tersebut kepatuhan terhadap batas-batas jabatan umum itu dapat dipaksakan, bukan kepada apa yang

---

[72] *Ibid,,*

[73] Ridwan HR, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi,* FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm.56

dapat diharapkan dari kesadaran dan keinsyafan pribadi pemegang jabatan tersebut.

Dalam menjalankan kewenangannya Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo telah melakukan upaya-upaya penataan organisasi perangkat daerah. Untuk pelaksanaannya Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo berpatokan pada Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut, di Kabupaten Purworejo sendiri telah melakukan upaya reorganisasi perangkat daerah, antara lain dengan :

1. Mengadakan Diklat dan Bimbingan Teknis yang menunjang peningkatan Sumber Daya Manusia yang berkualitas
2. Mempermudah Pegawai di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo untuk memperoleh ijin belajar ataupun tugas belajar
3. Mensosialisasikan produk-produk hukum tentang organisasi perangkat daerah yang terbaru melalui seminar dan penyuluhan-penyuluhan
4. Melakukan perombakan SOT sesuai dengan kebutuhan daerah dan aturan yang ada, salah satunya dengan mendirikan Unit Pelayanan Terpadu disetiap bidang yang membutuhkan pelayanan
5. Meningkatkan dan mencari sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah untuk membiayai kegiatan organisasi daerah, agar dapat mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan ataupun visi-misi daerah secara optimal dan terutama untuk peningkatan kualitas pelayanan publik.

BAB III

PENGATURAN DAN IMPLEMENTASI ORGANISASI PERANGKAT DAERAH DI KABUPATEN PURWOREJO

A. Proses Penataan Perangkat Daerah Kabupaten Purworejo Dalam Melakukan Reorganisasi

Kebijakan dalam penataan kelembagaan pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah lebih diupayakan *rightsizing* yaitu upaya penyederhanaan birokrasi pemerintah yang diarahkan untuk mengembangkan organisasi yang lebih proporsional, datar, flat, transparan, hierarki yang pendek, dan terdesentralisasi kewenangannya.

Hal tersebut disebabkan karena adanya temuan bahwa penilaian masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik setelah dilaksanakannya otonomi daerah memperlihatkan tidak adanya perbedaan dengan sebelum dilaksanakannya otonomi daerah[74]. KKN dalam penyelenggaraan pemerintahan di kabupaten (menurut LSM dan Media) meliputi : tender proyek (51%), retribusi (40%), penyusunan APBD (30%) dan penyusunan Perda (29%). Sedangkan temuan di kota memperlihatkan : tender proyek (65%), retribusi (52%), penyusunan APBD (45%), dan penyusunan Perda (32%).

Realitas tersebut memperlihatkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah tidak serta merta mampu memperbaiki kualitas pelayanan publik di daerah,

---

[74] PSKK UGM, *Hasil Penelitian Penilaian Masyarakat Terhadap Kualitas Pelayanan Publik*, Yogyakarta, 2003

sekalipun selama dilaksanakannya otonomi daerah sejak tahun 1999 dan regulasi mengenai organisasi perangkat daerah dilakukan perubahan secara cepat.

Berkaitan dengan realitas tersebut, pola mengefektifkan fungsi Pemda dalam memberikan pelayanan publik secara maksimal kepada rakyat lokal diperlukan pula suatu strategi budaya. Osborne dan Plastrik menyebutkan perlunya mencermati faktor-faktor pembentuk budaya organisasi pemda yaitu ; tujuan, sistem insentif, sistem pertanggung jawaban, struktur kekuasaan, sistem administrasi, struktur organisasional, proses kerja, tugas organisasional, lingkungan eksternal, riwayat dan tradisi, praktek manajemen, predisposisi pemimpin, dan predisposisi pegawai.[75]

Selanjutnya pola struktur organisasinya disusun berdasarkan kebutuhan nyata dan mengikuti strategi dalam pencapaian visi dan misi organisasi yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, organisasi perangkat daerah harus disusun berdasarkan visi misi yang jelas.

Adapun tahapan penataan kelembagaan perangkat daerah Kabupaten Purworejo melalui proses sebagai berikut :[76]

1. Pembentukan Tim Asistensi SOTK dan Tim Fasilitasi Otonomi Daerah
2. Perumusan draft SOTK
3. Menginventarisasi data potensi daerah dan usulan organisasi perangkat daerah serta analisis permasalahan pokok yang ada di dalam organisasi

---

[75] David Osborne,dan Peter Plastrik (terjemahan), *Memangkas Birokrasi-Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, PPM, Jakarta, 2004, hlm. 260.

[76] *Sebuah Kajian Mengenai Penataan Kelembagaan Perangkat Daerah Kabupaten Purworejo Tahun 2004*, Bagian Organisasi dan Aparatur Setda Kab. Purworejo, 2004, hlm. 27.

4. Mendiagnosis organisasi dan mengembangkan strategi organisasi yang cocok untuk reorganisasi dengan cara merumuskan alternatif terbaik kebijakan SOTK untuk dijadikan sebagai Rancangan Perarturan Daerah
5. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di DPRD

Dengan upaya tersebut diharapkan pemerintah daerah dapat menciptakan organisasi perangkat daerahnya yang lebih efisien dan memberi ruang partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam menyelenggarakan pembangunan di daerah. Dengan demikian, langkah-langkah penataan perangkat daerah diarahkan untuk mewujudkan struktur organisasi perangkat daerah yang proporsional, efisien dan efektif dengan didukung sumber daya manusia yang berkualitas serta diterapkannya manajemen yang baik dalam menjalankan organisasi tersebut. Semoga semangat pembaharuan fungsi-fungsi pemerintah *(reinventing government)* dalam rangka mendukung terwujudnya tata pemerintahan daerah yang baik *(good local governance)* dapat berjalan dengan semestinya.

B. Kajian Terhadap Kelayakan Penataan Kelembagaan Perangkat Daerah Berdasarkan PP Nomor 84 Tahun 2000, PP Nomor 8 Tahun 2003 dan PP Nomor 41 Tahun 2007 di Kabupaten Purworejo

Dalam proses penataan kelembagaan perangkat daerah berdasarkan ketiga peraturan, yaitu dengan PP Nomor 84 Tahun 2000, PP Nomor 8 Tahun 2003 dan PP Nomor 41 Tahun 2007 terdapat perbedaan-perbedaan pembentukan organisasi Perangkat Daerah yang cukup signifikan. Untuk lebih spesifiknya, penulis akan mencoba membuat tabel perbedaannya sebagai berikut :

N0.	PP No. 84 Tahun 2000	PP No. 8 Tahun 2003	PP No. 41 Tahun 2007
1.	Pembentukannya Berdasarkan pd klasifikasi yg diKelompokan ke dlm 2 bentuk dasar ; - *Lini Structur* ;unsure pelaksana pemerintah daerah yg memperoleh otorits utk menetapkan perumusan kebijakan (polici formulation) atau pelaksanaan kebijakan atas bidang tugasnya dan unit yg melaksanakan tugas-tugas scr operasional - *Staf Struktur* :unit organs yg berfungsi member dukungan /bantuan bagi pencapaian tujuan organs pemerintah daerah	Pembentukannya berdasarkan indikator penilaian (scoring) dgn 19 bidang acuan, pembatasan jmlah/ susunan organ, pembatasan jmlh kotak jabatan	Pembentukannya berdasarkan variabel, jumlah dan kepadatan penduduk, luas wilayah dan jmlah APBD, kebutuhan daerah, potensi daerah
2.	Tidak disebutkan secara khusus mengenai pembatasan penataan jumlah maksimal Dinas di Kabupaten/ Kota	Berdasarkan pada upaya rightszing yaitu sebuah upaya penyederhanaan birokrasi pemerintahan berdasarkan kebutuhan nyata daerah, secara datar (flat), transpran, hirarki yang pendek dan terdesentralisi kewenangannya	Menerapkan prinsip-prinsip organisasi, antara lain adanya visi dan misi yang jelas, pelembagaan fungsi staf dan fungsi lini serta fungsi pendukung secara tegas, efisiensi, dan efektivitas, rentang kendali *(span of control, span of authority)* jumlah bawahan langsung yang dapat dipimpin dengan baik oleh seorang atasan tertentu, serta tata kerja yang jelas.
3.	Lembaga Teknis Daerah ditegaskan sebagai unsure pelaksana tugas tertentu karena sifatnya tidak tercakup dalam Sekretariat Daerah/ Dinas Daerah	Fungsi Cabang Dinas Kabupaten/Kota di kecamatan diintegrasikan menjadi perangkat Kecamatan. Hal ini dilakukan untuk menghindari duplikasi pelaksanaan tugas di lapangan mengingat Camat merupakan perangkat daerah Kabupaten/Kota	Terdapat perubahan Esselonering untuk kepala bidang yang sebelumnya Eselon 3A turun menjadi 3B atau Camat yang sebelumnya 3B naik menjadi 3A
4.		Menggunakan pendekatan kewenangan wajib, yang meliputi :	Menggunakan pendekatan urusan wajib, (untuk urusan pemerintahan yang bersifat

N0.	PP No. 84 Tahun 2000	PP No. 8 Tahun 2003	PP No. 41 Tahun 2007
		Pekerjaan Umum, Kesehatan, Pendidikan dan Kebudayaan, Pertanian, Perhubungan, Industri dan Perdagangan, Penanaman Modal, Lingkungan Hidup, Pertanahan, Koperasi, dan Tenaga Kerja	pilihan hanya dapat diselenggarakan oleh daerah yang memiliki potensi unggulan dan kekhasan daerah
5.	Pada Dinas dan Badan masih meggunakan nomenklatur Tata Usaha	Pada Dinas dan Badan masih meggunakan nomenklatur Tata Usaha	Pada Dinas dan Badan menggunakan nomenklatur Sekretariat, hal ini dimaksudkan untuk lebih memfungsikannya sebagai unsure staf dalam rangka koordinasi tugas pelayanan administratif dan penyusunan program serta penyelenggaraan tugas-tugas bidang secara terpadu

Di Kabupaten Purworejo dalam pelaksanaan PP Nomor 84 Tahun 2000 telah menindaklanjutinya dengan dikelurkannya Perda Nomor 28 Tahun 2000. Sejak diberlakukan Perda tersebut, telah terjadi pembengkakan struktur organisasi dan jumlah jabatan eselonering.

Pembengkakan tersebut menimbulkan permasalahan pada terlalu banyaknya struktur organisasi serta munculnya unit-unit baru yang menimbulkan tumpang tindihnya fungsi dan melemahkan koordinasi. Apalagi pembentukan organisasi baru tidak disertai dengan analisis jabatan dan analisis beban kerja yang baik. Dengan demikian memunculkan tarik menarik peran diantara unit-unit kerja yang ada serta kurang mengacu pada Visi dan Misi Daerah.

Berikut adalah penerapan penataan organisasi perangkat daerah berdasarkan PP Nomor 84 Tahun 2000 yang sudah ditindak lanjuti dengan Perda Nomor 28 Tahun 2000 di Kabupaten Purworejo :

A. SEKRETARIAT DAERAH

1). ASISTEN SEKDA BIDANG KETATAPRAJAAN

a. Bagian Pemerintahan

b. Bagian Pemerintahan Desa/Kelurahan

c. Bagian Hukum

2). ASISTEN SEKDA BIDANG PEREKONOMIAN, KEUANGAN DAN PEMBANGUNAN

a. Bagian Perekonomian dan Kesra

b. Bagian Keuangan

c. Bagian Pembangunan

3). ASISTEN SEKDA BIDANG ORGANISASI DAN APARATUR

a. Bagian Kelembagaan dan Tatalaksana

b. Bagian Kepegawaian

c. Bagian Diklat

4). ASISTEN SEKDA BIDANG ADMINISTRASI

a. Bagian Perlengkapan

b. Bagian Umum

c. Bagian Humas dan Protokol

B. SEKRETARIAT DPRD

1). Bagian Umum dan Keuangan

2). Bagian Rapat dan Risalah

C. DINAS DAERAH

1) Dinas Pertanian dan Kehutanan
2) Dinas Kehewanan dan Kelautan
3) Dinas Kesehatan
4) Dinas Pendidikan dan Kebudayaan
5) Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi
6) Dinas Pekerjaan Umum & Lingkungan Hidup
7) Dinas Pengairan
8) Dinas Perhubungan
9) Dinas Pendapatan Daerah
10) Dinas Promsi Daerah
11) Dinas Kependudukan & Pencatatan Sipil
12) Dinas Pertanahan dan Penataan Ruang
13) Dinas Pemberdayaan Masyarakat

D. LEMBAGA TEKNIS DAERAH

1) Badan Perencanaan Daerah
2) Badan Pengawasan Daerah
3) Kantor Kesbang & Linmas
4) Kantor SATPOL PP
5) Kantor Pengolahan Data Elektronik
6) Kantor Arsip Daerah
7) Kantor Kas Daerah
8) Kantor Pengembangan SDM

Dari susunan organisasi perangkat daerah yang sudah terangkum di atas, dapatlah kita membandigkan dengan susunan organisasi perangkat daerah yang berdasarkan PP Nomor 8 Tahun 2003.

Dalam implementasi otonomi daerah, salah satu aspek yang cukup strtegis adalah aspek kelembagaan perangkat daerah. Kelembagaan perangkat daerah berdsarkan pasal 60 UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah, terdiri dari Sekretaris daerah, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Disamping itu pasal 66 ayat 1 UU Nomor 22 tahun 1999 menetapkan kecamatan merupakan

perangkat daerah kabupaten serta pasal 120 UU Nomor 22 tahun 1999 menetapkan satuan polisi pamong praja sebagai perangkat pemerintah daerah. Selanjutnya dalam pasal 68 ayat 1 UU Nomor 22 tahun 1999 ditetapkan susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan peraturan daerah, dalam rangka pelaksanaan ketentuan tersebut, pada tanggal 24 september 2000 telah ditetapkan PP Nomor 84 Tahun 2000 tentang pedoman organisasi perangkat daerah yang kemudian digantikan dengan PP Nomor 8 tahun 2003. Dengan demikian organisasi perangkat daeah diharapkan menjadi organisasi yang solid dan mampu berperan sebagai wadah bagi pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah serta sebagai proses interaksi antara pemerintah serta sebagai proses interaksi antara pemerintah dangan institusi lain dan masyarakat secara lebih optimal

Pembentukan organisasi perangkat daerah Kabupaten Purworejo berpedoman pada PP Nomor 8 tahun 2003 sebagai pengganti PP Nomor 84 tahun 2000 diarahkan pada upaya *rightszing* yaitu sebuah upaya penyederhanaan birokrasi pemerintahan berdasarkan kebutuhan nyata didaerah, datar (flat), transparan, hierarki yang pendek dan terdesentralisi kewenangannya. Secara rinci, kebjakan penataan organisasi perangkat daerah diharapkan dapat mewujudkan organisasi perangkat daerah yang memenuhi ciri-ciri sebgai berikut ;[77]

1. Organisasi disusun berdasarkan Visi, Misi dan strategi yang jelas
2. Organisasi flat atau datar
3. Organisasi ramping atau tidak terlalu banyak pembidangan
4. Organisasi bersifat jejaring *(Networking)*
5. Organisasi bersifat fleksibel dan adaptif

---

[77] Robert Aragae, *Analisis Penataan Kelembagaan Dan Ketatalaksanaan Pada Pemerintah Propinsi Papua,* Program Pasca Sarjana UGM, Yogyakarta, 2006, hlm. 26

6. Organisasi banyak diisi jabatan-jabatan fungsional
7. Organisasi menerapkan strategi *Learning Organzation*
8. Organsasi bervariasi

Tujuan yang dicapai dengan dikeluarkannya PP Nomor 8 Tahun 2003 adalah terwujudnya postur organisasi perangkat daerah yang proposional, efisien dan efektif yan g disusun berdasarkanprinsip- prinsip organisasi secara rasional dan obyektif. Dengan demikian dalam membentk organisasi perangkat daerah diharapkan pemerintah daerah dalam pembentukannya harus bedasarkan pada: Kewenangan yang dimiliki, karakteristik potensi dan kebutuhan daerah, kemampuan keuangan daerah, ketersediaan sumber daya aparatur, dan pengembangan pola kerjasama antar daerah.

Oleh karena itu PP Nomor 8 Tahun 2003 tidak hanya memberikan penjelasan mengenai jenis dan bentuk organisasi perangkat daerah saja, akan tetapi juga memberikan gambaran dan arah yang lebih jelas mengenai rambu-rambu berupa kriteria, yang dapat dipedomani untuk menentukan sendiri tingkat urgensi organisasi yang akan dibentuk, dengan pertimbangan yang lebih terukur.

Dalam PP Nomor 8 Tahun 2003 ini, meskipun dapat dirasakan menguatnya sentralisasi, akan tetapi memiliki maksud dan tujuan yang jelas, yaitu adanya keteraturan dan ketertiban dalam menyususn organisasi perangkat daerah selain menciptakan struktur organisasi perangkat daerah yang lebih efisien, efektif dan mempunyai prinsip flat/ ramping.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Asisten Sekda Bidang Pemerintahan Kabupaten Purworejo, :[78]

" Dalam PP N0. 84 Tahun 2000 tidak ditentukan secara detail berapa jumlah dinas, badan dan kantor, baik ditingkat propinsi maupun tingkat Kabupaten Kota. Akibatnya masing-masing daerah membentuk SOT sebanyak-banyaknya, dengan harapan Dana Alokasi Umum yang diterima juga besar, namun kenyataannya menimbulkan inefisiensi anggaran di daerah, oleh karena itu saya setuju dengan terbitnya PP N0. 8 Tahun 2003 yang membatasi jumlah badan, dinas yang ada."

Upaya menerapkan PP Nomor 8 Tahun 2003 di Kabupaten Purworejo kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah merupakan salah satu faktor penting dalam upaya reformasi birokrasi di daerah. Oleh karena itu, Kabupaten Purworejo dituntut untuk mempersiapkan diri secara lebih mantap dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah khususnya dalam pelaksanaan PP Nomor 8 Tahun 2003. Dalam rangka mewujudkan organisasi perangkat daerah yang ideal secara teoritik dan konseptual tersebut, maka PP Nomor 8 Tahun 2003 secara kongkrit menggunakan pendekatan "kewenangan wajib" sebagaimana diaatur dalam UU No. 22 Tahun 1999. Pendekatan ini digunakan dalam rangka mengukur urgensi pembentukan organisasi perangkat daerah yang diarahkan semaksimal mungkin mendekati kebutuhan nyata secara rasional obyektif, Berdasarkan Pasal 11 ayat (2) UU No. 22 Tahun 1999, bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikkan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja. Mengacu pada

[78] Tri Handoyo (Asisten Sekda Bidang Pemerintahan), *Hasil Wawancara,* Tanggal 12 Juni 2010, Kabupten Purworejo

11 (sebelas) kewenangan wajib tersebut, maka dilakukan pembatasan jumlah maksimal Dinas Kabupaten/Kota menjadi maksimal 14 (empat belas)Dinas dengan asumsi seluruh kewenangan wajib dilaksanakan dan 3 (tiga) Dinas lainnya sebagai toleransi untuk mengakomodasikan fungsi-fungsi yang belum tertampung namun sangat dibutuhkan sesuai karakteristik masing-masing daerah.

Sebagai tindak lanjut dikeluarkan PP No. 8 Tahun 2003 tersebut, Pemerintah Kabupaten Purworejo telah melakukan langkah-langkah persiapan pembentukan organisasi perangkat daerah, dan sudah tercover dalam bentuk SOTK baru sesuai dengan PP No. 8 Tahun 2003 yang sangat bernuansa efisien, kali ini Pemerintah Kabupaten Purworejo tidak menindak lanjutinya dalam bentuk satu Perda saja, melainkan dalam setiap pembentukan satuan kerja dilengkapi dengan satu peraturan daerah guna mengatur struktur organisasi dan tupoksinya, dari perda-perda tersebut penulis dapat menganalisis organisasi perangkat daerah Kabupaten Prworejo pada waktu itu sebagai sebagai berikut :

A. SEKRETARIAT DAERAH

1) ASISTEN SEKDA BIDANG KETATAPRAJAAN

a. Bagian Pemerintahan

b. Bagian Pemerintahan Desa/ Kelurahan

c. Bagian Hukum

2) ASISTEN SEKDA BIDANG PEREKONOMIAN, KEUANGAN DAN BINA PROGRAM

a. Bagian Perekonomian

b. Bagian Keuangan

c. Bagian Bina Program

3) ASISTEN SEKDA BIDANG ADMINISTRASI DAN KESEJAHTERAAN RAKYAT

a. Bagian Organisasi dan Aparatur

b. Bagian Umum

c. Bagian Perlengkapan

d. Bagian Kesejahteraan Rakyat

B. SEKRETARIAT DPRD

C. DINAS DAERAH

1) Dinas Pertanian dan Peternakan
2) Dinas Kehutanan dan Lingkungan Hidup
3) Dinas Pendidikan
4) Dinas Kesehatan
5) Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Penanaman Modal
6) Dinas Pemukiman dan Prasarana Daerah
7) Dinas Pengairan
8) Dinas Perhubungan
9) Dinas Pendapatan Daerah
10) Dinas Kebudayaan dan Pariwisata
11) Dinas Kesejahteraan Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat
12) Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi
13) Dinas Kependudukan, KB dan Catatan Sipil

D. LEMBAGA TEKNIS DAERAH

1) Badan Perencanaan Daerah
2) Badan Pengawasan Daerah
3) Badan Informasi dan Komunikasi
4) Badan Kepegawaian Daerah
5) Kantor Kesbang Linmas
6) Kantor Kas Daerah
7) Kantor Koperasi dan UKM
8) Kantor Kelautan dan Perikanan .
9) Kantor Pelayanan Administrasi Perijinan

E. KECAMATAN DAN KELURAHAN

1) Kecamatan (16)

2) Kelurahan (25)

F. Perangkat Daerah Lainnya

1) UNIT PELAKSANA TEKNIS DINAS

a) UPTD Balai Benih Padi dan Palawija
b) UPTD Balai Benih Hortikultura
c) UPTD Balai Benih Perkebunan
d) UPTD Pos Kesehatan Hewan
e) UPTD Rumah Potong Hewan
f) UPTD Laboratorium Kesehatan Masyarakat Veterinair
g) UPTD Inseminasi Buatan
h) UPTD Balai Benih Tanaman Kehutanan
i) UPTD Sekretariat SLTP (39), SMU (10), SMK (3)
j) UPTD Sanggar Kegiatan Belajar
k) UPTD Pendidikan Kecamatan (16)
l) UPTD Puskesmas (16)
m) UPTD RSUD Klas D (2)
n) UPTD Instalansi Farmasi
o) UPTD Laboratorium Air dan Klinik

p) UPTD Klinik Bisnis
q) UPTD Pengolahan Limbah
r) UPTD Alat Berat
s) UPTD Laboratorium
t) UPTD Kimprasda Wilayah (5)
u) UPTD Pengairan Wilayah (5)
v) UPTD Terminal
w) UPTD Perparkiran
x) UPTD Museum Tosan Aji
y) UPTD Loka Latihan Kerja
z) UPTD Pelayanan Kependudukan, KB dan Catatan Sipil Kecamatan (16)
aa) UPTD Perlengkapan dan Perbengkelan
bb) UPT RSPD
cc) UPT Perpustakaan Umum

2) RSUD (akan diatur dengan Keppres tersendiri)

3) SATPOL PP (akan diatur dengan PP tersendiri)

Dengan penjelasan sebagai berikut :

1. Sekretariat Daerah

Berbeda dengan yang diatur dalam PP 84 Tahun 2000, dalam PP Nomor 8 Tahun 2003 Sekretariat Daerah ditegaskan sebagai unsur pembantu pimpinan Pemerintah Daerah. Hal ini mengandung pengertian bahwa, Sekretaris Daerah selain sebagai sebagai pimpinan dalam pembinaan dan pelayanan administrasi juga berperan untuk mengkoordinasikan unit-unit perangkat daerah lainnya. Selain itu, Sekretaris Daerah sebagai unsur pembantu pimpinan yang merupakan

jabatan negeri karena sesuai Pasal 61 ayat (2) dan (4) UU Nomor 22 Tahun 1999, Sekretaris Daerah hanya dapat diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat.

2. Dinas

Dalam PP Nomor 8 Tahun 2003, Dinas dilakukan peghapusan jabatan Wakil Kepala Dinas dalam rangka memperpendek proses birokrasi serta untuk menghindari duplikasi tugas Kepala dan Wakil Kepala sehingga pelaksanaan tugasnya lebih efektif.

Pembentukan Dinas dilakukan dengan menggunakan kriteria sebagaimana yang ditetapkan dalam Lampiran PP Nomor 8 Tahun 2003 19 (sembilan belas) bidang yang telah ditetapkan kriterianya sebagai instrumen untuk menentukan tingkat urgensi pembentukan Dinas pada bidang dimaksud. Suatu bidang yang berdasarkan penilaian mendapatkan skor kurang dari 750, dapat digabungkan dengan beberapa bidang tertentu yang bersesuaian menjadi satu Dinas.

Apabila suatu bidang pemerintahan yang karena sifatnya dan berdasarkan pertimbangan Daerah tidak bisa digabung dengan bidang pemerintahan lain dalam satu Dinas dan berdasarkan penilaian mendapatkan skor kurang dari 750, maka bidang pemerintahan tersebut dapat dibentuk menjadi Dinas tersendiri, sepanjang jumlah keseluruhan Dinas tidak melebihi jumlah yang ditentukan.

Fungsi Cabang Dinas Kabupaten/Kota di kecamatan diintegrasikan menjadi perangkat Kecamatan. Hal ini dilakukan untuk menghindari duplikasi pelaksanaan tugas di lapangan mengingat Camat merupakan perangkat daerah Kabupaten/ Kota.

Berbeda dengan yang diatur dalam PP Nomor 84 Tahun 2000, pada PP Nomor 8 Tahun 2003 ini Lembaga Teknis Daerah ditegaskan sebagai unsur pelaksana tugas tertentu yang karena sifatnya tidak tercakup dalam Sekretariat Daerah atau Dinas Daerah.

Bidang-bidang yang menjadi tugas Lembaga Teknis Daerah meliputi bidang perencanaan, pengawasan, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan, perpustakaan, kearsipan dan dokumentasi, kependudukan serta pelayanan kesehatan. Penentuan bidang-bidang tersebut, bukan berarti setiap satu bidang harus diwadahi dalam satu Lembaga Teknis Daerah tetapi sebaliknya satu Lembaga Teknis Daerah dapat mewadahi beberapa bidang yang fungsinya berdekatan. Sebagai contoh, bidang perencanaan dengan bidang penelitian dan pengembangan dapat diwadahi dalam satu Lembaga Teknis Daerah. Lembaga Teknis Daerah juga dapat menampung bidang lain yang belum termasuk dalam bidang-bidang sebagaimana dimaksud Pasal 6 ayat (3) dan Pasal 10 ayat (3) PP Nomor 8 Tahun 2003 tetapi berdekatan fungsinya, seperti Lembaga Teknis Daerah yang menangani bidang kependudukan dapat menampung bidang keluarga berencana. Bidang lain sebagaimana dimaksud diatas

dapat juga berdiri sebagai Lembaga Teknis Daerah sepanjang jumlah keseluruhan Lembaga Teknis Daerah tidak melebihi jumlah yang telah ditentukan. Lembaga Teknis Daerah dapat berbentuk Badan atau Kantor, namun jumlah total Lembaga Teknis Daerah baik yang berbentuk Badan atau Kantor tersebut tetap maksimal 8 (delapan) Lembaga Teknis Daerah.

Dalam pembatasan jumlah maksimal 8 (delapan) Lembaga Teknis Daerah, khusus untuk bidang pelayanan kesehatan yang diakomodasikan dalam bentuk Rumah Sakit Daerah dapat dikecualikan sesuai dengan jumlah Rumah Sakit Daerah yang ada saat ini. Fungsi-fungsi yang selama ini diwadahi dalam bentuk Lembaga Teknis Daerah seperti fungsi Lingkungan Hidup, mengingat Lingkungan Hidup merupakan salah satu kewenangan wajib, maka pewadahannya dilakukan dalam bentuk Dinas. Fungsi yang belum ditentukan dalam Pasal 6 ayat (3) dan Pasal 10 ayat (3) tetapi sudah ditetapkan sebagai perangkat daerah dalam Undang-undang tertentu seperti Badan Kepegawaian Daerah (BKD) yang diatur dalam UU Nomor 43 Tahun 1999, diakomodasikan dalam kelompok Lembaga Teknis Daerah dengan ketentuan di lingkungan Sekretariat Daerah tidak dibentuk unit yang menangani fungsi kepegawaian. Pembentukan BKD tidak mengurangi jumlah maksimal Lembaga Teknis Daerah.

Dalam implementasinya Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo telah melakukan analisis penataan kelembagaan dengan mengacu kepada PP Nomor 8 Tahun 2003 dan telah menerapkannya, namun dengan berubahnya kembali

peraturan penataan kelembagaan yang diatur dalam PP Nomor 41 Tahun 2007 dan merupakan landasan dasar/ payung hukum bagi daerah untuk melakukan reorganisasi perangkat daerahnya. Maka dengan adanya hal tersebut membuat Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo juga ikut menyesuaikan dengan aturan yang ada. Padahal belum lama ini Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo masih menggunakan susunan organisai perangkat daerah yang berdasar PP Nomor 8 Tahun 2003.

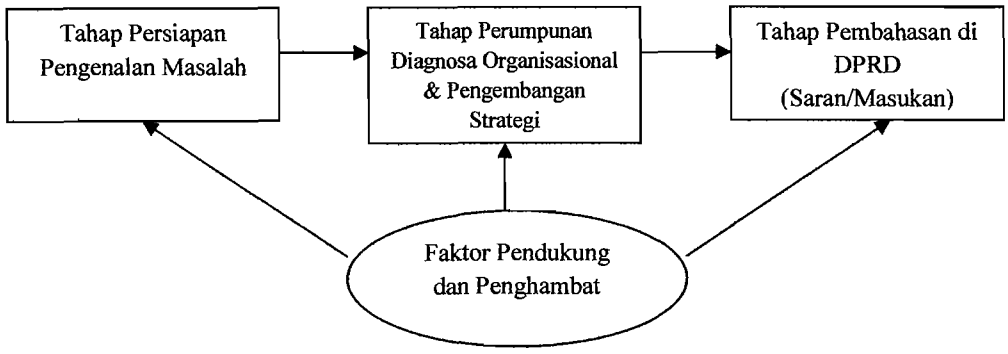
Menyikapi adanya peraturan yang berlaku saat ini, pada akhirnya Pemda Kabupaten Purworejo melakukan penyusunan ulang organisasi perangkat daerah yang disebut dengan reorganisasi perangkat daerah yang menyatakan bahwa reorganisasi adalah aktivitas untuk menyusun kembali satuan organisasi, baik AD, ART-nya maupun strukturnya, yang akan diserahi bidang kerja tertentu atau fungsi tertentu dengan memperhatikan kewenangan yang dimiliki dan disesuaikan dengan aspirasi dan kebtuhan daerah termasuk kemampuan daerah agar organisasi lebih efektif dalam mencapai tujuan.[79]

Reorganisasi perangkat daerah Kabupaten Purworejo dilakukan secara menyeluruh terhadap semua perangkat daerah yang ada, baik itu unit kerja yang mempunyai kinerja bagus maupun yang tidak, karena harus menyesuaikan dengan nomenklatur dan Esselonering berdasarkan PP Nomor 41 Tahun 2007. Dengan demikian proses reorganisasi perangkat daerah kabupaten purworejo secara operasional dapat digambarkan sebagai berikut:

---

[79] Malayu, Hasibuan, *Organisasi dan Motivasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 1999, hlm. 89

KERANGKA OPERASIONAL



Melalui tahap-tahap tersebut Kabupaten Purworejo berhasil menerbitkan Perda Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Purworejo, yang didalamnya mengatur struktur organisasi perangkat daerah Kabupaten Purworejo sebagai berikut :

A. Sekretariat Daerah.

B. Sekretariat DPRD

1. Asisten Sekda Bidang Pemerintahan
   a. Bagian Pemerintahan
   b. Bagian Hukum
   c. Bagian Humas
2. Asisten Sekda Bidang Perekonomian, Pembangunan dan LH
   a. Bagian Perekonomian dan Penanaman Modal
   b. Bagian Administrasi Pembangunan
   c. Bagian Prasarana Fisik dan Lingkungan Hidup

3. Asisten Sekda Bidang Administrasi Umum dan Kesra

   a. Bagian Organisasi dan Aparatur

   b. Bagian Kesejahteraan Rakyat

   c. Bagian Umum

C. Staf Ahli

1. Staf Ahli Bidang Pemerintahan, Hukum dan Politik

2. Staf Ahli Bidang Pembangunan, Ekonomi dan Keuangan

3. Staf Ahli Bidang Kemasyarakatan dan Sumber Daya Manusia

D. DINAS DAERAH :

1) Dinas Kesehatan
2) Dinas Pendidikan dan Kebudayaan
3) Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Sosial
4) Dinas Perhubungan, Komunikasi, Informasi dan Pariwisata
5) Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil
6) Dinas Pekerjaan Umum
7) Dinas Pengairan
8) Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi
9) Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah
10) Dinas Pertanian dan Kehutanan
11) Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan

E. LEMBAGA TEKNIS DAERAH

1) Inspektorat
2) Rumah Sakit Umum Daerah
3) Satuan Polisi Pamong Praja
4) Badan Perencana Pembangunan Daerah

5) Badan Kepegawaian Daerah
6) Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
7) Badan Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan
8) Badan Pelaksana Penyuluhan dan Ketahanan Pangan
9) Kantor Lingkungan Hidup
10) Kantor Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat
11) Kantor Arsip dan Perpustakaan Daerah

F. KECAMATAN DAN KELURAHAN

1) Kecamatan (16)

2) Kelurahan (25)

G. Perangkat Daerah Lainnya

1) UNIT PELAKSANA TEKNIS DINAS

a) UPT Pusat Kesehatan Hewan
b) UPT Tempat Pelelangan Ikan dan Pertambakan
c) UPT Balai Penyuluhan Wilayah
d) UPT Terminal
e) UPT Pusat Kesehatan Masyarakat
f) UPT Radio Siaran Pemerintah Daerah
g) UPT Pendidikan dan Kebudayaan Wilayah
h) UPT Pelayanan Administrasi Kependudukan Wilayah
i) UPT Perbibitan Padi dan Holtikultura
j) UPT Keluarga Berencana dan Pemberdayaan Perempuan Wilayah
k) UPT Perbibitan Kehutanan dan Perkebunan
l) UPT Pengairan Wilayah
m) UPT Pengembangan Agensia Hayati
n) UPT Alat Berat dan Laboratorium

o) UPT Instalasi Farmasi
p) UPT Instalasi Pengolahan Limbah Tinja
q) UPT Loka Latihan Kerja
r) UPT Museum Tosan Aji
s) UPT Sanggar Kegiatan Belajar
t) UPT Pengelolaan Parkir
u) UPT Balai Benih dan Klinik Kesehatan Ikan
v) UPT Inseminasi Buatan dan Perbibitan Ternak
w) UPT Kesehatan Masyarakat Veteriner Rumah Potong Hewan
x) UPT Pekerjaan Umum Wilayah
y) UPT Tata Usaha Sekolah ;
   a) Tata Usaha Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama
   b) Tata Usaha Sekolah Menengah, dan Tata Usaha Sekolah Kejuruan

Dalam ketentuan PP Nomor 41 Tahun 2007, terdapat adanya berbagai perbedaan yang mendasar antara perangkat daerah Kabupaten Purworejo yang ada dengan organisasi perangkat daerah yang diamanatkan oleh Peraturan Pemerintah ini, terutama nomenklatur, besaran organisasi dan esselonering. Sebagai contoh adanya perbedaan nomenklatur yang dahulu disebut sebagi Badan Pengawas Daerah (PP Nomor 8 Tahun 2003) sekarang diganti dengan Inspektorat yang sesuai dengan PP No. 41 Tahun 2007. Sementara itu dalam PP Nomor 8 Tahun 2003 besaran organisasi ditentukan berdasarkan kebutuhan, kemampuan dan beban kerja, sedangkan dalam PP Nomor 41 Tahun 2007 ini penyusunan organisasi berdasarkan variabel jumlah penduduk, luas wilayah dan APBD. Esselonering untuk kepala bidang yang sebelumnya Eselon 3A turun menjadi 3B atau Camat yang sebelumnya 3B naik menjadi 3A. Oleh karena itu diharuskan

bagi setiap daerah untuk melakukan penyususan ulang organisasi perangkat daerah termasuk diantaranya nama, struktur serta esselonering.

Dalam mendisain organisasi perangkat daerah diperlukan kecermatan untuk mengatur rentang kontrol *(span of control, span of authority)*, yaitu jumlah terbanyak bawahan langsung yang dapat dipimpin dengan baik oleh seorang atasan tertentu. Format PP Nomor 41 Tahun 2007 sekurang-kurangnya memperlihatkan dua hal :

1. Mengefektifkan fungsi Sekretaris Daerah dalam mekanisme pertanggungjawaban kelembagaan. Namun, pengertian pertanggungjawaban kepala dinas, sekretaris DPRD, dan kepala badan/kantor/direktur rumah sakit daerah melalui sekretaris daerah adalah pertanggungjawaban administratif yang meliputi penyusunan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, monitoring, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan tugas dinas, daerah, Sekretariat DPRD dan lembaga teknis daerah, dengan demikian kepala dinas, badan/kantor/direktur rumah sakit dan sekretaris DPRD bukan merupakan bawahan langsung sekretaris daerah.
2. Perubahan nomenklatur Bagian Tata Usaha pada Dinas dan Badan menjadi Sekretariat dimaksudkan untuk lebih memfungsikannya sebagai unsur staf dalam rangka koordinasi penyusunan program dan penyelenggaraan tugas-tugas bidang secara terpadu dan tugas pelayanan administratif.

Implementasi PP Nomor 41 Tahun 2007 ke dalam Perda-perda pada aras lokal juga penting untuk menerapkan asas koordinasi, sebagaimana dikatakan oleh William R. Spriegel bahwa *coordination is a common principle in all organization dan coordination is the fundamental principle of organization.*[80] Pembinaan dan pengendalian organisasi dalam Peraturan Pemerintah tersebut dimaksudkan dalam rangka penerapan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi antar daerah dan antar sektor, sehingga masing-masing pemerintah

[80] W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Darsono, *Legislative Drafting Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah,* Penerbit Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2009, hlm. 42.

daerah taat asas dan taat norma dalam penataan kelembagaan perangkat daerah. Dalam ketentuan tersebut, pemerintah dapat membatalkan peraturan daerah tentang perangkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dengan konsekuensi pembatalan hak-hak keuangan dan kepegawaian serta tindakan administratif lainnya.

Selain adanya ketentuan-ketentuan tersebut, dalam PP Nomor 41 Tahun 2007 ditetapkan kriteria untuk menentukan jumlah besaran organisasi yaitu variabel jumlah penduduk, luas wilayah, dan jumlah APBD. Selain itu variabel tersebut juga ditetapkan dalam beberapa kelas interval, sehingga dapat diketahui nilai atau skor dari setiap daerah dalam penentuan besaran perangkat daerah. Nilai besaran organisasi tersebut terdiri dari 3 tingkatan, yaitu nilai kurang dari 40 maka besaran organisasi maksimal adalah 24 organisasi, nilai antara 40 s/d 70 besaran organisasi maksimal adalah 29 organisasi, dan nilai lebih dari 70 besaran organisasi maksimal adalah 34 organisasi. Untuk petunjuk teknis pelaksanaan dilapangan maka perlu berpedoman pada Peraturan Mentri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang petunjuk teknis penataan organisasi perangkat daerah.

PP 41 Tahun 2007 ini juga menetapkan kriteria untuk menetukan jumlah besaran organisasi sesuai dengan Pasal 19 yang menjelaskan bahwa " Besaran organisasi perangkat daerah ditetapkan berdasarkan variabel jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah APBD". Selain itu bentuk dan nomenklatur serta perumpunan urusan pemerintahan daerah yang dapat dijadikan organisasi juga sudah di jelaskan pada Pasal 22 dalam PP ini. Adanya perbedaan esselonering

dengan PP sebelumnya juga sudah dijelaskan pada Pasal 35 dalam PP No. 41 Tahun 2007. Pasal- pasal tersebut kemudian menjadi pedoman bagi Pemda Kabupaten Purworejo dalam mereorganisasi perangkat daerahnya. Adanya ketentuan-ketentuan yang ada pada pasal tersebut diatas juga telah dapat merangkum berbagai kebutuhan dan potensi daerah untuk dikembangkan. Sehingga dengan adanya PP Nomor 41 Tahun 2007 daerah dapat menata organisasi perangkat daerahnya yang efisien, efektif dan rasional sesuai dengan kebutuhan, kemampuan, kekhasan dan potensi masing-masing daerah. Dengan hal tersebut organisasi perangkat daerah yang satu dengan daerah yang lainnya belum tentu sama.

Meskipun demikian tidak secara otomatis PP Nomor 41 Tahun 2007 secara keseluruhan dikatakan sebagai pendukung reorganisasi. Dalam PP tersebut memang terdapat beberapa pasal dan ketentuan yang mendukung dilaksanakannya reorganisasi. Tetapi disisi lain ketentuan yang ada di PP tersebut juga ada yang menghambat proses reorganisasi untuk menghasilkan SOTK yang ideal, efektif dan efisien. Hal tersebut disebabkan karena di dalam PP 41 Tahun 2007 tidak adanya ketentuan yang lebih jelas dan tegas tentang kriteria sebuah perumpunan urusan dijadikan organisasi. Hal ini menyebabkan beberapa daerah tetap menjadikan suatu urusan pemerintahan tersebut sebagai sebuah organisasi, yang menurut hemat saya tidak efektif, tidak efisien dan tidak rasional. Sebagai contoh adalah pembentukan Dinas Perhubungan komunikasi informasi dan pariwisata, dalam konteks ini dinas tersebut hanya membidangi perhubungan darat karena

tidak ada perhubungan laut dan udara. Apakah hanya dengan membidangi satu perhubungan saja sudah dapat dijadikan sebuah organisasi yang serumpun dengan bidang komunikasi informasi dan pariwisata?. Disinilah menurut penulis letak ketidak efektifan PP No. 41 Tahun 2007 dalam menegaskan kriteria sebuah urusan untuk dijadikan organisasi. Sehingga ketidak tegasan PP No. 41 Tahn 2007 tentang pengaturan ini penulis katakan sebagai penghambat terciptanya organisasi yang efektif dan efisien.

Dengan kaitannya hal tersebut, PP 41 Tahun 2007 harus mampu mendorong agar masing-masing organisasi perangkat daerah berani untuk mengambil inisiatif dalam menjalankan fungsinya masing-masing, tanpa harus selalu menunggu instruksi dari satuan organisasi pemerintahan yang lebih tinggi. Karena hakekat otonomi daerah sesungguhnya adalah kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi pelayanan public seluas-luasnya kepada rakyat dan kemampuan pemda untuk melibatkan masyarakat lokal dalam penentuan serta pelaksanaan kebijakan pemerintahan yang bermuara pada pemenuhan kebutuhan rakyat lokal. Hal itu berarti, penataan organisasi perangkat daerah lebih dari persoalan efektivitas dan efisiensi fungsi kelembagaan pemerintah daerah, tetapi merupakan persoalan reformasi *mindset* para administrator/birokrat daerah agar lebih berorientasi malayani rakyat sesuai dengan hakekat makna dari administrasi, yang dalam bahasa latin disebut *administrare*, artinya melayani.

C. Faktor-faktor Penghambat Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo Dalam Reorganisasi Pangkat Daerah

Dikeluarkannya PP No. 41/2007 tentang organisasi Perangkat Daerah membuat banyak pihak, khususnya para administrator di daerah terkesima. Belum tuntasnya PP No. 8/2003 dilaksanakan, sudah digantikan dengan PP No. 41/2007. Hal ini nyaris mengulang pergantian *(replacing)* PP No. 84/2000 dengan PP No. 8/2003, padahal pada waktu itu PP 84/2000 belum genap berumur tiga tahun.

Dengan adanya peraturan yang berubah-ubah tersebut, Pemerintah Daerah membutuhkan waktu untuk menyesuaikan dengan perubahan paradigma dan aturan terkait penataan organisasi perangkat daerah.

Begitu cepatnya bongkar pasang dan regulasi mengenai peraturan organisasi perangkat daerah pada saat ini, membuat Pemerintah Daerah kesulitan dalam penerapannya, hal tersebut dikarenakan adanya pengaruh dari faktor yang menghambat dalam penataan organisasi perangkat daerah, faktor-faktor tersebut antara lain yaitu:

1. Kemampuan dan keterbatasan sumber daya manusia yang berkualitas di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo;
   Kemampuan sumber daya manusia yang rendah akan memperlambat suatu proses formulasi kebijakan.[81] Sumber daya manusia menempati faktor yang lebih dan merupakan faktor yang sangat menentukan tingkat keberhasilan dan kegagalan suatu organisasi. Karena organisasi hanya merupakan suatu wadah untuk mencapai tujuan dan manusialah yang akan membawa organisasi tersebut mencapai tujuannya.
2. Berlakunya perundang-undangan (hukum);
   Peraturan yang berlaku dalam suatu organisasi pemerintah seringkali memiliki peran ganda yaitu disatu sisi sebagai acuan dalam melaksanakan program dan disisi lain menjadi penghambat untuk

[81] William N Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik,,Op.Cit,* hlm. 476

berinovasi dalam suatu organisasi.[82] Contohnya saja, dalam PP No. 41 Tahun 2007 tidak terdapat ketentuan yang lebih jelas dan tegas tentang kriteria sebuah perumpunan urusan untuk dijadikan organisasi.

3. Kebijakan pimpinan *(Policy Maker);*
   Dalam proses penataan organisasi perangkat daerah yang merupakan aktor utama dan yang merumus kebijakan adalah eksekutif (Bupati) dan legislatif (Ketua DPRD).[83] Dalam artian mempunyai kekuasaan atau wewenang untuk menentukan isi dan memberikan legitimasi terhadap rumusan kebijakan.
4. Nilai-nilai politik ;
   Pembuat keputusan mungkin menilai alternatif-alternatif kebijakan atas dasar kepentingan untuk partai politik dan kelompok klien ataupun kepentingan pribadinya.[84] Apabila nilai-nilai politik sangat dominan dalam perencanaan perubahan organisasi maka akan menjadi penghambat reorganisasi. Sebaliknya apabila situasi dan kondisi politik kondusif dan stabil serta tidak dominan maka akan mempermudah proses reorganisasi.
5. Kemampuan keuangan daerah (anggaran yang tersedia);
   Mustahil apabila kegiatan yang diselenggarakan oleh organisasi pemerintah dapat berlangsung tanpa disertai ketersediaan dana dalam jumlah yang memadai.[85] Apabila daerah memiliki anggaran yang memadai untuk membiayai proses reorganisasi dan operasionalnya, maka hal itu akan mempermudah terlaksananya reorganisasi. Dan apabila anggaran yang dimiliki tidak memadai maka hal tersebut tentunya akan menghambat proses reorganisasi

D. Upaya-upaya Yang Dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo Dalam Reorganisasi Perangkat Daerah

Dalam menjalankan kewenangannya Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo telah melakukan upaya-upaya reorganisasi perangkat daerah. Untuk

---

[82] *Ibid.*

[83] Fadillah Putra, *Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001, hlm. 64

[84] Budi Winarno, *Teori Kebijakan Publik,* Pusat Antar Universitas-Studi Sosial UGM, Yogyakarta, 2002, hlm. 93

[85] Kumorotomo W, Purwanto & Agus E, *Anggaran Berbasis Kinerja; konsep dan aplikasinya,* MAP-UGM, Yogyakarta, 2005, hlm.79

pelaksanaannya Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo berpatokan pada Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik.

Dalam kaitannya dengan hal tersebut, di Kabupaten Purworejo sendiri telah melakukan upaya reorganisasi perangkat daerah, antara lain dengan :

1. Mengadakan Diklat dan Bimbingan Teknis yang menunjang peningkatan Sumber Daya Manusia yang berkualitas
2. Mempermudah Pegawai di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo untuk memperoleh ijin belajar ataupun tugas belajar
3. Mensosialisasikan produk-produk hukum tentang organisasi perangkat daerah yang terbaru melalui seminar dan penyuluhan-penyuluhan
4. Melakukan perombakan SOT sesuai dengan kebutuhan daerah dan aturan yang ada, salah satunya dengan mendirikan Unit Pelayanan Terpadu disetiap bidang yang membutuhkan pelayanan
5. Meningkatkan dan mencari sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah untuk membiayai kegiatan organisasi daerah, agar dapat mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan ataupun visi-misi daerah secara optimal dan terutama untuk peningkatan kualitas pelayanan publik.

BAB IV

PENUTUP

A. KESIMPULAN

1. Dari perspektif pembahasan pada bab-bab sebelumnya serta memperhatikan secara khusus analisa dari setiap peraturan yang ada terhadap indikator yang mempengaruhi, maka berdasarkan analisa penulis pengaturan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Purworejo setelah diberlakukannya PP No. 41 Tahun 2007 adalah sebagai berikut :

   a. Pembentukannya berdasarkan variabel, jumlah dan kepadatan penduduk, luas wilayah dan jmlah APBD, kebutuhan daerah, potensi daerah

   b. Menerapkan prinsip-prinsip organisasi, antara lain adanya visi dan misi yang jelas, pelembagaan fungsi staf dan fungsi lini serta fungsi pendukung secara tegas, efisiensi, dan efektivitas, rentang kendali *(span of control, span of authority)* jumlah bawahan langsung yang dapat dipimpin dengan baik oleh seorang atasan tertentu, serta tata kerja yang jelas.

   c. Terdapat perubahan Esselonering untuk kepala bidang yang sebelumnya Eselon 3A turun menjadi 3B atau Camat yang sebelumnya 3B naik menjadi 3A.

d. Menggunakan pendekatan urusan wajib, (untuk urusan pemerintahan yang bersifat pilihan hanya dapat diselenggarakan oleh daerah yang memiliki potensi unggulan dan kekhasan daerah).

e. Pada Dinas dan Badan menggunakan nomenklatur Sekretariat, hal ini dimaksudkan untuk lebih memfungsikannya sebagai unsure staf dalam rangka koordinasi tugas pelayanan administratif dan penyusunan program serta penyelenggaraan tugas-tugas bidang secara terpadu.

2. Akibat dari Peraturan Pemerintah tentang pengaturan organisasi yang berubah-ubah menyebabkan pembentukan nomenklatur, besaran organisasi dan esselonering pejabatan daerah juga ikut berubah, Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo sendiri sering terkesan gagap dalam menyikapi kebijakan dari Pemerintahan Pusat, khususnya dalam hal pembaharuan peraturan terkait penataan organisasi perangkat daerah. Hal ini menyebabkan Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo mengalami kesulitan dalam mengimplementasi peraturan-peraturan tersebut sehingga menghambat proses reorganisasi di Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo, kesulitan-kesulitan yang dialami Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo dalam hal ini adalah terkait dengan pembagian perumpunan urusan dalam sebuah organisasi. Disamping itu terkait situasi politik di

Kabupaten Purworejo yang notabene Kepala Daerah dan Wakil Kepaala Daerahnya baru mengalami pergantian, maka dengan adanya kejadian tersebut Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo butuh waktu untuk koordinasi dengan SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) yang akan di revisi terkait susunan organisasinya. Hal tersebut bertujuan agar dalam penyusunannya tidak terjadi lagi tumpang tindih tugas pokok dan fungsi semua SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah).

3. Faktor-faktor yang menghambat proses reorganisasi perangkat daerah Kabupaten Purworejo adalah :
   a. Kemampuan dan keterbatasan sumber daya manusia yang berkualitas di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo
   b. Berlakunya perundang-undangan (hukum)
   c. Kebijakan pimpinan *(Polici Maker)*
   d. Nilai-nilai politik
   e. Kemampuan keuangan daerah (anggaran yang tersedia)
4. Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo dalam melakukan reorganisasi perangkat daerah adalah telah melakukannya upaya-upaya, yang diantaranya meliputi :
   a. Mengadakan Diklat dan Bimbingan Teknis yang menunjang peningkatan Sumber Daya Manusia yang berkualitas

b. Mempermudah Pegawai di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo untuk memperoleh ijin belajar ataupun tugas belajar

c. Mensosialisasikan produk-produk hukum tentang organisasi perangkat daerah yang terbaru melalui seminar dan penyuluhan-penyuluhan

d. Melakukan perombakan SOT sesuai dengan kebutuhan daerah dan aturan yang ada, salah satunya dengan mendirikan Unit Pelayanan Terpadu disetiap bidang yang membutuhkan pelayanan

e. Meningkatkan dan mencari sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah untuk membiayai kegiatan organisasi daerah, agar dapat mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan ataupun visi-misi daerah secara optimal dan terutama untuk peningkatan kualitas pelayanan publik.

B. SARAN

Keberadaan PP Nomor 41 Tahun 2007 bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo sangat dilematis, disatu sisi harus menyesuaikan dengan aturan yang ada, disatu sisi Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo terbentur masalah dinamika politik lokal yang sudah diketahui khalayak umum bahwa Kabupaten Purworejo baru selesai menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah secara

langsung. Keadaan tersebut tidak menutup kemungkinan terjadinya perombakan penempatan pejabat-pejabat daerah yang syarat akan nuansa politis. Dengan keadaan tersebut, tentunya akan menimbulkan kurangnya optimalisasi sumber daya manusia yang sudah ada, sehingga kedepan akan mempengaruhi kinerja birokrasi di daerah.

Terkait pengaturan Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Purworejo, penulis menyarankan agar :

1. Dalam hal penyusunan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Purworejo memperhatikan kewenangan/ urusan yang ada di masing-masing SKPD, hal dimungkinkan untuk menghindari terjadinya tumpang tindih tugas pokok dan fungsi dari masing-masing SKPD. Menurut hemat saya, hal yang harus dilakukan dalam penyusunan ororganisasi perangkat daerah adalah dengan cara dimunculkan kewenangan-kewenangannya dahulu, baru setelah itu diinventarisir dan dibagi dalam kelompok-kelompok kewenangan kemudian dari kelompok-kelompok kewenangan yang telah ada tersebut dijadikan satu SKPD yang menanganinya. Dengan demikian seluruh kewenangan yang ada akan terbagi habis dalam masing-masing SKPD atau organisasi. Sehingga tidak ada SKPD yang mempunyai kewenangan yang sama atau tumpang tindih.

2. Dalam PP No. 41 Tahun 2007, kriteria sebuah perumpunan urusan untuk dijadikan sebuah organisasi harus ada ketentuan yang lebih jelas dan tegas.

Dari beberapa saran penulis diatas, hal terpenting lagi yang harus diperhatikan adalah kemampuan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan fungsi pelayanan publik seluas-luasnya kepada rakyat dan kemauan Pemerintah Daerah untuk melibatkan masyarakat lokal dalam penentuan serta pelaksanaan kebijakan pemerintahan yang bermuara pada pemenuhan kebutuhan rakyat lokal.

Hal tersebut berarti, penataan organisasi perangkat daerah lebih dari sekedar persoalan efektivitas dan efisiensi fungsi kelembagaan Pemerintah Daerah, tetapi merupakan persoalan reformasi *mindset* para administrator/birokrasi daerah agar lebih berorientasi melayani rakyat sesuai dengan hakekat makna dari administrasi, yang dalam bahasa latin disebut *administrare* artinya melayani.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku :

AAGN Ari Dwipayana dan Sutoro Eko (editor), ***Membangun Good Governance di Desa,*** Institutee for Reseacrh and Empowerment (IRE), IRE Press, Yogyakarta, 2003

Abdul Aziz Hakim, ***Sistem Pemberhentian Kepala Daerah (Impeachment) Di Era Pemilihan Langsung (Dalam Kajian Yuridis Ketatanegaraan),*** Tesis Program Magister (S2) Ilmu Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2005

Abdul Gaffar Karim, ***Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia,*** Pen. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003

Ateng Syafrudin, ***Kapita Selekta Hakikat Otonomi dan Desentralisasi dalam Pembangunan Daerah, Cet. 1,*** Pen. Citra Media Hukum, Yogyakarta, 2006

Bintoro Tjokroamidjojo, ***Pengantar Administrasi Pembangunan,*** LP3ES, Jakarta, 1990

Budi Winarno, ***Teori Kebijakan Publik,*** Pusat Antar Universitas-Studi Sosial UGM, Yogyakarta, 2002

Buku Laporan Analisa Kelembagaan 2004, *Sebuah Kajian Mengenai Penataan Kelembagaan Perangkat Daerah Kabupaten Purworejo Tahun 2004,* Bagian Organisasi dan Aparatur, Sekretariat Daerah Kabupaten Purworejo, 2004

Bagir Manan, ***Menyongsong Fajar Otonomi Daerah,*** PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001

Bagir Manan, ***Wewenang Propinsi, Kabupaten dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah, Makalah Seminar Nasional "Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumber Daya Alam di Kawasan Pesisir Dalam Rangka Penataan Ruang,*** UNPAD, Bandung, 13 Mei 2000

Buku Pegangan 2007 Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah, Bagian II

Buku Pegangan 2009 Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah Bagian VI

C.ST. Kansil dan Christine S.T. Kansil, ***Sistem Pemerintahan Indonesia, Ed. Revisi,*** Pen. Bumi Aksara, Jakarta, 2003

David Osborne, dan Peter Plastrik (terjemahan), ***Memangkas Birokrasi-Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha,*** PPM, Jakarta, 2004

Dydiet Hardjito, ***Teori Organisasi dan Teknik Pengorganisasian,*** PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995

Fadillah Putra, ***Paradigma Kritis Dalam Studi Kebijakan Publik,*** Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2001

Gie, The Liang, ***Kamus Asministrasi,*** Gunung Agung, Jakarta, 1968

Hanif Nurcholis, ***Teori dan Pratik Pemrintahan Dan Otonomi daerah, Edisi Revisi,*** Grasindo PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2007

J. Wayong, ***Administrasi Keuangan Daerah,*** Ichtiar, Jakarta, 1980

Josef Riwu Kaho, ***Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah,*** Pen. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007

Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Kedua, Balai Pustaka, Jakarta, 1994

Kumorotomo W, Purwanto & Agus E, ***Anggaran Berbasis Kinerja; Konsep dan Aplikasinya,*** MAP-UGM, Yogyakarta, 2005

Miftah Thoha, ***Perilaku Organisasi "Konsep Dasar dan Aplikasi,*** PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002

Morrisan, ***Hukum Tata Negara Republik Indonesia Era Reformasi,*** Pen. Ramdina Prakarsa, Jakarta, 2005

Mohtar Mas'oed, ***Politik, Birokrasi, dan Pembangunan,*** Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999

Malayu Hasibuan, ***Organisasi dan Motivasi,*** Bumi Aksara, Jakarta, 1999

Ni'matul Huda, ***Hukum Pemerintahan Daerah, Cet. I,*** Pen. Nusa Media, Bandung, 2009

Peter M. Blau dan Marshall W.Meyer, ***Birokrasi dalam Masyarakat Modern,*** UI-Press, Jakarta, 1987

Ridwan HR, ***Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi,*** FH UII Press, Yogyakarta, 2009

Sadu Wasistiono, ***Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Edisi Kedua,*** Fokus Media, Bandung, 2002

Syaukani HR, ***Otonomi Daerah dan Kompetensi Lokal,*** PT. Dyatama Milenia, Jakarta, 2003

Sedarmayanti, ***Good Governance (Kepemerintahan yang Baik) bagian Kedua, Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance (Kepemerintahan yang Baik),*** Cet. I, Pen. Mandar Maju, Bandung, 2004

Sjachran Basah, Sengketa Administrasi, tulisan dalam buku, ***Bunga Rampai Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara,*** Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 1987

Soehardjo, ***Pengantar Hukum Administrasi Negara, Pertumbuhan dan Perkembangannya,*** Bagian Penerbit Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1994

Stephen P. Robin, ***Teori Organisasi Struktur, Desain dan Aplikasi Edisi 3,***alih bahasa: Jusuf Udaya, Arcan, Jakarta, 1994

UNDP, ***Governance for Suitable Development, A Policy Document,*** New York, UNDP, 1997

W. Riawan dan Kresno Budi, ***Legislative Drafting Teori Dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah,*** Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2009

W. Riawan Tjandra, Kurniawan A, Estiningsih M, ***Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah Dalam Pelayanan Publik,*** Pembaruan, Yogyakarta, 2005

William N Dunn, ***Pengantar Analisis Kebijakan Publik,*** Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2000

Wursanto, ***Dasar-dasar Ilmu Organisasi,*** Andi Offset, Yogyakarta, 2005

B. Seminar, Hasil Penelitian dan Wawancara :

Danang Cahyo Winardi, Tulisan Dalam ***Seminar Evaluasi Kelembagaan,*** Biro Organisasi dan Kepegawaian Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Tengah, 2009

Dedi Sutanto, ***Reorganisasi Unit Pelayanan Terpadu Kabupaten Kuantan Singingi Berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007,*** Program Pasca Sarjana UGM, Yogyakarta, 2009

Feisal Tamin (Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara), ***Kebijakan Penataan Organisasi Perangkat Daerah Dalam Rangka Pengelolaan Pemerintahan Yang Lebih Baik,*** Dalam Makalah Lokakarya PP No. 8 Tahun 2003, Press, Yogyakarta, 2003

Hasil Keputusan (Rekomendasi) Tim Analisa Kelembagaan Terhadap Evaluasi Kelembagaan Perangkat Daerah Kabupaten Purworejo Tahun 2009

PSKK UGM, ***Hasil Penelitian Penilaian Masyarakat Terhadap Kualitas Pelayanan Publik,*** Yogyakarta, 2003

Robert Aragae, ***Analisis Penataan Kelembagaan Dan Ketatalaksanaan Pada Pemerintah Propinsi Papua,*** Program Pasca Sarjana UGM, Yogyakarta, 2006

Zainal Ibrahim, ***Proses Restrukturisasi Kelembagaan Pemerintah Daerah di Indonesia,*** Tulisan tertanggal 25 Februari 2009, diakses melalui website : www.google.com, pada tanggal 06 Mei 2009

SF. Marbun, Bahan Kuliah Hukum Administrasi Negara, Dalam Bahan Diskusi ***Langkah Penerapan Asas-Asas Kewenangan, Pembuatan Tindakan/Keputusan dan Kaitannya Dengan SOP Dalam RUU Administrasi Publik,*** Program Pascasarjana Ilmu Hukum,UII, Yogyakarta

Sebuah Kajian Mengenai Penataan Kelembagaan Perangkat Daerah Kabupaten Purworejo Tahun 2004, Bagian Organisasi dan Aparatur Setda Kab. Purworejo, 2004

Wawancara, Tri Handoyo (Asisten Sekda Bidang Pemerintahan), Purworejo, Tanggal 22 Juni 2010

Wawancara, Bambang Sugito (Kabag. Organisasi dan Aparatur Setda), Purworejo, Tanggal 10 Agustus 2010

C. Peraturan Perundang-undangan :

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

PP Nomor 84 Tahun 2000 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah

PP Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah

PP Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah

Perda Nomor 28 Tahun 2000 Tentang Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Purworejo

Perda Nomor 9 Tahun 2002 Tentang Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Purworejo

Peraturan Daerah No. 14 Tahun 2008 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Purworejo