

## PENATAAN KELEMBAGAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Oleh: Rasyid Thaha

### ABSTRAK

Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui gambaran penataan kelembagaan pada pemerintah daerah. Hasil tulisan ini menunjukkan bahwa penataan kelembagaan yang dilakukan oleh pemerintah daerah guna mewujudkan *Good Governance* masih relevan dengan pelaksanaan dan pembagian kewenangan dalam pola restrukturisasi hal ini bisa dilihat dan dikaji dari hasil analisis dan pembahasan sebelumnya yang menurut sebahagian besar responden. Kemudian dalam hal penerapan dan pengadaan fasilitas teknologi mendapat perhatian responden bahwa masih layak dan mampu menjadi penunjang dalam operasional. Sementara dalam hal penempatan personil bisa dijadikan sebagai acuan bahwa personil sudah mampu bersinergi dengan tugas dan tanggungjawabnya, begitu pula dalam melakukan kerja sama sebagai satu kesatuan organisasi (*team work*).

Faktor-faktor yang mempengaruhi pola restrukturisasi birokrasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah guna mewujudkan *Good Governance* dapat dikaji dari berbagai segi, diantaranya masalah kepastian hukum. Menurut sebagian responden bahwa hal itu sudah dilakukan berdasarkan keadilan dan pemberlakuan hak dan kewajiban yang sama. Dalam ranah transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah telah berhasil menjadikan sebagai pola yang terbuka dan dapat diakses juga mengedepankan bentuk manajemen yang terbuka sebagai bentuk pertanggung jawaban moral.

**Kata kunci :** Penataan kelembagaan, Pemerintah daerah

### PENDAHULUAN

Sistem pemerintahan Indonesia mengalami perubahan mendasar pada tahun 1999 yaitu dengan diberlakukannya sistem desentralisasi. Perubahan tata aturan pemerintahan di Indonesia pada hakekatnya merupakan upaya dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik atau *Good Governance*. Salah satu tujuan *Good Governance* adalah mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Dengan demikian apa yang menjadi kebutuhan,

permasalahan, keinginan, dan kepentingan serta aspirasi masyarakat dapat dipahami secara baik dan benar oleh pemerintah. Sehingga pemerintah mampu menyediakan layanan masyarakat secara efisien, mampu mengurangi biaya, memperbaiki *output* dan penggunaan sumber daya manusia secara lebih efektif.

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah untuk menyusun organisasi perangkat daerahnya. 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 kongruen berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka dalam implementasi kelembagaan setidaknya terwadahi fungsi-fungsi pemerintahan tersebut pada masing-masing tingkatan pemerintahan.

Pembentukan kelembagaan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2003 pasal 120 yang mengungkapkan bahwa perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan.

Dengan membentuk kelembagaan, maka pemerintah daerah dapat menyelenggarakan pemerintahan secara efisien untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Pembentukan kelembagaan pemerintah daerah dilakukan berdasarkan Peraturan Pemerintah

Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Dalam kebijakan tersebut tergambar bahwa perangkat daerah terbagi atas lima unsur yaitu :

1. Unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam Sekretariat.
2. Unsur pengawas yang diwadahi dalam bentuk inspektorat.
3. Unsur perencana yang diwadahi dalam bentuk badan.
4. Unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan edaerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah.
5. Unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam dinas daerah.

Dinamika tuntutan masyarakat akan kualitas pelayanan menuntut pemerintah daerah untuk melakukan pemerintahan daerah kelembagaan sehingga bentuk kelembagaan daerah yang dibuat akan lebih efisien. Karakter ini ditunjukkan dengan struktur kelembagaan yang ramping. Kelembagaan yang besar, akan memungkinkan terjadinya *overlap* implementasi tugas pokok dan fungsi antar organisasi yang ada. Banyaknya keragaman organisasi kelembagaan yang dibangun oleh pemerintah daerah menciptakan

potensi terjadinya duplikasi pelaksanaan tugas. Kondisi ini selain menciptakan sulitnya koordinasi pada tatanan implementasi kebijakan publik juga berakibat pada pemborosan penggunaan sumber daya. Banyaknya keragaman organisasi yang dibangun juga menciptakan semakin banyak kemungkinan terciptanya garis konflik antara organisasi kelembagaan itu sendiri.

Organisasi pemerintah yang ramping akan menghasilkan kualitas pelayanan masyarakat yang lebih berkualitas serta memudahkan bagi penerima layanan. Kondisi ini menjadikan kelembagaan yang tidak berbelit-belit serta prosedur pelayanan yang mudah dipahami oleh masyarakat serta memberikan kejelasan dan kepastian hukum bagi masyarakat.

Pada sebuah organisasi pemerintahan, kesuksesan atau kegagalan dalam pelaksanaan tugas dan penyelenggaraan pemerintahan, dipengaruhi oleh kepemimpinan, melalui kepemimpinan dan didukung oleh kapasitas organisasi pemerintahan yang memadai, maka penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) akan terwujud, sebaliknya kelemahan kepemimpinan merupakan salah satu sebab keruntuhan kinerja kelembagaan di Indonesia. (Istianto, 2009: 2)

Kepemimpinan (*leadership*) dapat dikatakan sebagai cara dari seorang pemimpin (*leader*) dalam mengarahkan, mendorong dan mengatur seluruh unsur-unsur di dalam kelompok atau organisasinya untuk mencapai suatu tujuan organisasi yang diinginkan sehingga menghasilkan kinerja pegawai yang maksimal. Dengan meningkatnya kinerja pegawai berarti tercapainya hasil kerja seseorang atau pegawai dalam mewujudkan tujuan organisasi.

Kepemimpinan yang ada di Indonesia membutuhkan kepemimpinan yang baik sehingga Indonesia dapat menciptakan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat yang ada di wilayah tersebut. Sasaran yang ingin dicapai dalam pembangunan di Indonesia adalah peningkatan pemerataan pembangunan beserta hasil-hasilnya. Hal ini telah menjadi salah satu kebijaksanaan pokok pemerintah guna meningkatkan dan sekaligus menyeraskan pertumbuhan dan perkembangan pada setiap daerah di seluruh wilayah Indonesia.

Pada awal-awal pembangunan dilaksanakan, peranan pemerintah biasanya sangat dominan. Bahkan di negara yang menganut paham sosialis murni, seluruh kegiatan pembangunan adalah tanggung jawab pemerintah. Namun demikian

partisipasi masyarakat dalam usaha pembangunan sangat diperlukan. Kartasasmita (1997) menyebutkan bahwa studi empiris menunjukkan bahwa kegagalan pembangunan atau pembangunan tidak memenuhi sasaran, karena kurangnya partisipasi masyarakat, bahkan banyak kasus menunjukkan rakyat menentang upaya pembangunan.

Menggerakkan partisipasi masyarakat bukan hanya esensial untuk mendukung kegiatan pembangunan oleh pemerintah, tetapi juga agar masyarakat berperan lebih besar dalam kegiatan yang dilakukannya sendiri. Dengan demikian menjadi tugas penting manajemen pembangunan untuk membimbing, menggerakkan dan menciptakan iklim yang mendukung kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh masyarakat.

Pendekatan strategi pembangunan pada kemandirian masyarakat (*self-help strategy*) oleh Slamet (1994) dijelaskan sebagai memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengelola dan mengorganisasikan sumber-sumber lokal, baik yang bersifat materiil, pikiran maupun tenaga. Pemberian bantuan yang berasal dari luar, baik yang bersifat teknis maupun keuangan tetap dimungkinkan, tetapi dengan jumlah yang terbatas.

Pembangunan di Indonesia mencakup banyak kegiatan yang beraneka ragam yang semuanya itu dimaksudkan untuk meningkatkan taraf hidup dan kualitas hidup masyarakat. Perwujudannya dapat bermacam-macam, seperti pelayanan kesehatan, penyuluhan, bantuan teknis, penyediaan kebutuhan air, listrik, jalan, perumahan sampai dengan proyek-proyek yang bertujuan meningkatkan taraf hidup rakyat. Salah satu perwujudan dari pembangunan tersebut yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah pembangunan prasarana jalan.

Perkembangan pembangunan jalan sangat erat hubungannya dengan perkembangan umat manusia di bidang ekonomi, sosial, budaya dan teknologi, sedangkan perkembangan teknik jalan seiring dengan perkembangan teknologi yang ditemukan dan dikuasai oleh manusia. Oleh karena itu proses pembangunan jalan mengalami perubahan sesuai dengan perubahan-perubahan yang terjadi dalam masyarakat.

Era globalisasi yang ditunjukkan oleh berbagai kemajuan teknologi khususnya dibidang informasi, komunikasi dan transportasi telah memperluas jangkauan kegiatan ekonomi masyarakat yang menuntut tersedianya prasarana yang dapat

mempercepat mobilitas barang, jasa dan manusia. Perluasan jaringan jalan merupakan salah satu usaha yang dapat mempercepat mobilitas penduduk, arus barang dan jasa serta informasi dalam jumlah yang besar.

Perkembangan teknologi yang cukup tinggi memperbesar tuntutan masyarakat terhadap ketersediaan prasarana transportasi. Hal ini menjadi salah satu permasalahan yang harus dihadapi oleh Pemerintah dalam rangka mempercepat pertumbuhan ekonomi masyarakat, memperkuat daya saing dan meningkatkan ketahanan ekonomi masyarakat, karena prasarana transportasi khususnya prasarana jalan merupakan prasarana penunjang bagi tumbuh dan berkembangnya sektor-sektor lain di bidang ekonomi.

Keinginan dan tuntutan (*demand*) yang berkembang ditengah-tengah masyarakat perlu mendapat perhatian yang cukup dan mendapat penyelesaian sebagaimana mestinya, oleh karena itu pembentukan kebijaksanaan (*policy formation*) harus terus menerus mendapat perhatian. Pembangunan merupakan suatu proses pembaharuan yang kontinyu dan terus menerus dari suatu keadaan tertentu kepada suatu keadaan yang dianggap lebih baik. Usaha pembaharuan untuk

mendapatkan keadaan yang lebih baik harus dilakukan secara bersama-sama oleh masyarakat dan pemerintah, karena pada dasarnya kebijaksanaan pemerintah merupakan perpaduan dan pemadatan/kristalisasi daripada pendapat-pendapat dan keinginan-keinginan rakyat dan golongan-golongan dalam masyarakat sebagaimana dikatakan Dimock (1958) dalam Soenarko (2000) "*Public policy is the reconciliation and cristallization of the views and wants of many people and groups in the body social*". Namun demikian di negara-negara berkembang pada umumnya peranan pemerintah lebih aktif dibanding dengan peranan masyarakat secara langsung Tjokroamodjojo (1988).

Selain itu penetapan tujuan-tujuan pembangunan yang hendak dicapai harus merupakan suatu usaha yang dilakukan semua pihak yang merasa perlu untuk membantunya, "*The determining of objectives for administrasion activity is ane enterprise to which all operating levels may contribute*" (John D. Millet dalam Soenarko , 2000)

Keaktifan pemerintah dalam proses penataan kelembagaan hendaknya disertai dengan usaha untuk memperbesar peranan masyarakat atau usaha pemberdayaan masyarakat. Hal ini dimaksudkan agar

masyarakat dapat terlibat secara aktif dalam proses pembangunan, karena tanpa keterlibatan masyarakat akan terjadi kekurangefektifan pembangunan.

Keterlibatan aktif atau partisipasi masyarakat tersebut dapat berarti keterlibatan dalam penentuan arah, strategi dan kebijaksanaan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah, keterlibatan dalam memikul beban dan tanggungjawab dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan dan keterlibatan dalam memetik hasil dan manfaat secara berkeadilan (Tjokroamidjojo, 1992).

Dukungan masyarakat terhadap pelaksanaan pembangunan merupakan salah satu faktor yang dapat menentukan keberhasilan dan kegagalan setiap program pembangunan. Oleh karena itu dukungan masyarakat hendaknya selalu mendapat perhatian dan selalu diusahakan keberadaannya dalam setiap kesempatan.

Idealnya, besarnya kebutuhan masyarakat terhadap sesuatu diikuti dengan besarnya partisipasi dalam proses pencapaiannya. Partisipasi yang dimaksud adalah partisipasi dalam perencanaan, pelaksanaan maupun pemeliharannya atau partisipasi dalam keseluruhan tahapan pembangunan (Soenarko, 1998). Oleh karena itu dapatlah dikatakan bahwa tingkat

kebutuhan masyarakat terhadap sesuatu sebanding dengan apa yang diperbuatnya.

Pembangunan Prasarana jalan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Tingkat Daerah Kabupaten menempati prioritas yang cukup tinggi. Salah satu contoh adalah besarnya anggaran pembangunan prasarana jalan tahun anggaran 1999/2000 di Kabupaten Bone adalah sebesar 99% dari anggaran sektor transportasi, meteorologi dan geofisika, atau sebesar 33,7% dari anggaran pembangunan yang tercantum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Besarnya kontribusi anggaran yang dialokasikan ke sektor transportasi di Kabupaten Nganjuk tersebut seiring dengan diberlakukannya otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab, dimana dituntut kesiapan setiap daerah dalam menyelenggarakan pemerintah di daerah. Akan tetapi permasalahan yang terjadi di lapangan adalah: apakah program kegiatan pembangunan prasarana jalan tersebut akan diiringi dengan partisipasi masyarakat.

### **KONSEP PEMERINTAHAN DAERAH**

Dalam era persaingan yang semakin ketat, setiap organisasi harus senantiasa mengevaluasi kinerjanya, melakukan

perbaikan, agar tetap berkembang dan dapat bersaing. Perbaikan ini harus dilaksanakan secara berkesinambungan. Tujuannya adalah agar organisasi itu semakin berkembang, dapat bersaing dan minimal dapat mempertahankan kualitas yang sulit diprediksi. Salah satu strategi untuk memperbaiki dan memaksimalkan kinerja organisasi adalah pemerintahan daerah.

Pemerintahan daerah organisasi ditujukan untuk mencapai efektifitas dan efisiensi organisasi. Hal ini dilakukan dengan cara menata kembali struktur organisasi menjadi lebih baik. Hal ini sesuai dengan definisi pemerintahan daerah yang diuraikan berikut.

Pemerintahan daerah, sering disebut sebagai *downsizing* atau *delayering*, melibatkan pengurangan di bidang tenaga kerja, unit kerja atau divisi, ataupun pengurangan tingkat jabatan dalam struktur organisasi. Pengurangan ini diperlukan untuk memperbaiki efisiensi dan efektifitas (David, F, 1997).

Strategi pemerintahan daerah digunakan untuk mencari jalan keluar bagi organisasi yang tidak berkembang, sakit atau adanya ancaman bagi organisasi, atau industri diambang pintu perubahan yang signifikan. (Mintzberg & Quinn, 1996).

Pemerintahan daerah perusahaan bertujuan untuk memperbaiki dan memaksimalkan kinerja organisasi (Djohanputro, 2004).

Pemerintahan daerah merupakan suatu kegiatan yang sangat terkait dengan kemajuan suatu organisasi untuk mempertahankan keberadaannya. Suatu organisasi yang di dalamnya terdapat sekelompok manusia menunjukkan perilaku yang menggambarkan keterkaitan antara manusia dan organisasi tersebut. Sedarmayanti (2000:39) mengungkapkan bahwa perilaku organisasi terdiri atas dua aspek yaitu pengaruh organisasi terhadap manusia dan pengaruh manusia terhadap organisasi.

Pemerintahan daerah organisasi berarti juga proses merubah, memperluas atau memperkecil organisasi sesuai visi, misi, tujuan dan sasaran yang akan dicapai oleh organisasi agar memberikan kontribusi positif bagi *public* maupun *customers* sehingga kepuasan masyarakat dan pelanggan (*public and customers satisfaction*) yang merupakan salah satu tolak ukur keberhasilan *public service* dapat terpenuhi.

Perubahan organisasi merupakan beralihnya kondisi organisasi dari kondisi yang berlaku kini menuju kondisi masa yang akan datang yang diinginkan guna

meningkatkan efektivitasnya. Perubahan merupakan sesuatu hal yang harus terjadi dalam suatu organisasi karena tuntutan perkembangan zaman. Sedarmayanti (2000:44) mengungkapkan bahwa untuk dapat tetap bertahan dan berkembang, maka organisasi harus terus tumbuh dan mengadakan penyesuaian. Organisasi harus berinovasi, mengembangkan sesuatu yang baru, berekspansi ke pasar yang baru, menata kembali status hukum, organisasi, dan struktur permodalan termasuk memperkenalkan dan memanfaatkan teknologi baru, mengubah metode dan praktek kerja.

Perubahan organisasi dapat terjadi secara tidak direncanakan atau spontan dan dapat pula terjadi secara direncanakan. Perubahan yang direncanakan merupakan sebuah reaksi langsung terhadap keadaan nyata organisasi yang dibandingkan dengan tujuan organisasi.

Perubahan organisasi dapat disebabkan oleh faktor internal dan eksternal (Sedarmayanti, 2000:45). Secara internal, perubahan organisasi menyangkut perubahan teknologi, karyawan atau struktur. Sedangkan secara eksternal, berkaitan dengan ancaman dan peluang yang terjadi di luar organisasi dan dapat mempengaruhi kegiatan dalam organisasi. Apabila perubahan dikelola secara tidak benar,

maka akan menyebabkan menurunnya semangat kerja personil serta dapat menimbulkan konflik dalam organisasi.

Winardi (2004:4) mengungkapkan bahwa upaya perubahan organisasi dapat dipandang sebagai suatu proses yang terdiri dari 3 fase yaitu fase pencairan (*unfreezing*), fase perubahan (*changing*) dan fase pembekuan kembali (*refreezing*). Fase I merupakan tahapan dimana orang mempersiapkan sebuah situasi untuk perubahan. Fase II adalah mencakup tindakan modifikasi tugas-tugas, struktur, teknologi serta personil. Sedangkan fase III adalah upaya menstabilkan perubahan untuk memelihara perilaku individu dan organisasi.

Dalam melakukan perubahan organisasi terdapat 3 cara untuk mencapai hasil secara tepat. Cara tersebut adalah *reengineering*, pemerintahan daerah, dan inovasi (Winardi, 2004:9). *Reengineering* mencakup upaya untuk memikirkan kembali dan mendesain proses bisnis guna meningkatkan efektivitas organisasi. Kegiatan ini merupakan penataan ulang secara fundamental untuk mendapatkan perbaikan kinerja seperti biaya, kualitas, dan pelayanan. Kegiatan *reengineering* dilakukan terhadap hal yang bersifat mendasar. Kegiatan ini diharapkan dapat

menghasilkan perubahan yang bersifat terobosan baru yang berorientasi pada masa depan. Olehnya itu, dilakukan perubahan visi, misi, tujuan organisasi serta operasional organisasi.

Pemerintahan daerah organisasi dapat berarti sempit dan dapat pula secara luas. Sedarmayanti (2000:71) menguraikan bahwa pemerintahan daerah organisasi dalam arti sempit meliputi kinerja organisasi, kerjasama operasional, sistem dan prosedur kerja serta pendelegasian wewenang dan otonomi. Sedangkan pemerintahan daerah organisasi dalam arti luas, mencakup seluruh aspek yang dimiliki perusahaan yaitu meliputi sumber daya manusia, sumber daya keuangan dan sumber daya lainnya termasuk sarana dan prasarana.

Selanjutnya Winardi (2004:9) menguraikan bahwa pada langkah pemerintahan daerah, terdapat dua macam langkah inti kegiatan yaitu organisasi yang bersangkutan mengurangi tingkat diferensiasi dan integrasinya, dengan jalan meniadakan divisi-divisi, departemen-departemen atau tingkatan di dalam hierarki serta melaksanakan kegiatan *downsizing* dengan jalan mengurangi jumlah karyawannya, guna menekan biaya operasi.

Dalam pemerintahan daerah, diharapkan tercapai kinerja organisasi yang optimal, kerjasama yang kondusif, serta operasional

yang berjalan lancar. Kinerja yang optimal dapat tercapai dengan dukungan personil dan prestasi kelompok. Selanjutnya kerjasama operasional diharapkan dapat lebih harmonis dan situasi kerja akan lebih kondusif. Pemerintahan daerah juga menyangkut pendelegasian wewenang atau penataan kembali struktur organisasi sehingga organisasi menjadi responsif dan adaptif terhadap perubahan yang terjadi.

Inovasi merupakan suatu proses dimana organisasi memanfaatkan keterampilan dan sumber daya mereka untuk mengembangkan barang-barang dan jasa baru, atau untuk mengembangkan produk dan sistem pengoperasian baru, hingga dengan demikian mereka lebih baik dapat bereaksi terhadap kebutuhan pelanggan mereka.

Adapun target dari kegiatan pemerintahan daerah diungkapkan oleh Winardi (2004:97) yaitu individu, teknologi, struktur, proses-proses, kultur dan manajemen. Hal senada diungkapkan oleh Leavitt dalam Sutarto (2002:415) bahwa organisasi dapat dilakukan perubahan dalam hal struktur, teknologi dan orang.

Individu atau orang yang terlibat dalam organisasi dapat mempengaruhi struktur organisasi. Kemampuan dan cara berpikir individu, serta kebutuhan mereka

untuk bekerja sama mempengaruhi, wewenang dan hubungan antara satuan-satuan kerja juga mempengaruhi struktur organisasi. Selanjutnya pemerintahan daerah teknologi menyangkut perbaikan peralatan serta fasilitas-fasilitas dan metode untuk memperlancar kegiatan organisasi. Selain itu kegiatan ini juga harus didukung dengan perbaikan pengetahuan, keterampilan, sikap dan perilaku individu yang menunjang pemanfaatan teknologi.

Struktur organisasi adalah pengaturan antar hubungan bagian-bagian dari komponen dan posisi dalam suatu organisasi (Harjito:1995). Dengan struktur organisasi yang jelas, maka komponen dan posisi pendukung organisasi dapat diuraikan secara jelas. Selain itu, struktur juga menggambarkan kegiatan koordinasi dan kewenangan yang dimiliki oleh unit organisasi.

Kultur organisasi mewakili sebuah pola kompleks berupa keyakinan, ekspektasi-ekspektasi, ide-ide, nilai-nilai, sikap, dan perilaku yang dirasakan dan diyakini secara bersama oleh para anggota suatu organisasi. (Winardi:2004). Perilaku rutin yang terjadi sewaktu orang berinteraksi seperti, misalnya ritual-ritual keorganisasian, seremoni-seremoni, dan bahasa yang umumnya digunakan, Norma-norma yang

dianut oleh kelompok-kelompok kerja pada seluruh organisasi yang bersangkutan seperti upah layak untuk pekerjaan yang dilaksanakan.

Nilai-nilai dominan yang dianut oleh organisasi seperti, kualitas produk atau kepemimpinan harga. Falsafah yang mengarahkan kebijakan-kebijakan suatu organisasi terhadap karyawan dan para pelanggan mereka. Peraturan-peraturan permainan, untuk melaksanakan tata pergaulan di dalam organisasi bersangkutan, atau tata cara yang perlu dipahami dan dipelajari oleh seorang karyawan baru, agar ia diterima oleh para anggota lainnya di dalam organisasi tersebut. Perasaan atau iklim yang timbul di dalam sebuah organisasi oleh karena tata susunan fisiknya, dan cara dengan apa para anggota organisasi tersebut berinteraksi dengan para pelanggan, atau dengan pihak luar lainnya.

Manajemen organisasi bertujuan untuk mengembangkan partisipasi (karyawan) dalam kegiatan pemecahan masalah oleh para karyawan pada tingkatan lebih rendah guna menggantikan sebuah pendekatan dari atas ke bawah. Selain itu pentingnya koordinasi diuraikan oleh Hardjito (1995:47) bahwa koordinasi adalah proses pengintegrasian tujuan-tujuan dan

kegiatan-kegiatan dari satuan-satuan terpisah (unit-unit) suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi secara efisien. Dengan koordinasi yang baik, maka partisipasi setiap individu dalam organisasi dapat dikembangkan.

### **PENATAAN KELEMBAGAAN**

Kelembagaan berasal dari kata *bureaucracy* (Bahasa Inggris, *bureau cracy*), diartikan sebagai suatu organisasi yang memiliki rantai komando dengan bentuk piramida, dimana lebih banyak orang berada ditingkat bawah dari pada tingkat atas, biasanya ditemui pada instansi yang sifatnya administratif maupun militer.

Pada rantai komando ini setiap posisi serta tanggung jawab kerjanya dideskripsikan dengan jelas dalam organigram. Organisasi ini pun memiliki aturan dan prosedur ketat sehingga cenderung kurang fleksibel. Ciri lainnya adalah biasanya terdapat banyak formulir yang harus dilengkapi dan pendelegasian wewenang harus dilakukan sesuai dengan hirarki kekuasaan. (Wikipedia, 2008).

Kelembagaan sebagai suatu sistem organisasi formal dimunculkan pertama sekali oleh Max Weber pada tahun 1947, menurutnya kelembagaan merupakan tipe ideal bagi semua organisasi formal. Max

Weber mendefinisikan kelembagaan sebagai suatu bentuk organisasi yang ditandai oleh hierarki, spesialisasi peranan, dan tingkat kompetensi yang tinggi ditunjukkan oleh para pejabat yang terlatih untuk mengisi peran-peran tersebut (Sinambela, 2008:53).

Ciri organisasi yang mengikuti sistem kelembagaan ini adalah pembagian kerja dan spesialisasi, orientasi impersonal, kekuasaan hirarkis, peraturan-peraturan, karir yang panjang, dan efisiensi. Cita-cita utama dari sistem kelembagaan adalah mencapai efisiensi kerja yang seoptimal mungkin. Menurut Weber organisasi kelembagaan dapat digunakan sebagai pendekatan efektif untuk mengontrol pekerjaan manusia sehingga sampai pada sasarannya, karena organisasi kelembagaan punya struktur yang jelas tentang kekuasaan dan orang yang punya kekuasaan mempunyai pengaruh sehingga dapat memberi perintah untuk mendistribusikan tugas kepada orang lain.

Hal senada diungkapkan oleh Nugroho (2004:28) bahwa kelembagaan dalam praktek dijabarkan sebagai pegawai negeri sipil. Ungkapan ini menekankan pentingnya peran sumber daya manusia dalam konteks kelembagaan. Kelembagaan merupakan lembaga yang memiliki kemampuan besar

dalam menggerakkan organisasi, karena kelembagaan ditata secara formal untuk melahirkan tindakan rasional dalam sebuah organisasi. Kelembagaan merupakan sarana dan alat dalam menjalankan kegiatan pemerintahan di era masyarakat yang semakin modern dan kompleks (Sinambela, 2008:53).

Kelembagaan memainkan peranan aktif di dalam proses politik di kebanyakan negara dan kelembagaan menggunakan banyak aktifitas-aktifitas, diantaranya usaha-usaha paling penting berupa implementasi Undang-Undang, persiapan proposal legislatif, peraturan ekonomi, lisensi dalam perekonomian dan masalah-masalah profesional, dan membagi pelayanan kesejahteraan (Herbert M. Levine dalam Aisyah, 2003).

Adapun ciri kelembagaan yang dapat mencapai tujuan negara diungkapkan oleh Widodo (2001:80) bahwa kelembagaan publik dalam era sekarang ini harus dapat bekerja secara efisien, efektif, kompetitif, responsif dan adaptif. Selain itu, kelembagaan publik harus mempunyai struktur dan prosedur yang fleksibel, juga harus mempunyai kemauan dan kemampuan yang diperlukan untuk memperkembangkan diri, menyesuaikan diri dengan situasi dinamis dan ketidakpastian lingkungan.

Max Weber berpendapat bahwa kelembagaan adalah suatu bentuk organisasi yang paling efisien dan rasional. Hal itu digambarkan dengan menunjukkan apa yang menjadi karakteristik kelembagaan, yaitu :

- a. Kewenangan yang berjenjang sesuai dengan tingkatan organisasi;
- b. Spesialisasi tugas, kewajiban, dan tanggung jawab;
- c. Posisi didesain sebagai jabatan;
- d. Penggantian dalam jabatan secara terencana;
- e. Jabatan bersifat impersonal;
- f. Suatu sistem aturan dan prosedur yang standar untuk menegakkan disiplin dan pengendaliannya;
- g. Kualifikasi yang rinci mengenai individu yang akan memangku jabatan;
- h. Perlindungan terhadap individu dari pemecatan.

Uraian tersebut lebih diperjelas oleh Nugroho (2004:28) bahwa kelembagaan mempunyai 10 ciri yaitu: 1) Para anggotanya (staf) secara pribadi bebas, dan hanya melakukan tugas-tugas impersonal dari jabatan-jabatannya; 2) Terdapat hierarki jabatan yang jelas; 3) Fungsi-fungsi jabatan diperinci dengan jelas; 4) Para pejabat diangkat berdasarkan kontrak; 5) Penyeleksian atas dasar kualifikasi

profesional yang secara ideal diperkuat dengan diploma yang diperoleh melalui ujian; 6) Anggotanya digaji dengan uang dan biasanya mempunyai hak-hak pensiun; 7) Pekerjaan pejabat ialah pekerjaannya yang satu-satunya; 8) Terdapat suatu struktur karier dan kenaikan pangkat adalah yang mungkin baik melalui senioritas ataupun prestasi dan sesuai dengan penilaian para atasan; 9) Pejabat tidak boleh mengambil kedudukannya sebagai miliknya pribadi begitu pula sumber-sumber yang menyertai kedudukan itu, dan; 10) Pejabat tunduk kepada pengendalian yang dipersatukan dan kepada sistem disipliner.

Kemampuan untuk menunjukkan ciri tersebut tergantung pada pelaku kelembagaan atau aparat untuk berfikir dinamis dan berupaya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Untuk itu setiap aparat hendaknya memiliki semangat kerja yang tinggi serta didukung oleh sumberdaya dan dana dalam pencapaian tujuan negara.

Berdasarkan perbedaan tugas pokok atau misi yang mendasari organisasinya, Syukur Abdullah dalam Alfian (1991:229) menjelaskan bahwa kelembagaan dibedakan dalam tiga kategori, yaitu :

a. Kelembagaan pemerintahan umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintah yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk

memelihara ketertiban dan keamanan, dari tingkat pusat sampai daerah (propinsi, kabupaten, kecamatan dan desa). Tugas-tugas tersebut lebih bersifat “mengatur” (*regulative function*).

b. Kelembagaan pembangunan yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang atau sektor khusus guna mencapai tujuan pembangunan, seperti pertanian, kesehatan, pendidikan, industri dan lain-lain. Fungsi pokoknya adalah fungsi pembangunan (*development function*) atau fungsi adaptasi (*adaptive function*).

c. Kelembagaan pelayanan, yaitu unit organisasi yang pada hakekatnya merupakan bagian yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Dalam kategori ini dapat disebutkan antara lain rumah sakit, sekolah, kantor koperasi, bank rakyat tingkat desa, kantor atau unit pelayanan departemen sosial, transmigrasi dan berbagai unit organisasi lainnya yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat atas nama pemerintah. Fungsi utamanya ialah pelayanan (*service*) langsung kepada masyarakat. Termasuk dalam konsep ini ialah apa yang disebut oleh Michael Lipsky sebagai kelembagaan di lapangan tugas dan berhubungan langsung dengan warga masyarakat.

Pelaksanaan fungsi sebagai pelayanan terhadap masyarakat tidak dapat dipisahkan dari kemampuan profesional, serta manajemen dan organisasi (*capacity and capability institutional*) yang berorientasi pada pelaksanaan pembangunan secara terpadu, lancar, dan integral dengan pendekatan administratif, karena itu, kelembagaan sebagai public servis harus mampu menyeimbangkan antara kekuasaan dan tanggung jawab (*power and responsibility*), sehingga fungsi-fungsi yang dijalankannya memperoleh kedudukannya.

Dalam menjalankan fungsinya pemerintahan, kelembagaan pemerintahan yang terstruktur dalam suatu wadah organisasi, melakukan proses (kegiatan) dan perilaku (nilai), kelembagaan pemerintahan harus memiliki kemampuan profesional, kualifikasi administrasi atau manajerial, dan hierarki yang jelas untuk melaksanakan kekuasaan dan tanggung jawab sebagai abdi masyarakat.

Kelembagaan mengandung prinsip hierarki, sehingga dalam pelaksanaannya ada kelembagaan pemerintahan lokal dan kelembagaan pemerintahan sentral. Kelembagaan lokal merupakan perpanjangan tangan kelembagaan sentral dalam memberikan akses. Pelayanan pemerintahan dan pembangunan di daerah.

Kedudukan kelembagaan pemerintahan lokal dalam kaitannya dengan isu demokrasi, otonomi, dan keterbukaan sangat strategis. Dikatakan strategis karena kelembagaan lokal menjadi ujung tombak untuk menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan nasional maupun daerah.

Selain itu, budaya kelembagaan sangat mempengaruhi kinerja dari kelembagaan tersebut. Budaya organisasi (kelembagaan) merupakan kesepakatan bersama tentang nilai-nilai bersama dalam kehidupan organisasi dan mengikat semua orang dalam organisasi yang bersangkutan (Siagian, 1995). Oleh karena itu budaya organisasi kelembagaan akan menentukan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh para anggota organisasi dan selanjutnya juga dapat menentukan batas-batas normatif perilaku anggota organisasi. Budaya ini juga mengatur tentang sifat dan bentuk-bentuk pengendalian dan pengawasan organisasi dan menentukan gaya manajerial yang dapat diterima oleh para anggota organisasi. Setiap kelembagaan harus menentukan cara-cara kerja yang tepat untuk mencapai efektifitas dan efisiensi. Suryono (2003) menguraikan bahwa peran penting yang dimainkan oleh budaya organisasi (kelembagaan) adalah

membantu menciptakan rasa memiliki terhadap organisasi; menciptakan jati diri para anggota organisasi, menciptakan keterikatan emosional antara organisasi dan pekerja yang terlibat di dalamnya, membantu menciptakan stabilitas organisasi sebagai sistem sosial, dan menemukan pola pedoman perilaku sebagai hasil dari norma-norma kebiasaan yang terbentuk dalam keseharian.

## **ANALISIS SWOT TERHADAP STRUKTUR PENATAAN KELEMBAGAAN DALAM PEMERINTAHAN DAERAH**

### **Analisis Terhadap Struktur**

Untuk mengetahui penataan kelembagaan dalam pemerintahan daerah terutama dalam analisis struktur maka diperlukan sebuah pendekatan analisis SWOT. Dapat diuraikan melalui kutipan-kutipan yang diperoleh dengan melakukan interview kepada beberapa informan kunci dan ahli yang telah ditetapkan pada penelitian ini.

Secara umum, kekuatan (*strength*) penataan kelembagaan melalui analisis struktur dapat diketahui dari keseriusan Pemerintah Daerah di Indonesia untuk menyesuaikan antara kewenangan dengan kesesuaian struktur yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Pola kesesuaian struktur itu dijabarkan ke dalam organisasi

melalui bidang masing-masing sehingga setiap orang atau pimpinan dapat merasakan kesesuaian pekerjaan mereka dengan pola kewenangan yang diberikan. Sehingga tidak ada alasan bagi mereka untuk tidak melakukan yang terbaik dalam rangka memegang amanah memberikan pelayanan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Inilah buah dari adanya kebijakan Pemerintah untuk terus melakukan strukturisasi pada setiap lini dan pekerjaan.

Pada hal lain, kekuatan (*strength*) penataan kelembagaan selama ini adalah dengan menerapkan dan membentuk struktur berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007 yang sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Hal ini mengindikasikan bahwa Pemerintah Daerah dapat menjalankan kebijakan desentralisasi yaitu adanya kewenangan yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Namun kewenangan ini menjadi dilematis atau akan berpeluang lemah (*weakness*) bila pekerjaan itu tidak dapat dilaksanakan oleh Pemerintah daerah akibat *overload* (kelebihan pekerjaan).

Pada hal lain adanya pola kewenangan pusat ke daerah melalui desentralisasi tersebut membuka peluang (*opportunity*) sekaligus ancaman (*treath*) akibat ketidakefektifan dan membuka

peluang KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme) hal ini dapat terjadi karena Pemerintah Daerah memiliki kewenangan yang sangat luas dan sulit untuk dikontrol.

### **Analisis Terhadap Teknologi**

Untuk mengetahui penataan kelembagaan terutama mengetahui bagaimana analisis teknologi berlangsung maka penulis memaparkannya melalui pendekatan analisis SWOT. Pendekatan ini digunakan untuk menjawab bagaimana kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman itu berlangsung dalam ranah restrukturisasi bidang teknologi Pemerintah Daerah Di Indonesia. Dari hasil wawancara maka diperoleh hasil tersebut berdasarkan jawaban dari kutipan wawancara pada pembahasan sebelumnya.

Secara umum, apa yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Di Indonesia dalam menyediakan peralatan dan fasilitas teknologi adalah sesuatu yang bermanfaat (*strength*). Kekuatan ini bisa menjelma karena kemampuan mengadopsi teknologi dalam membantu kegiatan operasional organisasi atau setiap bidang dalam lingkungan Pemerintah daerah di Indonesia. Ketersediaan fasilitas juga menjadi jawaban atas keterlambatan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat selama ini.

Kekuatan lain (*strength*) adalah komitmen pemerintah untuk terus melakukan inovasi dalam pelayanan dengan mengadopsi alat teknologi yang lebih berpihak kepada pelayanan yang efektif dan efisien sehingga memberi dampak positif kepada pemerintahan yang sementara berjalan. Dan terutama kepada pimpinan setingkat Bupati dan perangkatnya. Ketersediaan sarana dan prasarana teknologi seperti alat komunikasi, kendaraan dinas serta sarana lainnya menguatkan bahwa pemerintah bersungguh-sungguh melakukan perbaikan.

### **Analisis terhadap Personil**

Untuk menganalisis melalui pendekatan SWOT terhadap personil. Maka penulis memperoleh gambaran dari hasil wawancara dengan beberapa informan. Dari hasil tersebut diketahui bahwa kesadaran Pemerintah Daerah di Indonesia melakukan restrukturisasi melalui pendayagunaan aparat atau personil diwujudkan dalam bentuk mengikutsertakan mereka dalam diklat, keterampilan menjalankan tugas birokrasi, serta kemudahan bekerja sama dalam satu tim. Hal ini menjadi kekuatan (*strength*) bagi Pemerintah Daerah Di Indonesia dalam pencapaian tujuan bersama organisasi.

Hal lain yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah di Indonesia adalah

memberikan kesempatan kepada setiap personil untuk melanjutkan pendidikan yang lebih tinggi sebagai upaya menjawab tantangan (*opportunity*) ke depan yang lebih membutuhkan kecepatan dalam mengambil sebuah keputusan serta meningkatkan kedisiplinan mereka akan tugas dan tanggung jawab yang diembannya. Serta motivasi yang tinggi untuk meningkatkan kinerja mereka.

### **ANALISIS SWOT TERHADAP FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI PENATAAN KELEMBAGAAN DALAM PEMERINTAHAN DAERAH**

#### **Faktor Internal**

##### 1. Kekuatan (*Strength*)

Bila kita mencermati dari apa yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah di Indonesia selama ini adalah sebuah kekuatan yang sangat penting dalam upaya restrukturisasi birokrasi. Kemampuan Pemerintah Daerah melakukan strukturisasi, teknologi, dan personil adalah sebuah keputusan yang baik untuk memperbaiki semua yang berkenaan dengan peningkatan kinerja dan terutama memberikan pelayanan bagi masyarakat. Dengan adanya tingkat pelayanan yang baik kepada masyarakat menjadikan pemerintah semakin mempunyai legitimasi dalam menjalankan roda pemerintahan. Dan pada akhirnya kepercayaan untuk

melanjutkan pemerintahan kedua kalinya dapat diwujudkan.

##### 2. Kelemahan (*Weakness*)

Pola penataan kelembagaan terkendala dari beberapa hal terutama masih adanya sebahagian personil dalam pemerintahan yang kurang memberikan apriori terhadap roda pemerintahan. Hal ini penulis dapatkan dari hasil kajian sebelumnya pada saat mentabulasi jawaban pada saat wawancara. Dari hasil wawancara tersebut masih ada personil yang kurang mendukung keputusan yang diambil oleh pemerintah daerah saat ini. Hal ini bila dibiarkan akan menggembosi pemerintahan yang solid.

#### **Faktor Eksternal**

##### 1. Peluang (*Opportunity*)

Banyak peluang yang diterima Pemerintah Daerah terutama setelah pemerintah pusat memberikan kewenangan penuh untuk mengelola sendiri daerahnya. Sehingga memberikan peluang untuk menata sendiri daerahnya. Hal ini memberikan peluang lain untuk memberdayakan seluruh personil yang ada dalam lingkungan pemerintahannya. Selain itu, peluang untuk meningkatkan kesejahteraan kepada masyarakat lebih luas dan terintegrasi.

##### 2. Ancaman (*Threat*)

Ancaman itu tetap ada, mulai dari pengembosan dari aparat sendiri untuk

tidak memberikan kesungguhan hati untuk bekerja karena ada unsur politik yang bekerja di dalamnya. Dalam setiap organisasi hal seperti ini adalah lumrah namun bila dibiarkan maka akan menjadi ancaman di masa yang akan datang. Selain itu ancaman lain adalah dengan sistem desentralisasi membuka peluang KKN bagi penguasa di setiap daerah yang justru menambah parah manajemen pemerintahan yang terbina selama ini, sehingga tingkat kepercayaan masyarakat kembali menurun dan melemah.

Dari uraian di atas dapat dikemukakan Analisis SWOT terhadap Pola penataan kelembagaan sebagai berikut :

**Tabel 2. Analisis SWOT Terhadap Pola Penataan Kelembagaan**

Strukturisasi Teknologi Personil Kepastian Hukum Transparansi Akuntabilitas	<b>STRENGTH</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Penerapan PP Nomor 41 Tahun 2007</li> <li>▪ SPM (Standar Pelayanan Maksimal)</li> </ul>	<b>WEAKNESS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transparansi</li> <li>▪ Kepastian hukum</li> </ul>
<b>OPPORTUNITY</b> Strukturisasi Teknologi Personil Kepastian Hukum Transparansi Akuntabilitas	<b>SO</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pemda melakukan restrukturisasi dengan baik</li> <li>▪ Transparansi</li> <li>▪ Akuntabilitas</li> </ul>	<b>WIO</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transparansi hukum dengan pemberlakuan hukum yang sama</li> <li>▪ Akuntabilitas</li> </ul>
<b>THREAT</b> Strukturisasi Teknologi Personil Kepastian Hukum Transparansi Akuntabilitas	<b>ST</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>Good Governance</i> harus berkelanjutan</li> <li>▪ Akuntabilitas</li> <li>▪ Kepastian hukum</li> </ul>	<b>WT</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Akuntabilitas</li> <li>▪ Transparansi</li> <li>▪ Kepastian hukum</li> </ul>

Gambaran hasil penelitian menunjukkan bahwa restrukturisasi birokrasi

memudahkan masyarakat untuk mengetahui penggunaan dana publik.

Dalam upaya peningkatan akuntabilitas, maka Pemerintah Daerah di Indonesia melakukan kontrol dalam pelaksanaan pemerintahan. Dengan unsur ini pemerintah wajib untuk bertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan. Hal ini terkait dengan salah satu tujuan pembangunan yaitu terciptanya suasana politik yang kondusif.

Dari hasil wawancara terhadap informan dan hasil observasi langsung di lapangan serta variabel yang diteliti, maka dapat dianalisis dengan analisis SWOT sebagai berikut :

Kekuatan (*Strength*) yang merupakan faktor penunjang internal :

1. PP Nomor 41 Tahun 2007 sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pemda Di Indonesia.
2. Struktur yang sederhana dapat mengakomodir kebutuhan daerah.
3. Fasilitas yang ada dapat mempermudah pelaksanaan tugas pokok yang berdampak pada pencapaian *Good Governance*.
4. Aparat mampu menjalankan tugas pokok Birokrasi Pemerintah Daerah.

5. Organisasi yang ada setelah restrukturisasi dapat mempermudah aparat untuk mengembangkan kemampuannya.
6. Standar Pelayanan Minimal (SPM) dapat memberikan kepastian hukum pada masyarakat.
7. Pola restrukturisasi birokrasi mempermudah Pemerintah Daerah di Indonesia untuk memberikan informasi yang jelas kepada masyarakat.
8. Pola restrukturisasi memudahkan pemerintah daerah untuk bertanggung jawab pada publik.

Kelemahan (*Weaknesses*) yang merupakan faktor penghambat internal :

1. Adanya tugas pokok yang serupa pada beberapa organisasi Pemda Di Indonesia yang dibentuk.
2. Sarana pendukung lain pada Pemda belum maksimal.
3. Pola restrukturisasi yang dibentuk member dampak perubahan kebutuhan sarana pada beberapa unit organisasi.
4. Keterbatasan dana dalam menjalankan tugas pokok birokrasi.
5. Motivasi aparat masih kurang dalam bekerjasama dengan tim kerja untuk pencapaian tujuan organisasi.
6. Masih kurangnya penyuluhan hukum terhadap masyarakat.
7. Transparansi dan akuntabilitas aparat Pemda belum optimal.

Peluang (*Opportunity*) yang merupakan faktor penunjang eksternal :

1. Pola restrukturisasi Birokrasi Pemda Di Indonesia telah mengarah pada pelaksanaan *Good Governance*.
2. Kesesuaian struktur kelembagaan yang ada dengan potensi daerah telah memberikan kemudahan kegiatan pelayanan masyarakat secara bertahap.
3. Organisasi yang dibentuk dapat melakukan pengelolaan potensi daerah seperti pengelolaan sumber daya alam sehingga dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD).
4. Ketersediaan sarana pendukung dapat mempermudah pelaksanaan tugas dan kinerja optimal.
5. Kemampuan aparat dapat dicapai dengan kegiatan Diklat secara kontinyu serta peningkatan pendidikan S1 dan S2.
6. Pola restrukturisasi birokrasi dapat berimplikasi terhadap kejelasan hukum bagi masyarakat.
7. Kemudahan masyarakat memperoleh informasi yang jelas dapat mewujudkan *Good Governance* dan kemudahan masyarakat mengetahui penggunaan dana Publik.
8. Pemda di Indonesia akan merevisi kelembagaan yang *overlap* dalam pelaksanaan tugas.

Ancaman (*threat*) yang merupakan faktor penghambat eksternal :

1. *Overlap* pelaksanaan tugas memberikan indikasi akan kualitas birokrasi yang kurang baik.
2. Sulitnya membangun koordinat antar instansi terkait propinsi dan pusat.
3. Kebutuhan daerah belum terungkap secara sistematis.
4. Kepercayaan masyarakat terhadap aparat Pemda di Indonesia mulai menurun.
5. PP Nomor 41 Tahun 2007 belum sepenuhnya mengarah pada pelaksanaan *Good Governance*.



**Gambar 2. Diagram Analisis SWOT**

**Keterangan :**

**Kuadran 1.** Ini merupakan situasi yang sangat menguntungkan Pemda Di Indonesia disamping memiliki peluang dan kekuatan, sehingga dapat memanfaatkan peluang yang ada. Strategi yang harus diterapkan dalam kondisi ini adalah mendukung kebijakan

PP Nomor 41 Tahun 2007. Untuk tetap merevisi kelembagaan yang ada secara utuh ke depan untuk terwujudnya *Good Governance*.

2. Meskipun menghadapi berbagai ancaman Pemda di Indonesia masih memiliki kekuatan dari segi Internal, Strategi yang diterapkan adalah menggunakan kekuatan untuk memanfaatkan peluang jangka panjang dengan pola restrukturisasi yang telah ada dapat dikembangkan dengan pembenahan birokrasi.
3. Pemda di Indonesia menghadapi peluang yang sangat besar tetapi di lain pihak Pemda menghadapi kendala/kelemahan internal, strategi yang diambil adalah meminimalkan masalah-masalah internal Pemda, sehingga dapat merebut peluang yang lebih baik, dalam mewujudkan *Good Governance*.
4. Pemda di Indonesia dalam situasi yang sangat tidak menguntungkan karena meng-

hadapi berbagai ancaman dan kelemahan internal, sehingga dapat menghambat pelaksanaan *Good Governance*.

## **PENUTUP**

### **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil temuan dalam penelitian ini, maka penulis memberikan simpulan setelah dianalisis dan dibahas sebagai berikut :

1. Pola restrukturisasi birokrasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah guna mewujudkan *Good Governance* masih relevan dengan pelaksanaan dan pembagian kewenangan dalam pola strukturisasi hal ini bisa dilihat dan dikaji dari hasil analisis dan pembahasan sebelumnya yang menurut sebahagian besar responden. Kemudian dalam hal penerapan dan pengadaan fasilitas teknologi mendapat perhatian responden bahwa masih layak dan mampu menjadi penunjang dalam operasional. Sementara dalam hal penempatan personil bisa dijadikan sebagai acuan bahwa personil sudah mampu bersinergi dengan tugas dan tanggungjawabnya, begitu pula dalam melakukan kerja sama sebagai satu kesatuan organisasi (*team work*)

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi pola restrukturisasi birokrasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah guna mewujudkan *Good Governance* dapat dikaji dari berbagai segi, diantaranya masalah kepastian hukum. Menurut sebagian responden bahwa hal itu sudah dilakukan berdasarkan keadilan dan perberlakuan hak dan kewajiban yang sama. Dalam ranah transparansi dan akuntabilitas pemerintah daerah telah berhasil menjadikan sebagai pola yang terbuka dan dapat diakses juga mengedepankan bentuk manajemen yang terbuka sebagai bentuk pertanggung jawaban moral

### **Saran-saran**

Berdasarkan hasil penelitian serta pembahasan dalam tulisan ini, maka penulis dapat memberikan saran-saran untuk menjawab simpulan sebagai berikut :

1. Pola restrukturisasi birokrasi yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Di Indonesia adalah sesuatu yang patut kita dukung karena hal ini juga berdampak kepada pelayanan masyarakat serta pelayanan kerja yang efektif dan efisien dalam mewujudkan *Good Governance* itu sendiri. Hal ini juga sesuai dengan PP No. 41 Tahun 2008 yang mengatur tentang hal strukturisasi, penyediaan

fasilitas teknologi serta penempatan dan pemberdayaan personil.

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi pola restrukturisasi birokrasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah guna mewujudkan *Good Governance* Dalam penelitian ini, Pemerintah Daerah Di Indonesia mencoba memberi ruang yang sebesar-besarnya kepada kepastian hukum agar harmonisasi roda pemerintahan dapat berjalan dengan baik yang pada akhirnya menjadi kekuatan (*Strength*) sekaligus mewujudkan peluang (*Oppurtunity*) dalam mewujudkan *Good Governance*. Kendati pelaksanaan transparansi pada level bawah tetapi dengan semangat untuk hal tersebut akan dapat dilakukan sepanjang Pemerintah Daerah bersungguh-sungguh sehingga menjadi bentuk pertanggungjawaban moral bagi birokrasi yang dipimpin serta masyarakat yang dilayani.

Masih perlunya revisi kelembagaan pada pelaksanaan tugas yang mendalami tumpang tindih antara Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) satu dengan SKPD lainnya. Perbaikan struktur organisasi, teknologi dan personil diharapkan dapat mewujudkan *Good Governance*. Restrukturisasi birokrasi

yang dilakukan Pemda di Indonesia harus disertai dukungan ketersediaan sarana dan kejelasan metode/aturan kerja. Pola restrukturisasi birokrasi yang telah ada hendaknya lebih ditingkatkan lagi melalui pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) dalam mewujudkan *Good Governance* Pemda di Indonesia.

#### DAFTAR PUSTAKA

- \_\_\_\_\_, 2000, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Aisyah, Dara, 2003, *Hubungan Birokrasi dengan Demokrasi*, <http://library.usu.ac.id/download/fisip/admnegara-aisyah.pdf>. Usu Digital Library, Diakses tanggal 30 November 2008.
- Alfian dan Nazaruddin Syamsyuddin, 1991, *Profil Budaya Politik Indonesia*, Pustaka Utama Grafit, Jakarta.
- Arikunto, Suharsimin, 2002, *Prosedur Penelitian (Suatu Pendekatan Praktek)*. Rineka Cipta, Jakarta.
- David, Fred R, 1997, *Strategic Management*. Prentice-Hall International, Inc. New Jersey.
- Djohanpuro, Bramantyo, MBA, PhD, 2004, *Restrukturisasi Perusahaan Berbasis Nilai. Strategi Menuju Keunggulan Bersaing*. Penerbit PPM, Jakarta.
- Hardjito, Dydiet, 1995, *Teori Organisasi dan Teknik Pengorganisasian*, Raja Grafindo Persada.

- <http://id.wikipedia.org/wiki/Birokrasi>, diakses tanggal 28 November 2008.
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Andi, Yogyakarta.
- Nazir, Moch, 1999, *Metode Penelitian*, Penerbit Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Nisjar S., Karhi, 1997, *Beberapa Catatan Tentang Good Governance*, dalam Jurnal Administrasi dan Pembangunan, Jakarta.
- Nugroho, Riant, 2004, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Porter, Michael E. 1997, *How Competitive Forces Shape Strategy*. Dalam tulisan Mintzberg, H. & Quinn, James, B.1996 : *The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases*. Prentice-Hall International, Inc. New Jersey.
- Riduwan. 2004, *Metode dan Teknik Menyusun Tesis*, Alfabeta, Bandung.
- Sedarmayanti, 2000, *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*, Mandar Maju, Bandung.
- Siagian, Sondang, 1995, *Teori Pengembangan Organisasi*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Sinambela, Lijan Poltak dkk, 2006, *Reformasi Pelayanan Publik, Teori Kebijakan, dan Implementasi*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Suryono, Agus, 2003, *Budaya Birokrasi Pelayanan Publik*, <http://publik.brawijaya.ac.id/simple/us/jurnal/pdf/11>. Diakses tanggal 30 November 2008.
- Sutarto, 2002, *Dasar-Dasar Organisasi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Widodo, Joko, 2001, *Good Governance : Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Jakarta.
- Winardi, 2004, *Manajemen Perubahan (Management of Change)*, Prenada Media, Jakarta.
- Peraturan perundang-undangan :
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 tentang *Organisasi Perangkat Daerah*.
  - Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*

