



**Kebijakan
Penataan Ulang Kelembagaan
Pelayanan Perizinan Pemda**

Dr. ULUNG PRIBADI

Kebijakan Penataan Ulang Kelembagaan Pelayanan Perizinan Pemda

Dr. ULUNG PRIBADI

*Kebijakan Penataan Ulang Kelembagaan
Pelayanan Perizinan Pemda*

Penulis : Dr. Ulung Pribadi

Desain : Djoko Supriyanto

Hak Cipta dilindungi oleh Undang-undang

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau

Seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.

Cetakan I, Desember 2015

Diterbitkan oleh Lembaga Penelitian, Publikasi & Pengabdian Masyarakat (LP3M) Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Jalan Lingkar Selatan Bantul Yogyakarta.

Telp: 0274-387656 pesawat 159

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Kebijakan Penataan Ulang Kelembagaan Pelayanan Perizinan Pemda / Ulung Pribadi, __
Yogyakarta

LP3M UMY Yogyakarta

304 hlm; 15 x 21 cm.

KATA PENGANTAR

Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt, ahli organisasi publik, dalam *The New Public Service* (2003:29), menegaskan tentang apa yang disebut sebagai kepentingan publik: “*public interest is the result of a dialogue about shared values.*” Jadi, kepentingan atau kebutuhan publik bukanlah kepentingan atau kebutuhan yang diinterpretasikan sendiri oleh penguasa yang kemudian dianggap sebagai kepentingan atau kebutuhan rakyat. Kepentingan atau kebutuhan rakyat betul-betul sebagai buah dari hasil dialog *stakeholders* masyarakat. Maka, menurut Denhardt and Denhardt, tugas *public servants* adalah *to serve citizens, not customers* (*servicing: negotiating and brokering interests among citizens and community groups, creating shared values*). Sehingga, menurut mereka, struktur organisasi yang dibentuk mestilah struktur organisasi yang bersifat kolaboratif yang mengakomodasi kebutuhan-kebutuhan masyarakat dalam unit-unit organisasi pemerintahan. (*collaborative structures with leadership shared internally and externally*).

Henry Mintzberg, dalam *The Structuring of Organizations: a Synthesis of the Research* (1979:104-5), menyodorkan mekanisme pembentukan struktur organisasi secara “*bottom-up procedure.*” Menurutnya, prosedur itu adalah:

“... from specific tasks to the over-all hierarchy. The designer then combines

these tasks into positions according to the degree of specialization desired, and determines how formalized each should be as well as what kind of training and indoctrination it should required. The next step is to build the superstructure, first by determining what types and how many positions should be grouped into the first-order units, and then what types and how many units should be grouped into ever-more-comprehensive units until the hierarchy is complete.”

Jadi pembentukan struktur organisasi harus dimulai dari identifikasi terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat, kemudian dibentuk unit-unit kecil yang melayani kebutuhan-kebutuhan masyarakat tersebut, dan pada akhirnya menjadi unit pelayanan masyarakat yang besar.

Buku ini menelaah kebijakan pemerintah dalam menata ulang kelembagaan pelayanan perizinan pemerintah daerah. Sumbangan baru buku ini adalah tinjauan kritisnya terhadap penataan kembali kelembagaan pelayanan perizinan pemerintah daerah yang ditinjau dari segi perubahan struktur organisasi. Tinjauan kritis dari segi perubahan struktur organisasi ini meliputi analisis terhadap cara-cara mengidentifikasi perincian pekerjaan (*division of labor/work*), penetapan departementalisasi/besaran organisasi (*unit grouping*), penyusunan rentang kendali/susunan organisasi (*span of control/unit size*), dan pendelegasian kewenangan (*delegation of authority*).

Yogyakarta, Desember 2015.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar - vii

Daftar Isi - ix

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang - 1

B. Rumusan masalah - 8

C. Metode - 8

BAB II KERANGKA DASAR TEORI

A. kelembagaan pelayanan perizinan pemerintah daerah - 11

B. Mengidentifikasi Perincian Pekerjaan (*Division of Labor/Work*) - 12

C. Menetapkan Departementalisasi/Besaran Organisasi (*Unit Grouping*)
- 14

D. Menyusun Rentang Kendali/Susunan Organisasi (*Span of Control/*
Unit Size) - 19

E. Mendelegasikan Kewenangan (*Delegation of Authority*) - 25

BAB III KEBIJAKAN PEMERINTAH TENTANG KELEMBAGAAN PEMDA

A. Kebijakan Pemerintah Pusat yang Memberi Kebebasan Kepada

Daerah - 28

- B. Kebijakan Pemerintah Pusat yang Mengendalikan Kebebasan Daerah - 33
- C. Kebijakan Pemerintah Pusat yang Membatasi Kebebasan Daerah - 54

BAB IV KEBIJAKAN KELEMBAGAAN PELAYANAN PERIZINAN DI DAERAH

- A. Kebijakan Pelayanan Publik - 91
- B. Kebijakan Kelembagaan Pelayanan Perizinan - 120

BAB V ANALISIS KELEMBAGAAN: PERSPEKTIF STRUKTUR ORGANISASI

- A. Analisis Identifikasi Perincian Pekerjaan (*Division of Labor/Work*) - 134
- B. Analisis Penetapan Departementalisasi/Besaran Organisasi (*Unit Grouping*) - 147
- C. Analisis Penyusunan Rentang Kendali/Susunan Organisasi (*Span of Control/Unit Size*) - 156
- D. Analisis Pendelegasian Kewenangan (*Delegation of Authority*) - 162

BAB VI KESIMPULAN

- A. Temuan - 172
- B. Saran - 175

DAFTAR PUSTAKA - 177

BABI

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Negara Indonesia telah menerapkan otonomi daerah sejak akhir dekade 1990-an yang ditandai dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Kebijakan otonomi daerah dimaksudkan untuk memberikan kekuasaan dan kewenangan kepada daerah untuk mengatur sendiri organisasi pemerintahannya. Otonomi daerah atau desentralisasi berdampak positif baik bagi organisasi pemerintahan di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Menurut Shabbir Cheema dan Rondinelli (dalam Rasyid dkk., 2002: 32-35), ada beberapa argumen pentingnya otonomi daerah, yakni:

1. desentralisasi dapat merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan, terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat di daerah yang bekerja di lapangan

dan tahu betul masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan desentralisasi maka perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen;

2. desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat;
3. dengan desentralisasi fungsi dan penugasan kepada pejabat di daerah, maka tingkat pemahaman serta sensitivitas terhadap kebutuhan masyarakat daerah akan meningkat. Kontak hubungan yang meningkat antara pejabat dengan masyarakat setempat akan memungkinkan kedua belah pihak untuk memiliki informasi yang lebih baik, sehingga dengan demikian akan mengakibatkan perumusan kebijakan yang lebih realistis dari pemerintah;
4. desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya “penetrasi” yang lebih baik dari pemerintah pusat bagi daerah-daerah yang terpencil atau sangat jauh dari pusat, di mana seringkali rencana pemerintah tidak dipahami oleh masyarakat setempat atau dihambat oleh elit lokal, dan di mana dukungan terhadap program pemerintah sangat terbatas;
5. desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, keagamaan di dalam perencanaan pembangunan yang kemudian dapat memperluas kesamaan dalam mengalokasikan sumberdaya dan investasi pemerintah;
6. desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas pemerintahan serta lembaga privat di daerah, yang kemudian dapat meningkatkan kemampuan mereka untuk mengambil alih fungsi yang selama ini dijalankan oleh departemen yang ada di pusat. Dengan desentralisasi maka peluang bagi masyarakat di daerah untuk meningkatkan kapasitas teknis dan manajerial;
7. desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di pusat dengan tidak lagi pejabat puncak di pusat menjalankan tugas rutin

karena hal itu dapat diserahkan kepada pejabat daerah. Dengan demikian, pejabat di pusat dapat menggunakan waktu dan energi mereka untuk melakukan supervisi dan pengawasan terhadap implementasi kebijakan;

8. desentralisasi juga dapat menyediakan struktur di mana berbagai departemen di pusat dapat dikoordinasi secara efektif bersama dengan pejabat di daerah dan sejumlah NGOs di daerah. Propinsi, kabupaten, dan kota dapat menyediakan basis wilayah koordinasi bagi program pemerintah, khususnya di dunia ketiga di mana banyak sekali program pedesaan yang dijalankan;
9. struktur pemerintahan yang didesentralisasikan diperlukan guna melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program. Struktur seperti itu dapat merupakan wahana bagi pertukaran informasi yang menyangkut kebutuhan masing-masing daerah kemudian secara bersama-sama menyampaikannya kepada pemerintah;
10. dengan menyediakan model alternatif cara pembuatan kebijakan, desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktivitas yang dilakukan oleh elit lokal, yang seringkali tidak simpatik dengan program pembangunan nasional dan tidak sensitif terhadap kebutuhan kalangan miskin di pedesaan;
11. desentralisasi dapat menghantarkan kepada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif, dan kreatif. Pemerintah daerah dapat memiliki peluang untuk menguji inovasi, serta bereksperimen dengan kebijakan yang baru di daerah-daerah tertentu tanpa harus menjustifikasinya kepada seluruh wilayah negara. Kalau mereka berhasil maka dapat dicontoh oleh daerah yang lainnya;
12. desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen dapat memungkinkan pemimpin di daerah menetapkan pelayanan dan fasilitas

secara efektif di tengah-tengah masyarakat, mengintegrasikan daerah-daerah yang terisolasi, memonitor dan melakukan evaluasi implementasi proyek pembangunan dengan lebih baik daripada yang dilakukan oleh pejabat di pusat;

13. desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di daerah untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan kebijakan, sehingga dengan demikian akan meningkatkan kepentingan mereka di dalam memelihara sistem politik;
14. desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan barang dan jasa di tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah, karena hal itu tidak lagi menjadi beban pemerintah pusat karena sudah diserahkan kepada daerah.

Secara praktis, kebijakan otonomi daerah atau politik desentralisasi di Indonesia dipandang sangat penting diberlakukan. Pentingnya otonomi itu dikarenakan beberapa alasan sebagai berikut (Rasyid dkk., 2002: 20): pertama, demi efisiensi-efektivitas pemerintahan, yakni dengan diberikannya kewenangan kepada daerah, maka tugas-tugas pemerintahan dapat dibagi-bagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemberian kewenangan (*devolution of authority*) kepada unit-unit atau satuan pemerintahan yang lebih rendah dan lebih kecil merupakan sesuatu kebutuhan yang mutlak dan tidak dapat dihindari; kedua, demi pendidikan politik, yakni sebagai kancah pelatihan (*training ground*) dan pengembangan demokrasi serta partisipasi masyarakat dalam pemilihan umum lokal maupun pembuatan kebijakan publik; ketiga, demi karir lanjutan, yakni karir politik dan pemerintahan dari pemerintahan daerah menuju ke pemerintahan nasional; keempat, demi stabilitas politik, yakni memberi kewenangan kepada daerah untuk

turut bertanggungjawab guna mendukung pemerintahan nasional; kelima, demi kesetaraan politik (*political equality*), yakni kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dan memperjuangkan isu-isu lokal; keenam, demi akuntabilitas publik, yakni dengan partisipasi masyarakat dalam perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan publik, maka kebijakan publik tersebut sangat dapat dipertanggungjawabkan. Jadi secara ideal politik otonomi daerah akan dapat memajukan pemerintahan dan masyarakat daerah. Dengan mengatur dirinya sendiri, daerah diharapkan mampu meningkatkan pelayanan publik, kesejahteraan ekonomi, partisipasi politik, dan ketentraman masyarakat.

Menurut Suwandi (2010), staf ahli Menteri Dalam Negeri, elemen dasar untuk membangun entitas pemerintahan daerah agar otonomi daerah dapat berjalan secara optimal antara lain adalah kelembagaan dan pelayanan publik. selengkapnya, menurutnya (Suwandi, 2010: 3-5), adalah sebagai berikut:

“(2) Kelembagaan. Elemen dasar yang kedua dari Pemerintahan Daerah adalah kelembagaan daerah. Kewenangan daerah tidak mungkin dapat dilaksanakan kalau tidak diakomodasikan dalam kelembagaan daerah. Ada dua kelembagaan penting yang membentuk Pemerintahan Daerah yaitu: kelembagaan untuk pejabat politik (elected officer) yaitu kelembagaan Kepala Daerah dan DPRD; dan kelembagaan untuk pejabat karir (appointed officer) yang terdiri dari perangkat daerah (dinas, badan, kantor dan sekretariat, Kecamatan, Kelurahan dll).

(6) Pelayanan Publik. Elemen dasar yang keenam yang membentuk Pemerintahan Daerah adalah “pelayanan publik”. Hasil akhir dari pemerintahan daerah adalah tersedianya “goods and services” yang dibutuhkan masyarakat. Secara lebih detail goods and services tersebut dapat dibagi dalam dua klasifikasi sesuai dengan hasil akhir (end products) yang dihasilkan Pemerintahan Daerah. Pertama Pemerintahan Daerah menghasilkan pub-

lic goods yaitu barang-barang (goods) untuk kepentingan masyarakat lokal seperti jalan, jembatan, irigasi, gedung sekolah, pasar, terminal, rumah sakit dsb yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Kedua, Pemda menghasilkan pelayanan yang bersifat pengaturan publik (public regulations) seperti menerbitkan Akte Kelahiran, KTP, KK, IMB, HO, dan sebagainya. Pada dasarnya pengaturan publik dimaksudkan untuk menciptakan ketentraman dan ketertiban (law and order) dalam masyarakat. Isu yang paling dominan dalam konteks pelayanan publik tersebut adalah bagaimana kualitas dan kuantitas pelayanan publik yang dihasilkan Pemda dalam rangka mensejahterakan masyarakat lokal. Prinsip-prinsip standard pelayanan minimal dan pengembangan pelayanan prima (better, cheaper, simpler and faster) serta akuntabilitas akan menjadi isu utama dalam pelayanan publik tersebut.”

Namun demikian, fakta-fakta menunjukkan banyak masalah. Menurut Suwandi (2010), ada pemerintah daerah yang cenderung membengkakkan struktur organisasinya dan ada pula instansi pusat yang menginginkan agar daerah membentuk lembaga yang serupa. Selengkapny, menurutnya (Suwandi, 2010: 8-9), adalah sebagai berikut:

“Adanya kecenderungan untuk membengkakkan struktur organisasi (SOTK) daerah karena tekanan birokrasi yang terlalu besar. Salah satu penyebabnya adalah terus diangkatnya PNS baru. Permasalahan PNS adalah pemerataannya yang tidak seimbang antardaerah. Sebaiknya sebelum pemerataan dan pengaturan PNS belum tertangani secara baik, pengangkatan PNS baru dilakukan moratorium, kecuali untuk tenaga-tenaga yang mendesak untuk direkrut.

Adanya kecenderungan Departemen/LPND meminta daerah untuk membuat kelembagaan serupa di daerah baik dalam bentuk Dinas, Badan atau Kantor. Sedangkan PP 41/2007 membatasi jumlah SOTK daerah

untuk mencegah terserapnya sebagian besar anggaran daerah untuk membiayai SOTK tersebut. Bengkaknya overhead cost Daerah akan mengurangi kemampuan daerah membiayai pelayanan publik untuk kesejahteraan masyarakat. Untuk itu daerah menyusun SOTK sesuai dengan prioritas pelayanan publik, baik dalam bentuk pelayanan dasar maupun pengembangan sektor unggulan yang menjadi prioritas Daerah ybs.”

Suwandi (2010: 15-16):

“Hasil review terhadap pelayanan publik menunjukkan gejala-gejala sebagai berikut:

1. Terbatasnya alokasi anggaran daerah untuk kepentingan pelayanan publik (hanya sekitar 30%) dan lebih banyak untuk overhead cost penyelenggara pemerintahan daerah (Kepala Daerah, DPRD dan Perangkat Daerah).
2. Kurang jelasnya prosedur, biaya dan waktu penyelesaian bagi masyarakat untuk memperoleh pelayanan publik dari Pemda.
3. Lemahnya akuntabilitas Pemda dalam penyediaan pelayanan publik
4. Standard Pelayanan Minimum (SPM) untuk pelayanan dasar (basic services) belum tersusun secara komprehensif. Hal ini akan menyebabkan berbagai masalah baik dalam bidang keuangan, binwas, perencanaan dan juga akuntabilitas.
5. Berbelit-belitnya prosedur dari Pemda untuk mengurus keperluan investasi dan kurangnya “sense of crisis” dari daerah sehingga mengurangi pentingnya isu membangun iklim investasi yang sehat di daerah. Sebagian besar Pemda belum memahami pentingnya kemudahan perijinan dalam investasi dan kurangnya insentif daerah untuk merangsang masuknya investasi.
6. Koordinasi antar stakeholders masih sulit; Pusat, Daerah dan Swasta masing-masing cenderung berjalan sendiri-sendiri.
7. Terdapat daerah-daerah yang sangat terbatas dari aspek SDM, pendanaan

sehingga memerlukan perhatian khusus untuk pemberdayaannya.

8. *Belum berkembangnya sikap enterpreneurship di kalangan Pemda.”*

Dari pemaparan latar belakang tersebut dapat diketahui bahwa terdapat perbedaan tajam antara harapan dan kenyataan. Pembentukan organisasi perangkat daerah, khususnya pelayanan publik, lebih khusus lagi pelayanan perizinan di daerah, mestinya harus sesuai dengan kebutuhan daerah. Tapi kenyataannya hal itu lebih tergantung kepada kepentingan-kepentingan tertentu di daerah.

B. RUMUSAN MASALAH

Dari latar belakang pembentukan organisasi perangkat daerah itu, kini dapat dirumuskan masalahnya sebagai berikut:

Bagaimanakah kebijakan penataan ulang struktur organisasi pelayanan perizinan pemerintah daerah? Bagaimanakah identifikasi perincian pekerjaannya sebagai dasar pertimbangan bagi pembentukan unit organisasi (*division of labor/work* atau *bases for grouping*)? Bagaimanakah departementalisasi/besaran organisasinya (*departmentalization* atau *unit grouping*)? Bagaimanakah rentang kendali/susunan organisasinya (*span of control/unit size*)? Bagaimanakah delegasi kewenangannya (*delegation of authority*)?

C. METODE

Karena kajian ilmiah ini bermaksud menggambarkan dan menjelaskan fenomena sosial, maka kajian ini dapat digolongkan sebagai kajian yang bersifat deskriptif-kualitatif. Mengacu pada Bungin (2007), penelitian deskriptif-kualitatif menggunakan model deduksi dalam teorisasinya. Dalam hal ini teori menjadi alat penelitian sejak memilih dan menemukan masalah, melakukan penggalan data di lapangan,

.....

hingga menganalisis dan menginterpretasikan data.

Unit analisis kajian ilmiah ini adalah kebijakan pembentukan struktur organisasi perangkat daerah, khususnya unit organisasi pelayanan perizinan. Kebijakan pembentukan struktur organisasi ini mencakup aspek-aspek pengidentifikasian dasar pertimbangan pembentukan unit organisasi (*division of labor* atau *division of work* atau *bases for grouping*), pengklasifikasian ke dalam kelompok-kelompok pekerjaan untuk membentuk unit-unit organisasi (*departmentalization* atau *unit grouping* atau “besaran organisasi”), penyusunan hirarki atau penjenjangan sub-sub unit organisasi (*span of control* atau *unit size* atau “susunan organisasi”), dan penyerahan kekuasaan dari atasan kepada bawahan untuk membuat keputusan (*delegation of authority*).

Sumber data kajian ilmiah ini adalah kebijakan-kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan penataan kembali organisasi perangkat daerah, khususnya unit organisasi pelayanan perizinan. Kebijakan-kebijakan pemerintah ini diwujudkan dalam peraturan perundang-undangan dan dalam ucapan-ucapan lisan semisal pidato atau pernyataan pejabat pemerintah, serta komentar-komentar masyarakat terhadap pembentukan unit organisasi itu.

Cara memperoleh data dalam kajian ilmiah ini adalah melalui bahan dokumenter dan penelusuran bahan internet. Bahan dokumenter adalah bahan tertulis yang resmi menjadi produk lembaga pemerintahan. Teknik pengumpulan data dokumenter dalam kajian ilmiah ini dilakukan untuk memperoleh informasi secara historis mengenai penataan kembali organisasi pemerintahan daerah dan perkembangan peraturan perundang-undangan mengenai struktur organisasi pemerintahan daerah dari waktu ke waktu. Dari teknik pengumpulan data ini didapatkan informasi mengenai arah kebijakan Pemerintah Pusat tentang penataan kembali organisasi perangkat daerah. Bahan internet

adalah pencarian bahan tertulis yang mencakup beragam informasi mengenai topik kajian ilmiah ini. Teknik pengumpulan data *online* dalam kajian ilmiah ini dilakukan untuk memperoleh banyak informasi yang berkaitan dengan literatur, dokumen-dokumen resmi, tulisan-tulisan ilmiah, tulisan-tulisan lepas, komentar, pidato, pernyataan, dan lain-lain yang berasal dari berbagai sumber yang berhubungan dengan masalah restrukturisasi organisasi Pemerintah Daerah, pemikiran berbagai kalangan tentang reformasi kelembagaan organisasi Pemerintah Daerah, peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat; tulisan-tulisan lepas tentang pemerintahan daerah dan organisasi perangkat daerah; dan lain-lain.

Dengan tujuan yang hendak dicapai dalam kajian ilmiah ini adalah menganalisis dan menggambarkan secara jelas fenomena pembentukan struktur organisasi perangkat daerah, khususnya unit organisasi pelayanan perizinan, maka analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan cara analisis kualitatif, dengan langkah-langkah: 1) pengumpulan data; 2) pengkategorian data untuk mengenali domain atau isu-isu pokok obyek kajian tentang struktur organisasi perangkat daerah ini; 3) menganalisis, menggambarkan, dan menjelaskan, serta menginterpretasikan data dengan mendialogkannya dengan teori yang dipakai.

BAB 2

KERANGKA DASAR TEORI

A. STRUKTUR ORGANISASI (ORGANIZATIONAL STRUCTURE)

Apa yang dimaksud dengan struktur organisasi? *“the structure of an organization is the pattern of rules, positions, and roles that give shape and coherence to its strategy and process, and is typically described in organization charts, job descriptions and patterns of authority”* (struktur dari sebuah organisasi adalah pola aturan, posisi, dan peran yang memberikan arah dan koherensi pada strategi dan proses organisasi, dan secara tipikal digambarkan dalam diagram organisasi, deskripsi pekerjaan dan pola-pola kewenangan) (Leach, Stewart, dan Waish, 1994). Lebih jauh menurut mereka struktur organisasi mencakup elemen-elemen diferensiasi (*differentiation*), integrasi (*integration*), sentralisasi (*centralization*) dan desentralisasi (*decentralization*), formalisasi (*formalization*), spesialisasi (*specialization*) dan generalisasi (*generalization*), independensi (*independence*) dan interdependensi (*interdependence*). Sementara itu, menurut Mintz-

berg (1979), struktur organisasi adalah “*the division of labor into various tasks to be performed and the coordination of these tasks to accomplish the activity*”. Menurut Gibson dan kawan-kawan (Gibson et.al., 2009: 394), struktur organisasi sebagai “*pattern of jobs and groups of jobs in an organization*” (pola pekerjaan dan kelompok pekerjaan dalam organisasi). Menurut mereka, struktur organisasi mencakup *division of labor* (pembagian kerja), *bases for departmentalization* (dasar departementalisasi), *size of departments* (ukuran departemen), dan *delegation of authority* (delegasi otoritas).

Dari berbagai pendapat tentang apa itu struktur organisasi, berikut ini dapat disimpulkan hal-hal penting darinya.

B. MENGIDENTIFIKASI PERINCIAN PEKERJAAN/DASAR PEMBENTUKAN UNIT ORGANISASI (DIVISION OF LABOR/WORK OR BASES FOR GROUPING)

Menurut Gibson dan kawan-kawan (Gibson et.al., 2009: 395-7), *division of labor* (pembagian kerja) berkaitan dengan pimpinan memutuskan bagaimana membagi seluruh tugas (*tasks*) ke dalam keseluruhan pekerjaan (*jobs*) yang lebih kecil. Pimpinan membagi keseluruhan aktivitas dari tugas (*task*) ke dalam sejumlah aktivitas yang lebih kecil. Dengan kata lain, pimpinan mendefinisikan pekerjaan (*jobs*) menjadi sejumlah aktivitas dan tanggung jawab (*responsibilities*) yang terspesialisasi. Menurut mereka, pembagian kerja ini menganut tiga cara: 1) pekerjaan (*work*) dapat dibagi ke dalam spesialisasi-spesialisasi personal yang berbeda. Hal ini berarti bahwa spesialisasi ada pada spesialisasi-spesialisasi pekerjaan (*occupational*) dan profesional (*professional*). Misalnya kelompok pekerjaan akuntan, insinyur, ilmuwan, dan lain-lain. 2) pekerjaan (*work*) dapat dibagi ke dalam aktivitas-aktivitas yang berbeda secara natural (apa adanya) dari pekerjaan tersebut dalam organisasi. Hal ini disebut sebagai

spesialisasi horisontal (*horizontal specialization*). 3) pekerjaan (*work*) dapat dibagi secara vertikal menurut struktur organisasi. Semua organisasi memiliki hirarki otoritas dari pimpinan level paling bawah pimpinan level paling tinggi.

David Osborne dan Ted Gaebler (1992), dengan konsep pemerintahan wirausaha (*“entrepreneurial government”*), menyarankan agar organisasi pemerintahan dirubah dari model Birokratik menjadi model *entrepreneurial* yang berbasiskan pada hasil (*outputs*). Maka konsekuensinya, *local government organization* disusun dalam rangka beradaptasi terhadap dan berbasis pada ekonomi pasar (*market economy*).

Gifford & Elizabeth Pinchot (1993) menyatakan bahwa di era post-industrial sekarang ini karakteristik yang melekat dalam organisasi *“bureaucracy”* mesti dirubah. Prinsip-prinsip *“specialization”* dan *“organization by function”* mesti diganti dengan prinsip-prinsip *“multiskilling specialists and intrapreneuring”* dan *“organization in market-mediated networks”*.

Henry C. Lucas JR. (1996; dikutip dalam Miftah Thoha, 2003:164), dengan tawaran organisasi bentuk *“T-Form Organization”*, menyatakan bahwa struktur organisasi disusun bukan lagi didasarkan pada *division of labor* akan tetapi didasarkan pada kebutuhan *customers* dan perubahan pasar (*market*).

Di Inggris, M. Chrisholm (2000a, 2000b) melihat bahwa restrukturisasi pemerintah lokal di Inggris juga diarahkan pada *“swastanisasi”*. Menurut Valler, Wood, and North (2000), sejak 1980-an di Inggris restrukturisasi pemerintahan lokal secara analitis harus dikaitkan dengan representasi kepentingan bisnis pada tingkat lokal. Di Australia, B. Dollery & L. Crase (2004, 2005) mengkaji restrukturisasi organisasi pemerintah lokal yang sejauh ini telah diorientasikan pada integrasi terhadap pasar bebas demi mencapai efisiensi dalam pelayanan publik. Menurut Desai and Imrie (1998), gelombang reformasi sektor publik,

termasuk pada level pemerintahan lokal, telah melanda negara-negara maju maupun negara-negara berkembang, yang telah memunculkan, apa yang disebut oleh Clarke and Newman (dalam Desai and Imrie, 1998: 635), sebagai “*managerialisation of local government*”. Valler, Wood, dan North (2000) menunjukkan tentang pejabat pemerintahan lokal terpilih di Inggris yang membuka secara luas kepemimpinan lokal sebagai hasil restrukturisasi organisasi pada representasi bisnis di tingkat lokal. M Shamsul Haque (1998) menjelaskan bahwa di bawah model pemerintahan yang berpusat pada pasar yang muncul belakangan ini, ada perubahan Birokrasi di kawasan Asia Tenggara.

Menurut Gibson dan kawan-kawan (Gibson et.al., 2009: 397), kecenderungan yang terjadi di dunia internasional sejak 1980-an ialah bahwa banyak organisasi melakukan “*downsizing organization*” dengan cara melakukan “*despecialize managerial jobs*”, khususnya “*middle managers’ jobs*”. Mereka mengurangi jumlah manajer dalam hirarki organisasinya. Menurut Gibson dan kawan-kawan (Gibson et.al., 2009: 397), *division of labor/work* ini bila spesialisasinya *high* berarti struktur organisasinya *bureaucratic/mechanistic* dan bila spesialisasinya *low* berarti struktur organisasinya *nonbureaucratic/organic*.

C. MENETAPKAN DEPARTEMENTALISASI/BESARAN ORGANISASI (DEPARTMENTALIZATION/UNIT GROUPING)

Menurut Gibson dan kawan-kawan (Gibson et.al., 2009: 395), *bases for departmentalization* (dasar departementalisasi) berkaitan dengan pimpinan memutuskan bagaimana dasar untuk mengelompokkan pekerjaan individual (*individual jobs*). Hal ini juga berarti klasifikasi pekerjaan dan juga kelompok pekerjaan di mana di dalamnya berisi pekerjaan yang secara relatif homogen (mirip) atau heterogen (berbeda). *Departmentalization* ini bila basisnya *homogeneous* berarti struktur

organisasinya *bureaucratic/mechanistic* dan bila basisnya *heterogeneous* berarti struktur organisasinya *nonbureaucratic/organic*.

Menurut Gibson dan kawan-kawan (Gibson et.al., 2009: 397-401), *departmentalization bases* dapat berupa *functional departmentalization*, *geographic departmentalization*, *product departmentalization*, *customer departmentalization*, atau *combined bases for departmentalization (the matrix organization)*. Departementalisasi fungsional berkaitan dengan aktivitas-aktivitas organisasi berdasar fungsi-fungsi yang dilakukannya. Misalnya, fungsi-fungsi produksi, pemasaran, keuangan, akuntansi, dan sumberdaya manusia. Departementalisasi geografis dilakukan berdasar area atau wilayah pekerjaan organisasi. Departementalisasi produk – juga disebut *divisional organization* – dilakukan untuk memproduksi barang dan jasa dengan mengerahkan unit-unit yang berbeda yang diperlukan. Departementalisasi pelanggan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan para pelanggan (*customers*) dan klien (*clients*). Departementalisasi berbasis kombinasi (disebut *the matrix organization*) dilakukan untuk memaksimalkan kekuatan dan meminimalkan kelemahan dari basis fungsional dan produk.

Menurut Mintzberg (1980: 325), desain superstruktur mencakup *unit grouping* dan *unit size*. *Unit grouping, the design parameter by which direct supervision is most importantly effected (and one used also to influence mutual adjustment), deals with the bases by which positions are clustered into units and units into ever more comprehensive units, until all are clustered together under the strategic apex. The various possible bases for grouping-by skill, knowledge, work process, business function, product, service client, place-can be consolidated into two basic ones: by function, that is, by the means the organization uses to produce its products and services, and by market, that is, by ends, by the characteristics of the ultimate markets the organization serves* (Satuan pengelompokan, parameter desain dengan pengawasan langsung yang paling

penting berpengaruh (dan satu juga digunakan untuk mempengaruhi penyesuaian timbal balik), berkaitan dengan basis di mana posisi ini terkelompok ke dalam unit dan unit menjadi semakin komprehensif unit-unit, sampai semua ini terkelompok bersama di bawah puncak strategis. Kemungkinan berbagai basis untuk pengelompokan adalah keterampilan, pengetahuan, proses kerja, fungsi bisnis, produk, layanan klien, tempat; dapat dikonsolidasikan menjadi dua yang dasar: oleh fungsi, berarti organisasi menggunakan untuk menghasilkan produk dan jasa, dan dengan pasar, yaitu dengan ujungnya, oleh karakteristik pasar utama organisasi berfungsi).

Ada beberapa basis pengelompokan pekerjaan. Pertama, *grouping by knowledge and skill. Positions may be grouped according to the specialized knowledge and skills that members bring to the job. Hospitals, for example, group surgeons in one department, anesthetists in another, psychiatrists in a third. Grouping may also be based on the level of knowledge or skill; for example, different units may be created to house craftsmen, journeymen, and apprentices, or simply skilled and unskilled workers* (Mintzberg, 1979, p.108) (Pengelompokan berbasis pengetahuan dan keterampilan. Posisi dapat dikelompokkan sesuai dengan pengetahuan dan keterampilan khusus bahwa anggota organisasi dimasukkan ke dalam pengelompokan pekerjaan. Rumah Sakit, misalnya, kelompok ahli bedah dalam satu departemen, dokter anestesi di tempat lain, psikiater dalam kelompok ketiga. Pengelompokan juga mungkin didasarkan pada tingkat pengetahuan atau keterampilan, misalnya, unit yang berbeda dapat dibuat untuk pengrajin rumah, perjalanan, dan magang, atau pekerja hanya terampil dan tidak terampil).

Kedua, *grouping by work process and function. Units may be based on the process or activity used by the worker. For example, a manufacturing firm may distinguish casting, welding, and machining shops, and a football team may*

divided into a line unit and a backfield unit for practice. Often, the technical system is the basis for process grouping, as in a printing shop that sets up separate letterpress and offset departments, two different processes to produce the same outputs. Work may also be grouped according to its basic function in the organization – to purchase supplies, raise capital, generate research, produce food in the cafeteria, or whatever. Perhaps the most common example of this is grouping by “business function” – manufacturing, marketing, engineering, finance, and so on, some of these groups being line and others staff (Mintzberg, 1979, p.108) (Pengelompokan oleh proses kerja dan fungsi unit mungkin didasarkan pada proses atau kegiatan yang digunakan oleh pekerja. Sebagai contoh, sebuah perusahaan manufaktur dapat dibedakan pada pengecoran, pengelasan, dan toko mesin, dan tim sepak bola dapat dibagi menjadi unit lini dan unit Bagian belakang untuk latihan. Seringkali, sistem teknis adalah dasar untuk pengelompokan proses, seperti dalam sebuah toko percetakan yang menentukan *letterpress* terpisah dan departemen *offset*, dua proses yang berbeda untuk menghasilkan output yang sama. Pekerjaan juga dapat dikelompokkan sesuai dengan fungsi dasar dalam organisasi - untuk membeli persediaan, meningkatkan modal, menghasilkan penelitian, produksi makanan di kafeteria, atau apa pun. Mungkin contoh yang paling umum ini pengelompokkan berdasarkan “fungsi bisnis” - manufaktur, pemasaran, teknik, keuangan, dan sebagainya, sebagian kelompok ini menjadi lini dan staf lainnya.)

Ketiga, *grouping by time*. *Groups may also be formed according to when the work is done. Different units do the same work in the same way but at different times, as in the case of different shifts in a factory. For example, a computer facility may run time-sharing applications by day, when there are many users, and batch jobs at night, when there are few (Mintzberg, 1979, p.108)* (Stewart dalam Mintzberg, 1979, p.110). (Pengelompokkan berdasarkan waktu. Kelompok juga dapat terbentuk untuk memenuhi ketika pekerjaan

dilakukan. Unit yang berbeda melakukan pekerjaan yang sama dengan cara yang sama tetapi pada waktu yang berbeda, seperti dalam kasus pergantian pekerja yang berbeda di pabrik. Sebagai contoh, sebuah fasilitas komputer dapat berjalan dengan aplikasi *time-sharing* hari, ketika ada banyak pengguna, dan setumpuk pekerjaan di malam hari, ketika ada beberapa).

Keempat, *grouping by output*. *The units are formed on the basis of the products they make or the services they render. A large manufacturing company may have separate divisions for each of its product lines, for example, one for chinaware, another for bulldozers; while a restaurant may separate organizationally as well as spatially its bar from its dining facilities* (Mintzberg, 1979, p.110) (Pengelompokan dengan *output*. Unit-unit yang terbentuk atas dasar produk yang mereka buat atau layanan yang mereka tawarkan. Sebuah perusahaan manufaktur besar mungkin memiliki divisi terpisah untuk setiap lini produk, misalnya, satu untuk barang pecah belah, satu lagi untuk bulldoser, sedangkan sebuah restoran mungkin memisahkan secara organisasi maupun secara spasial bar dari fasilitas makan nya).

Kelima, *grouping by client*. *Groups may be formed to deal with different types clients. An insurance firm may have separate sales departments for individual and group policies; similarly, hospitals in some countries have different wards for public and private patients. The Canadian Government Department of Industry was originally set up with ten branches – food, machinery, motor vehicles, chemicals, etc. – each one designed to maintain contact with its own sphere of Canadian industry* (Mintzberg, 1979, p.110-1) (Pengelompokan oleh klien. Kelompok dapat dibentuk untuk menangani klien jenis yang berbeda. Sebuah perusahaan asuransi mungkin memiliki departemen terpisah penjualan untuk kebijakan individu dan kelompok, sama, Rumah Sakit di beberapa negara memiliki bangsal yang berbeda untuk pasien umum dan swasta. Departemen Perindustrian Pemerintah Kanada

pada awalnya didirikan dengan sepuluh cabang - makanan, mesin, kendaraan bermotor, bahan kimia, dll - masing-masing dirancang untuk mempertahankan kontak dengan bola sendiri dari industri Kanada).

Keenam, *grouping by place*. Groups may be formed according to the geographical regions in which the organization operate. A bread company may have the same baking facility duplicated in 20 different population areas to ensure fresh daily delivery in each. The Canadian Post Office, a very different basis for grouping by place relates to the specific location (within a geographic area) where the work is actually carried out. (Mintzberg, 1979, p.111) (Pengelompokan oleh tempat. Kelompok dapat dibentuk sesuai dengan wilayah geografis di mana organisasi beroperasi. Sebuah perusahaan roti bisa memiliki fasilitas kue yang sama digandakan dalam 20 daerah populasi yang berbeda untuk memastikan pengiriman harian tetap segar di masing-masing tempat. Kantor Pos Kanada, dasar yang sangat berbeda untuk pengelompokan oleh tempat berkaitan dengan lokasi tertentu (dalam wilayah geografis) di mana pekerjaan yang sebenarnya dilakukan).

David Osborne dan Ted Gaebler (1992), dengan konsep pemerintahan wirausaha ("*entrepreneurial government*"), menyarankan agar organisasi pemerintahan dirubah dari model Birokratik menjadi model *entrepreneurial* yang berbasiskan pada hasil (*outputs*).

D. MENYUSUN RENTANG KENDALI/SUSUNAN ORGANISASI (SPAN OF CONTROL/UNIT SIZE)

Menurut Mintzberg (1979), struktur organisasi terdiri dari lima bagian pokok, yakni *the strategic apex*, *the middle line*, *the operating core*, *the techno-structure*, dan *the support staff*. *The strategic apex* berkedudukan sebagai *leaders* dan *managers* organisasi dan berfungsi membuat kebijakan, memimpin dan membina pelaksanaan kebijakan, dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan organisasi. *The strategic apex consists of the top gen-*

eral managers of the organization, and their personal staff (Puncak strategis terdiri dari manajer umum atas organisasi, dan staf pribadi mereka). *The middle line* berkedudukan sebagai pelaksana utama yang menghubungkan antara Bagian pimpinan dan Bagian operator dan berfungsi melaksanakan tugas-tugas pekerjaan atau urusan-urusan organisasi. *The middle line comprises those managers who sit in a direct line of formal authority between the people of the strategic apex and of the operating core* (Garis tengah terdiri dari para manajer yang duduk dalam garis langsung dari kewenangan formal antara puncak strategis dan inti operasi). *The operating core* berkedudukan sebagai pelaksana tingkat bawah dan berfungsi menjaga *inputs* untuk “diproduksi” oleh organisasi, mentransformasi *inputs* tersebut menjadi *outputs*, mendistribusikan *outputs*, dan menyediakan dukungan langsung pada *inputs*, transformasi, dan *outputs* tersebut. *The operating core includes all those employees who themselves produce the basic products and services of the organization, or directly support their production* (Inti operasi mencakup semua karyawan yang menghasilkan produk dan layanan dasar organisasi, atau secara langsung mendukung produksi mereka). *The technostructure* berkedudukan sebagai “ahli” dan berfungsi mendesain, merencanakan, mengubah, atau melatih orang agar pekerjaan-pekerjaan organisasi dapat dilaksanakan dengan lebih efektif. *The technostructure consists of those analysts, out of the formal “line” structure, who apply analytic techniques to the design and maintenance of the structure and to the adaptation of the organization to its environment (e.g., accountants, work schedulers, long-range planners)* (Teknostruktur ini terdiri dari orang-orang analis, di luar garis struktur formal, yang menerapkan teknik analitik dengan desain dan pemeliharaan struktur dan adaptasi organisasi dengan lingkungannya (misalnya, akuntan, pekerjaan penjadwal, berbagai perencana jangka jangka). Dan *the support staff* berkedudukan sebagai pendukung dan berfungsi menyediakan hal-hal

yang bersifat komplemen bagi organisasi. *The support staff includes those groups that provide indirect support to the rest of the organization (e.g., in the typical manufacturing firm, legal counsel, public relations, payroll, cafeteria).* (Staf pendukung termasuk kelompok-kelompok yang memberikan dukungan tidak langsung kepada seluruh organisasi (misalnya, dalam perusahaan manufaktur, penasihat hukum, hubungan masyarakat, penggajian, kafeteria).

Menurut Gibson dan kawan-kawan (Gibson et.al., 2009: 395, 404), *size of departments* (ukuran departemen), berkaitan dengan pimpinan memutuskan bagaimana ukuran yang pas dari kelompok pekerjaan yang melapor kepada setiap atasannya (*superior*). Keputusan ini berkaitan dengan apakah rentang kendali (*span of control*) secara relatif sempit (*narrow*) atau luas (*wide*). Rentang kendali adalah jumlah individu yang melapor kepada atasannya. *Span of control* ini bila jumlahnya (*number*) *narrow* berarti struktur organisasinya *bureaucratic/mechanistic* dan bila jumlahnya *wide* berarti struktur organisasinya *nonbureaucratic/organic*.

Menurut Henry Mintzberg (1979) *Unit size* dan *span of control deals with the number of positions, or subunits, that are grouped into a single unit. The literature suggests that the greater the reliance on standardization for coordination (whether by work process, output, or skill), the larger the size of the unit, simply because there is less need for direct supervision, so more positions or units can be grouped under a single manager; it also suggests that a reliance on mutual adjustment keeps unit size small, because informal communication requires a small work group* (Satuan ukuran (biasanya disebut rentang kendali) berkaitan dengan jumlah posisi, atau subunit, yang dikelompokkan ke dalam satu kesatuan. Literatur menunjukkan bahwa semakin besar ketergantungan pada standarisasi untuk koordinasi (baik oleh proses kerja, output, atau keterampilan), semakin besar ukuran unit, hanya karena ada kurang perlu untuk pengawasan langsung, sehingga

posisi atau unit dapat dikelompokkan di bawah seorang manajer tunggal, melainkan juga menunjukkan bahwa ketergantungan pada penyesuaian kecil satuan ukuran, karena komunikasi informal memerlukan kerja kelompok kecil).

Seberapa banyak unit organisasi yang dibentuk? *How large each unit or work group should be? How many positions should be contained in the first-level grouping? and how many units in each successively higher-order unit? In other words: how many individuals should report to each managers? that is, what should be his span of control? And what shape should the superstructure be: tall, with small units and narrow spans of control, or wide (flat structure), with large units and wide spans of control?* (Mintzberg, 1979, p.134) (Berapa besar masing-masing unit atau kelompok kerja seharusnya? Berapa posisi harus terkandung dalam pengelompokan tingkat pertama? dan berapa banyak unit di setiap unit berturut-turut tingkat tinggi? Dengan kata lain: berapa banyak individu harus melaporkan kepada setiap manajer? yaitu, apa yang harusnya rentang kendali? Dan apa bentuknya harus suprastruktur menjadi: tinggi, dengan unit-unit kecil dan rentang kendali yang sempit, atau (struktur datar) lebar, dengan unit besar dan rentang kendali yang luas?).

Berkaitan dengan rentang kendali, Colonel Lydal Urwick (dalam Mintzberg, 1979: 134) menyatakan: “*No supervisor can supervise directly the work of more than five or, at the most, six subordinates whose work interlock,*” (Pengawas tidak dapat mengawasi langsung pekerjaan lebih dari lima atau, paling, enam bawahan yang pekerjaannya ada dalam pengawasannya).

Holden et.al. melaporkan bahwa *span of control of the chief executive officers in the firms they studied averaged ten, with a range from one to fourteen* (dalam Mintzberg, 1979: 134) (rentang kendali dari CEO di perusahaan mereka mempelajari rata-rata sepuluh, dengan kisaran 1-14).

Seberapa banyak bawahan melapor pada atasan? In Woodward's study of industrial firms, the median for chief executives was six, but in five "successful" firms the chief executives supervised more than twelve immediate subordinates. For first-line supervisors in mass production firms, she found an average span of control of close to fifty, in some cases ranging into the nineties (dalam Mintzberg, 1979: 134) (Dalam penelitian Woodward pada perusahaan industri, rata-rata untuk eksekutif adalah enam, tetapi dalam lima perusahaan "sukses" eksekutif Kepala mengawasi lebih dari dua belas bawahan terdekat. Untuk pengawas lini pertama di perusahaan produksi massal, dia menemukan rata-rata rentang kontrol yang mendekati lima puluh, dalam beberapa kasus mulai ke tahun sembilan puluhan).

Worthy reports that the merchandising vice-president of Sears, Roebuck and Co. Had forty-four senior executives reporting to him, while for the typical store manager the figure was "fifty-odd" department managers (dalam Mintzberg, 1979: 134) (laporan Worthy menyatakan bahwa wakil presiden merchandise perusahaan Sears, Roebuck and Co memiliki empat puluh empat eksekutif senior melapor ke dia, sedangkan untuk manajer toko angka itu aneh bagi manajer departemen). Worthy's explanation of Sears' wide span of control: "the limited span of control makes it difficult for subordinate executives to get too far off base or stay off base too long. But precisely for the reason, subordinates in such system are deprived of one of their most valuable means of learning. For people learn as much –perhaps more– from their mistakes as from their successes... In structures with wide span of control) people are encouraged, even pushed, to reach to the limit of their capacities, and sometimes to develop capacities they never knew they had" (dalam Mintzberg, 1979:138) (penjelasan Worthy rentang kontrol lebar dari Sears: "rentang kendali yang terbatas menyulitkan eksekutif bawahan untuk mendapatkan terlalu jauh dari dasar atau menjauhi basis terlalu lama. Tapi justru dengan alasan, bawahan dalam sistem tersebut dicabut. salah satu sarana yang

paling berharga dalam belajar. Bagi orang-orang belajar sebanyak-mungkin lebih-dari kesalahan mereka sebagai dari keberhasilan mereka... (Dalam struktur dengan rentang kendali yang luas orang mendorong, bahkan mendorong, untuk mencapai batas kapasitas mereka, dan kadang-kadang untuk mengembangkan kapasitas mereka tidak pernah tahu yang mereka miliki)

Pfiffner and Sherwood note the extreme example of *“the Bank of America, which has over 600 branches throughout California, each of which reports directly to corporate headquarters at San Fransisco* (dalam Mintzberg, 134-5) (Pfiffner and Sherwood mencatat contoh ekstrim dari *“Bank of America, yang memiliki lebih dari 600 cabang di seluruh California, masing-masing bertanggung jawab langsung kepada Kantor pusat perusahaan di San Fransisco*). Pfiffner and Sherwood explain how the Bank of America was able to tolerate an effective span of control of over 600: *“When officers of the bank are questioned about this seemingly unortodox setup, their respon is that they do not want to risk setting up an echelon that would take authority away from the branch managers. They want them to be self-reliant local businessmen with a maximum opportunity for making decisions on their own.”* (menjelaskan bagaimana Bank of America mampu mentolerir rentang kendali yang efektif lebih dari 600: *“Ketika petugas bank dipertanyakan tentang setup ini tampaknya unortodox, respon mereka adalah bahwa mereka tidak ingin mengambil risiko mendirikan eselon yang akan mengambil wewenang dari para manajer cabang. Mereka ingin mereka menjadi mandiri pengusaha lokal dengan kesempatan maksimum untuk membuat keputusan sendiri*) (dalam Mintzberg, 1979: 134-5)

Carzo and Yanouzas contrasted the result of the work performed by a tall structure (four levels with a span of control of two persons at each) with that of a flat one (one individual supervising fourteen individuals directly). While Carzo and Yanouzas found no significant difference in the time taken to do the

assigned task, they did find differences in how the two structures went about doing them. The greater number of levels in the tall structure interrupted the vertical flow of information more frequently. (... and the narrow span of supervision in the tall structure permitted a much more orderly decision and communication process). However, the flat structure required more discussion and consultation (dalam Mintzberg, 1979: 136-7) (kontras hasil dari pekerjaan yang dilakukan oleh struktur tinggi (empat tingkat dengan rentang kendali dari dua orang di masing-masing) dengan yang satu datar (satu orang mengawasi empat belas orang secara langsung). Sementara Carzo dan Yanouzas tidak menemukan perbedaan signifikan dalam waktu yang dibutuhkan untuk melakukan tugas yang diberikan, mereka menemukan perbedaan dalam bagaimana kedua struktur berjalan berkeliling sambil berbuat. Jumlah lebih besar dari tingkat tinggi dalam struktur menginterupsi aliran vertikal informasi lebih sering. (... dan rentang sempit pengawasan dalam struktur tinggi mengizinkan keputusan jauh lebih tertib dan proses komunikasi). Namun, struktur datar memerlukan diskusi dan konsultasi).

E. MENDELEGASIKAN KEWENANGAN (DELEGATION OF AUTHORITY)

Menurut Gibson dan kawan-kawan (Gibson et.al., 2009: 396, 404), *delegation of authority* (delegasi otoritas). berkaitan dengan pimpinan mendistribusikan otoritas di antara pekerjaan-pekerjaan. Otoritas adalah hak untuk membuat keputusan tanpa campur tangan dari atasan dan bukan dalam rangka melaksanakan kewajiban yang dibebankan dari pihak lain. Seluruh pekerjaan berisi beberapa derajat dari hak untuk membuat keputusan dalam batasannya. *authority* ini bila *delegation*-nya *centralized* berarti struktur organisasinya *bureaucratic/mechanistic* dan bila *delegation*-nya *decentralized* berarti struktur organisasinya *nonbureaucratic/organic*.

Osborne dan Gaebler (1992) mengajak untuk *to form decentralized public organizations; to reduce size of government; streamlining local government*. Mereka hendak mengarahkan organisasi publik agar memiliki karakteristik desentralistis, ramping, dan berjaringan dengan pasar. Menurut Denhardt and Denhardt (2003), dalam paradigma Manajemen Publik Baru, struktur organisasi publik yang terbentuk berkarakteristik desentralistik (*decentralized public organization*). Organisasi desentralistik ini ditandai dengan cirinya yang mendasar antara lain adalah “*streamlining agency processes*”, “*disaggregation of large bureaucratic structures into quasi-autonomous agencies*”, dan “*reduce size of government*”. Hal ini berarti bahwa struktur organisasi pemerintahan itu memiliki karakteristik sebagai organisasi pemerintahan dengan instansi-instansi yang dibuat seramping mungkin, sebagai organisasi pemerintahan dengan instansi-instansi yang dibuat menjadi semi otonom, dan sebagai organisasi pemerintahan dengan instansi-instansi yang ukuran organisasinya dikurangi atau dipangkas.

Gifford & Elizabeth Pinchot (1993) menyatakan bahwa di era post-industrial sekarang ini karakteristik yang melekat dalam organisasi “*bureaucracy*” mesti dirubah. Prinsip “*hierarchical chain of command*” mesti diganti dengan prinsip-prinsip “*vision and values*”, “*self-managing teams*”, “*lateral coordination*”, “*informal networks*”, “*choice*”, dan “*free intraprise*”.

Denhardt and Denhardt (2003) menyatakan bahwa dalam paradigma “warga” (*New Public Service*) harus dibentuk karakteristik struktur kolaboratif (*collaborative structure*). Struktur kolaboratif ditandai terutama oleh kepemimpinan yang berbagi secara internal dan eksternal (*leadership shared internally and externally*). Struktur kolaboratif dimaksudkan oleh Denhardt and Denhardt sebagai organisasi pemerintahan yang berkarakteristik fleksibel sebagai konsekuensi dari hubungan yang erat antara organisasi pemerintahan dengan organisasi-organisasi di luar

pemerintahan dalam kerangka merespon kebutuhan-kebutuhan pelayanan publik bagi warga masyarakat.

Jadi dari pendapat-pendapat para ahli organisasi itu dapat disimpulkan bahwa struktur organisasi mencakup identifikasi perincian pekerjaannya sebagai dasar pertimbangan bagi pembentukan unit organisasi (*division of labor/work* atau *bases for grouping*), departementalisasi/ besaran organisasinya (*departmentalization* atau *unit grouping*), rentang kendali/ susunan organisasinya (*span of control/unit size*), dan delegasi kewenangannya (*delegation of authority*).

BAB 3

**KEBIJAKAN
PEMERINTAH PUSAT
TENTANG
KELEMBAGAAN PEMDA**

**A. KEBIJAKAN PEMERINTAH PUSAT YANG MEMBERI KEBEBASAN
KEPADA DAERAH**

Kebijakan pemerintah pusat yang memberi kebebasan kepada daerah untuk menyusun kembali organisasi perangkat daerahnya tertuang dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 2000. Dalam kebijakan ini, pemerintah pusat lebih banyak mengatur secara makro bagaimana menata ulang struktur organisasi perangkat daerah.

Kebijakan pemerintah pusat tentang penataan kembali organisasi pemerintah daerah pada periode awal otonomi daerah tertuang secara formal dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang dikeluarkan pada bulan Mei tahun 1999. Kebijakan dalam bidang penataan ulang struktur organisasi pemerintah daerah ini banyak diwarnai oleh prinsip-prinsip otonomi daerah yang luas yang meliputi

demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Prinsip demokrasi yang dibawa oleh kebijakan reformasi kelembagaan pemerintahan daerah yang terkandung dalam undang-undang otonomi daerah itu tercermin antara lain dari tidak adanya lagi hubungan hirarkis antara pemerintah provinsi dengan kabupaten dan kota. Hubungan provinsi dan kabupaten hanyalah bersifat koordinatif, pembinaan, dan pengawasan.

Dalam undang-undang itu, khususnya bagian “menimbang”, dijelaskan bahwa pertimbangan pembentukan organisasi perangkat daerah dilatarbelakangi oleh politik desentralisasi dan implementasi otonomi daerah yang luas. Latar belakang itu muncul ketika pemerintah pusat harus merespon gerakan reformasi di Indonesia yang muncul tahun 1998. Gerakan reformasi menuntut kepada pemerintah pusat untuk memberikan keleluasaan kepada daerah agar dapat menyelenggarakan otonomi daerah secara luas, termasuk di dalamnya kebebasan dalam hal pembentukan organisasi perangkat daerah. Gerakan reformasi juga menuntut agar pemerintah pusat juga merespon tuntutan publik akan pemberlakuan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta perhatian pada potensi dan keanekaragaman daerah. Spirit gerakan reformasi yang menekankan pada kebebasan daerah tersebut merupakan antitesis terhadap spirit rezim Orde Baru yang otoriter dan sentralistis. Jadi Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menekankan kebebasan bagi daerah merupakan antitesis terhadap Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang menekankan pada ketundukan daerah terhadap kehendak pemerintah pusat. Spirit kebebasan bagi daerah itu sesungguhnya juga menjiwai pembentukan organisasi perangkat daerah. Hal ini tercermin dalam Undang-undang

No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang juga mencakup pengaturan mengenai organisasi perangkat daerah.

Menurut Undang-undang No. 22 Tahun 1999, Perangkat Daerah terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah lainnya. Dinas Daerah adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang populer sebagai “undang-undang otonomi daerah” tersebut mengandung pasal-pasal yang banyak memberikan kebebasan bagi daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk dalam mengatur mengenai organisasi perangkat daerah. Undang-undang ini memberi kebebasan seluas-luasnya kepada daerah untuk membentuk organisasi perangkat daerahnya. Hal ini tercermin, misalnya, dalam Pasal 60 Undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa Perangkat Daerah terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah lainnya yang “sesuai dengan kebutuhan daerah.” Penekanan pada “kesesuaian dengan kebutuhan daerah” menunjukkan adanya komitmen yang kuat dari para perancang undang-undang tersebut. Hal itu dapat terjadi karena pada saat itu memang masih dalam suasana adanya semangat demokrasi, reformasi dan otonomi daerah.

Kemudian dalam Pasal 65 Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa di daerah dapat dibentuk lembaga teknis “sesuai dengan kebutuhan daerah.” Di sini juga ditekankan bahwa lembaga teknis dibentuk “sesuai dengan kebutuhan daerah”. Hal ini juga menunjukkan bahwa daerah diberi kebebasan untuk menentukan sendiri lembaga-lembaga teknisnya yang dianggap sesuai dengan kebutuhan daerahnya.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pemerintah pusat melalui undang-undang otonomi daerah itu bermaksud memberi kebebasan kepada daerah sebagai respon terhadap situasi demokrasi

politik yang berkembang pada waktu itu untuk membentuk organisasi perangkat daerahnya sendiri. Pusat memberi kebebasan yang sangat luas kepada daerah untuk membentuk organisasi perangkat daerahnya sendiri sesuai kebutuhan daerahnya.

Dalam perkembangannya, pada bulan September tahun 2000, Pemerintah Pusat mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Peraturan Pemerintah ini merupakan aturan yang melanjutkan “semangat kebebasan” yang dibawa oleh Undang-undang No. 22 Tahun 1999.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 ini dinyatakan bahwa perangkat daerah adalah organisasi/lembaga pada pemerintah daerah yang bertanggung jawab kepada kepala daerah dan membantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan dan Kelurahan.

Sekretariat Daerah adalah unsur staf Pemerintah Daerah yang berfungsi mengkoordinasi seluruh organisasi perangkat daerah; Sekretariat DPRD adalah unsur staf pelayanan DPRD; Dinas Daerah adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah; Badan/Kantor adalah Lembaga Teknis Daerah yang mempunyai fungsi koordinasi dan perumusan kebijakan pelaksanaan serta fungsi pelayanan masyarakat; Eselonering adalah tingkatan jabatan struktural; Cabang Dinas adalah unsur pelaksana Pemerintah Kabupaten/ Kota yang melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang telah menjadi tanggung jawab dan kewenangannya; Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) adalah unsur pelaksana operasional dinas di lapangan; Kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah Kabupaten dan Kota; Kelurahan adalah wilayah kerja Lurah sebagai perangkat daerah Kabupaten dan/atau daerah Kota di bawah Kecamatan.

Peraturan Pemerintah itu memberi kebebasan kepada daerah untuk menyusun organisasi perangkat daerahnya sendiri. Hal ini tercermin dari Pasal 1 PP No. 84 Tahun 2000 tersebut yang menyatakan bahwa Perangkat Daerah dibentuk “sesuai kebutuhan daerah.” Pasal 2 PP No. 84 Tahun 2000 itu juga menyatakan bahwa organisasi perangkat daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan-pertimbangan, di samping kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh daerah, kemampuan keuangan daerah, ketersediaan sumberdaya aparatur, dan pengembangan pola kerjasama antardaerah dan/atau dengan pihak ketiga, tetapi juga yang terpenting adalah karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah.

PP No. 84 Tahun 2000 ini mengatur secara umum mengenai kedudukan, tugas dan fungsi organisasi perangkat daerah propinsi dan kabupaten/kota, termasuk sekretariat dewan, susunan organisasi perangkat daerah propinsi dan kabupaten/kota, dan dinas dan lembaga teknis daerah yang harus disesuaikan dengan kebutuhan daerah.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa sebagai respon terhadap gerakan reformasi, pemerintah pusat telah mengeluarkan kebijakan penataan kembali organisasi perangkat daerah yang termuat dalam UU No. 22 Tahun 1999. Untuk menindaklanjuti undang-undang itu, pemerintah pusat kemudian juga mengeluarkan PP No. 84 Tahun 2000 yang bersifat memberi kebebasan kepada daerah untuk menyusun organisasi perangkat daerahnya. Kebijakan-kebijakan pemerintah pusat melalui UU No. 22 Tahun 1999 dan PP No. 84 Tahun 2000 yang menekankan pada kebebasan bagi daerah untuk membentuk struktur organisasinya yang sesuai dengan kebutuhan daerah itu jika diterapkan dengan benar akan dapat mendorong terbentuknya struktur organisasi kolaboratif sebagaimana dikehendaki oleh publik. Kebijakan-kebijakan pemerintah pusat yang mendesain organisasi pemerintah daerah yang

tidak lagi sentralistis, hirarkis, tertutup, dan berorientasi pada kepentingan internal birokrasi pemerintahan itu jika dilaksanakan secara tepat di daerah akan dapat mendorong tumbuhnya struktur organisasi pemerintah daerah yang memiliki karakteristik tidak lagi berorientasi pada kepentingan internal, tapi eksternal, yakni kepentingan daerah; dibentuk dengan visi sebagai wadah untuk menampung dan memberi solusi terhadap masalah-masalah yang menyangkut kebutuhan pelayanan publik bagi warga masyarakat daerah; tidak lagi “tambun”, tapi disesuaikan dengan kebutuhan untuk memberikan solusi terhadap isu-isu strategis pelayanan publik bagi warga masyarakat daerah; tidak lagi sentralistis, tapi otonom, demokratis, transparan, dan berkoordinasi secara multi-lateral; tidak lagi hirarkis-piramidal dan tertutup, tapi berjaringan (*networking*) dan partisipatif; berjaringan dengan organisasi-organisasi dalam masyarakat dan bersama-sama dengan organisasi-organisasi dalam masyarakat itu berusaha menangani persoalan-persoalan yang ada dalam masyarakat yang berkaitan dengan pelayanan publik bagi warga masyarakat daerah.

Jadi melalui kebijakan ini, pemerintah pusat merespon berbagai tuntutan publik sebagai buah dari gerakan reformasi politik dan pemerintahan untuk membentuk struktur organisasi pemerintah daerah yang bersifat kolaboratif.

B. KEBIJAKAN PEMERINTAH PUSAT YANG MENGENDALIKAN KEBEBASAN DAERAH

Di satu sisi pemerintah pusat memberi kebebasan kepada daerah untuk mengatur sendiri penyusunan organisasi perangkat daerahnya melalui UU No. 22 Tahun 1999 dan PP No. 84 Tahun 2000. Hal ini dilakukan oleh pemerintah pusat sebagai respon terhadap gerakan reformasi dan tuntutan otonomi daerah yang pada saat itu sedang

mengalami euforia. Namun demikian, di sisi lain pemerintah pusat tidak mau melepaskan demikian saja kewenangan sepenuhnya kepada daerah untuk menyusun struktur organisasinya. Pola tarik-menarik kewenangan ini sebenarnya merupakan kompleksitas persoalan otonomi daerah di Indonesia (Karim, 2003).

Memang masalah “devolusi” atau penyerahan kekuasaan kepada daerah ini adalah sesuatu yang masih sulit bagi pemerintah pusat. “Tentu saja tidak mudah bagi pemerintah di Jakarta untuk merelakan kekuasaan tersebut untuk dibagi-bagi” (Rasyid dkk., 2002: viii). Dalam realitas empiris pemerintah pusat nampaknya masih enggan untuk memberikan kebebasan sepenuhnya kepada daerah. Hal ini terbukti dari kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat yang disusulkannya kemudian. Kebijakan-kebijakan ini utamanya adalah Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No. 50 Tahun 2000 tentang Pedoman Susunan Organisasi Perangkat Daerah dan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 061/729/TJ Tgl. 21 Maret 2001 tentang Penataan Perangkat Daerah. Kebijakan susulan ini nampak sebagai bentuk pengendalian kebebasan daerah dalam melakukan restrukturisasi organisasi perangkat daerah.

Pada bulan November tahun 2000, pemerintah pusat mengeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah No. 50 Tahun 2000 tentang Pedoman Susunan Organisasi Perangkat Daerah. Kepmendagri dan Otda ini dikeluarkan dengan pertimbangan bahwa dalam rangka melaksanakan Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 2000 yang bersifat memberi kebebasan kepada daerah maka pemerintah pusat perlu menetapkan secara lebih teknis operasional mengenai organisasi perangkat daerah. Dalam Kepmendagri dan Otda ini ditentukan secara teknis operasional penyusunan organisasi perangkat daerah. Dalam Kepmendagri dan Otda ini juga ditentukan pembatasan-pembatasan

yang agak rinci mengenai unsur-unsur organisasi perangkat daerah.

Dalam Kepmendagri dan Otda ini yang dimaksudkan dengan perangkat daerah adalah organisasi/lembaga pada pemerintah daerah yang bertanggung jawab kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri atas sekretariat daerah, dinas daerah dan lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan/desa. Sekretariat daerah adalah unsur staf pemerintah daerah, dinas daerah adalah unsur pelaksana pemerintah daerah, badan/kantor adalah lembaga teknis daerah yang mempunyai fungsi koordinasi dan perumusan kebijakan pelaksanaan serta fungsi pelayanan masyarakat, sekretariat DPRD adalah unsur staf pelayanan DPRD, eselonering adalah tingkatan jabatan struktural; cabang dinas adalah unsur pelaksana pemerintah kabupaten/kota yang melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab dan kewenangannya, unit pelaksana teknis dinas (UPTD) adalah unsur pelaksana operasional dinas di lapangan, kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan kota, kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten dan atau daerah kota di bawah kecamatan.

Dalam Kepmendagri dan Otda ini ditentukan bahwa perangkat daerah terdiri atas sekretaris daerah, dinas daerah dan lembaga teknis daerah lainnya yang pembentukannya disesuaikan dengan kemampuan, kebutuhan dan beban kerja. Pembentukan organisasi perangkat daerah ini ditetapkan dengan peraturan daerah yang harus sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah. Peraturan daerah ini menetapkan pembentukan, kedudukan, tugas pokok fungsi dan struktur organisasi perangkat daerah. Penjabaran tugas pokok dan fungsi perangkat daerah ini ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. Depdagri dan Otda melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah dan keputusan kepala daerah itu dengan cara kedua peraturan itu mesti disampaikan

dulu kepada Depdagri dan Otda selambat-lambatnya 15 lima belas hari setelah ditetapkan.

Susunan organisasi perangkat daerah propinsi telah ditetapkan secara rinci. Di samping itu kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan dan susunan organisasi sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah dan unit pelaksana teknis dinas, dan lembaga teknis daerah juga telah ditetapkan secara rinci pula. Demikian juga susunan organisasi perangkat daerah kabupaten dan kota juga telah ditetapkan secara rinci. Di samping itu kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan dan susunan organisasi sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah dan unit pelaksana teknis dinas, lembaga teknis daerah dan cabang dinas daerah, kecamatan, dan kelurahan juga telah ditetapkan secara rinci pula.

Kelompok jabatan fungsional juga diatur dalam peraturan ini. Kelompok jabatan fungsional mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas pemerintah daerah sesuai dengan keahlian dan kebutuhan. Kelompok jabatan fungsional terdiri dari sejumlah tenaga fungsional. Kelompok jabatan fungsional itu dipimpin oleh seorang tenaga fungsional senior yang ditunjuk. Jumlah tenaga fungsional ditentukan harus berdasarkan kebutuhan dan beban kerja.

Menurut peraturan itu setiap pimpinan satuan organisasi diwajibkan mengawasi bawahannya masing-masing dan bila mengetahui terjadi penyimpangan maka ia harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan. Setiap pimpinan satuan organisasi bertanggung jawab memimpin dan mengkoordinasikan bawahan masing-masing dan memberikan bimbingan serta petunjuk bagi pelaksanaan tugas bawahannya. Setiap pimpinan satuan organisasi wajib mengikuti dan mematuhi petunjuk dan bertanggung jawab kepada atasan masing-masing dan menyiapkan laporan berkala tepat pada waktunya. Setiap laporan yang diterima oleh pimpinan satuan organisasi dari bawahannya

wajib diolah dan dipergunakan sebagai bahan untuk penyusunan laporan lebih lanjut dan untuk memberikan petunjuk kepada bawahan.

Jadi dalam peraturan ini ditentukan secara rinci aspek-aspek organisasi perangkat daerah itu, yakni mulai dasar pembentukannya, susunannya, tugas pokok dan fungsinya, hingga koordinasinya yang harus dilakukan secara vertikal. Dengan demikian, peraturan ini dapat dikatakan sebagai niatan pemerintah untuk tetap dapat mengendalikan daerah dalam melakukan restrukturisasi organisasi pemerintah daerah.

Pada bulan Maret tahun 2001 pemerintah pusat membuat Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. R.I No.061/729/TJ tgl. 21 Maret 2001 mengenai penataan kelembagaan perangkat daerah yang ditujukan kepada Gubernur dan Bupati/Walikota. Surat Edaran dari Menteri Dalam Negeri itu memerintahkan kepada daerah untuk melakukan penataan kelembagaan perangkat daerah dengan berdasarkan pada analisa kebutuhan organisasi dengan memperhatikan aspek personil, perlengkapan dan pembiayaan dengan prinsip-prinsip efisiensi, efektifitas, rasional, serta visi dan misi yang jelas dan menetapkan pola organisasi perangkat daerah yang mencakup jumlah kelembagaan, bentuk nomenklatur serta besaran organisasi yang harus didasarkan kepada kebutuhan, kemampuan dan karakteristik daerah masing-masing.

Di samping itu, SE Mendagri tersebut mengatur secara rigid mengenai nomenklatur atau nama unit-unit organisasi pemerintah daerah, titelatur atau nama jabatan pada unit-unit organisasi pemerintah daerah itu, jumlah unit-unit organisasi pemerintah daerah tersebut, dan lain-lainnya.

Dalam SE Mendagri itu diatur secara rigid mengenai perangkat pemerintah propinsi, yang terdiri dari: sekretariat daerah propinsi, sekretariat DPRD propinsi, dinas propinsi, dan lembaga teknis propinsi. Sekretariat daerah propinsi terdiri dari: sebanyak-banyaknya 7 (tujuh)

biro. Masing-masing biro membawahkan sebanyak-banyaknya 4 (empat) bagian. Bagian dapat membawahkan subbagian secara selektif sesuai kebutuhan. Biro adalah unsur pelayanan administratif dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan daerah dan mengkoordinasikan perumusan kebijakan penyelenggaraan tugas dan fungsi perangkat daerah. Dalam pelaksanaan fungsi tersebut bidang koordinasi biro dikelompokkan sebagai berikut: bidang pemerintahan meliputi; pertanahan, kependudukan dan catatan sipil, kesatuan bangsa dan perlindungan masyarakat serta satuan polisi pamong praja dan hukum; bidang ekonomi meliputi; pertanian, perkebunan, kehutanan, pariwisata dan kesenian, industri dan perdagangan, penanaman modal, koperasi dan pengusaha kecil, eksplorasi laut, pertambangan serta badan usaha milik daerah; bidang kesejahteraan rakyat meliputi; kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, sosial, tenaga kerja, transmigrasi, pemuda dan peranan wanita serta keluarga berencana; bidang pembangunan meliputi; pekerjaan umum, perhubungan dan lingkungan hidup serta pemukiman dan pengembangan wilayah; bidang aparatur meliputi; pembinaan organisasi dan tatalaksana, kepegawaian, pendidikan dan pelatihan, penelitian dan pengembangan serta pengawasan. Pemerintah daerah dapat menyusun pengelompokan di atas sesuai dengan kondisi dan besaran organisasi perangkat daerah. Besaran organisasi dan nomenklatur biro, bagian dan subbagian ditetapkan berdasarkan kemampuan dan kebutuhan sesuai dengan analisis jabatan.

Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah propinsi adalah unsur pembantu DPRD dalam melaksanakan tugas dan kewenangan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara teknis administratif bertanggung jawab kepada sekretaris daerah propinsi. Sekretariat DPRD Propinsi terdiri dari: sebanyak-banyaknya 4 (empat) bagian. Bagian dapat membawahi subbagian secara selektif sesuai

dengan kebutuhan.

Dinas propinsi adalah unsur pelaksana pemerintah daerah propinsi yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur propinsi melalui sekretaris daerah. Dinas propinsi terdiri dari: sebanyak-banyaknya 5 (lima) subdinas dan 1 (satu) bagian. Bagian membawahkan sebanyak-banyaknya 4 (empat) subbagian. Masing-masing subdinas membawahkan sebanyak-banyaknya 4 (empat) seksi. Unit pelaksana teknis dinas dan Kelompok jabatan fungsional sesuai dengan kebutuhan. Dinas propinsi dalam rangka melaksanakan fungsi desentralisasi yaitu lintas kabupaten/kota terdiri dari Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Kehutanan, Dinas Perkebunan dan Dinas Perhubungan. Pelaksanaan fungsi ekskantor wilayah dilaksanakan oleh dinas propinsi yang sejenis dan bagi propinsi yang belum mempunyai dinas sejenis, dapat membentuk dinas tersendiri.

Unit pelaksana teknis dinas propinsi adalah unsur penunjang sebagian tugas dinas propinsi. Unit pelaksana teknis instansi vertikal menjadi unit pelaksana teknis dinas propinsi. Unit pelaksana teknis dinas propinsi dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada kepala dinas. Unit pelaksana teknis dinas propinsi membawahkan 1 (satu) subtata usaha dengan seksi sebanyak-banyaknya 3 (tiga) seksi serta tenaga fungsional sesuai kebutuhan dan beban kerja. Jumlah dan jenis dinas propinsi dan unit pelaksana teknis dinas propinsi dibentuk sesuai kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing berdasarkan analisis jabatan.

Lembaga teknis propinsi adalah unsur pelaksana tugas tertentu dalam rangka mendukung pelaksanaan tugas-tugas pemerintah propinsi baik sebagai unit staf maupun sebagai unit lini. Lembaga teknis propinsi dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Pembentukan

lembaga teknis propinsi didasarkan kepada kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing dan berdasarkan hasil analisis jabatan. Lembaga teknis propinsi terdiri dari: sebanyak-banyaknya 5 (lima) bidang dan 1 (satu) sekretariat. Sekretariat membawahkan sebanyak-banyaknya 4 (empat) subbagian. Masing-masing bidang membawahkan sebanyak-banyaknya 4 (empat) seksi/subbidang. Kelompok jabatan fungsional sesuai dengan kebutuhan. Lembaga teknis propinsi yang melakukan fungsi pengawasan terdiri dari: sebanyak-banyaknya 5 (lima) inspektur dan 1 (satu) sekretariat. Sekretariat membawahkan sebanyak-banyaknya 4 (empat) subbagian. Kelompok jabatan fungsional. Lembaga teknis daerah propinsi terdiri dari: Badan Pengawas, Badan Perencana Pembangunan Daerah, Badan Penelitian dan Pengembangan, Kantor Pengolahan Data Elektronik, Kantor Arsip, Kantor Pendidikan dan Pelatihan, Kantor Satuan Polisi Pamong Praja, Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat, Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa. Pengembangan lembaga teknis daerah propinsi dapat dilakukan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing.

Di dalam SE Mendagri itu juga diatur secara rigid mengenai organisasi perangkat daerah kabupaten dan kota. Perangkat pemerintah kabupaten/kota terdiri dari: sekretariat daerah kabupaten/kota, sekretariat DPRD kabupaten/kota, dinas kabupaten/kota, dan lembaga teknis kabupaten/kota.

Sekretariat daerah kabupaten/kota adalah unsur staf pemerintah daerah yang dipimpin oleh sekretaris daerah, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota. Sekretariat daerah kabupaten/kota mempunyai tugas membantu bupati/walikota dalam menyelenggarakan tugas-tugas umum staf, mengkoordinasikan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan daerah, pembinaan administrasi, organisasi dan tatalaksana serta pelayanan teknis administratif.

Sekretariat daerah kabupaten/kota terdiri dari: sebanyak-banyaknya 10 (sepuluh) biro. Masing-masing biro membawahkan sebanyak-banyaknya 4 (empat) bagian. Bagian dapat membawahkan subbagian secara selektif sesuai kebutuhan. Biro adalah unsur pelayanan administratif dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan daerah dan mengkoordinasikan perumusan kebijakan penyelenggaraan tugas dan fungsi perangkat daerah. Dalam pelaksanaan fungsi tersebut bidang koordinasi biro dikelompokkan sebagai berikut: bidang pemerintahan meliputi pertanahan, kependudukan dan catatan sipil, kesatuan bangsa dan perlindungan masyarakat serta satuan polisi pamong praja dan hukum; bidang ekonomi meliputi pertanian, perkebunan, kehutanan, pariwisata dan kesenian, industri dan perdagangan, penanaman modal, koperasi, dan pengusaha kecil, eksplorasi laut, pertambangan serta badan usaha milik daerah; bidang kesejahteraan rakyat meliputi kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, sosial, tenaga kerja, transmigrasi, pemuda dan peranan wanita serta keluarga berencana; bidang pembangunan meliputi pekerjaan umum, perhubungan dan lingkungan hidup serta permukiman dan pengembangan wilayah; bidang aparatur meliputi pembinaan organisasi dan tatalaksana, kepegawaian, pendidikan dan pelatihan, penelitian dan pengembangan serta pengawasan. Besaran organisasi dan nomenklatur biro, bagian dan subbagian ditetapkan berdasarkan kemampuan dan kebutuhan sesuai dengan analisis jabatan.

Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota adalah unsur pembantu DPRD dalam melaksanakan tugas dan kewenangan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara teknis administratif bertanggung jawab kepada sekretaris daerah kabupaten/kota. Sekretariat DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas melaksanakan segala usaha dan kegiatan dalam rangka penyelenggaraan sidang-sidang serta pengurusan rumah tangga dan

keuangan DPRD kabupaten/kota. Sekretariat DPRD kabupaten/kota terdiri dari: sebanyak-banyaknya 4 (empat) bagian. Bagian dapat membawahi subbagian secara selektif sesuai dengan kebutuhan.

Dinas kabupaten/kota adalah unsur pelaksana pemerintah daerah kabupaten/kota yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah. Dinas kabupaten/kota dalam rangka melaksanakan fungsi desentralisasi yang wajib dilaksanakan terdiri dari Pekerjaan Umum, Kesehatan, Pendidikan dan Kebudayaan, Pertanian, Perhubungan, Industri dan Perdagangan, Penanaman Modal, Lingkungan Hidup, Pertanahan, Koperasi dan Tenaga Kerja. Dalam rangka melaksanakan fungsi yang wajib tersebut, pemerintah daerah dapat membentuk dinas daerah sesuai dengan beban kerja dan kemampuan daerah masing-masing. Pengembangan dinas Kabupaten/kota dapat dimungkinkan berdasarkan hasil analisis jabatan serta kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing. Pelaksanaan fungsi eks kantor departemen dilaksanakan oleh dinas daerah yang sejenis dan bagi kabupaten/kota yang belum mempunyai dinas sejenis, dapat membentuk dinas tersendiri. Dinas kabupaten/kota terdiri dari: sebanyak-banyaknya 5 (lima) seksi dan 1 (satu) subbagian. Subbagian membawahkan sebanyak-banyaknya 4 (empat) urusan. Masing-masing seksi membawahkan sebanyak-banyaknya 4 (empat) subseksi.

Unit pelaksana teknis dinas dan kelompok jabatan fungsional jumlahnya sesuai dengan kebutuhan. Unit pelaksana teknis dinas adalah unsur penunjang sebagian tugas dinas daerah kabupaten/kota. Unit pelaksana teknis daerah membawahkan 1 (satu) subtata usaha dengan seksi sebanyak-banyaknya 3 (tiga) seksi serta tenaga fungsional sesuai kebutuhan dan beban kerja.

Cabang dinas kabupaten/kota adalah unsur pelaksana sebagian tugas dinas daerah kabupaten/kota di wilayah kerja kecamatan atau beberapa

kecamatan. Cabang dinas membawahkan 1 (satu) subtata usaha dengan seksi sebanyak-banyaknya 3 (tiga) seksi serta tenaga fungsional sesuai kebutuhan dan beban kerja.

Lembaga teknis kabupaten/kota adalah unsur pelaksana tugas tertentu dalam rangka mendukung pelaksanaan tugas-tugas pemerintah kabupaten/kota baik sebagai unit staf maupun sebagai unit lini. Lembaga teknis kabupaten/kota terdiri dari: sebanyak-banyaknya 5 (lima) bidang dan 1 (satu) sekretariat. Sekretariat membawahkan sebanyak-banyaknya 4 (empat) subbagian. Masing-masing bidang membawahkan sebanyak-banyaknya 4 (empat) seksi/sub bidang. Kelompok jabatan fungsional sesuai dengan kebutuhan. Lembaga teknis kabupaten/kota yang melakukan fungsi pengawasan terdiri dari: sebanyak-banyaknya 5 (lima) pemeriksa dan 1 (satu) sekretariat. Sekretariat membawahkan sebanyak-banyaknya 4 (empat) subbagian. Lembaga teknis daerah kabupaten/kota terdiri dari: Badan Pengawas, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Badan Penelitian dan Pengembangan, Kantor Pengolahan Data Elektronik, Kantor Arsip, Kantor Pendidikan dan Pelatihan, Kantor Satuan Polisi Pamong Praja, Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat, dan Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa. Pengembangan lembaga teknis daerah kabupaten/kota selain tersebut di atas dapat dibentuk sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing.

Kecamatan merupakan perangkat daerah kabupaten/kota yang bertugas menjalankan kewenangan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota. Kecamatan dipimpin oleh seorang camat yang bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah. Kecamatan membawahkan sekretariat dan seksi sebanyak-banyaknya 5 (lima) sesuai dengan kebutuhan. Sekretaris kecamatan dapat membawahkan urusan dan kelompok jabatan fungsional sesuai dengan kebutuhan. Kelurahan

merupakan perangkat kecamatan yang bertugas melaksanakan kewenangan yang dilimpahkan oleh camat. Kelurahan dipimpin oleh kepala kelurahan yang bertanggung jawab kepada camat. Kelurahan membawahkan sekretariat dan urusan sesuai dengan kebutuhan. Kepala urusan bertugas membantu lurah dalam melaksanakan tugas sesuai dengan bidang masing-masing.

Eselon dinas daerah propinsi terdiri dari kepala, eselon IIa; wakil kepala, eselon IIb; bagian tata usaha dan subdinas, eselon IIIa; subbagian dan seksi, eselon IVa. Eselon dinas daerah kabupaten/kota: kepala, eselon IIIa; wakil kepala, eselon IIIb; subbagian dan seksi, eselon IVa; urusan dan subseksi, eselon Va. Eselon unit pelaksana teknis yang dialihkan menjadi unit pelaksana teknis dinas daerah sebagaimana yang berlaku selama ini. Eselon perangkat daerah lainnya, tetap berlaku ketentuan yang ada sampai adanya penataan lebih lanjut.

Dari ketentuan-ketentuan dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri itu dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Pusat hendak mengatur secara rigid mengenai nomenklatur organisasi perangkat daerah. Nama-nama biro dan bagian di setda, dinas, badan, dan kantor secara rigid telah ditentukan sesuai dengan urusan-urusan pemerintahan. Di samping itu, nama-nama jumlah sub-sub unit yang ada dalam unit-unit organisasi perangkat daerah itu juga secara rigid telah ditentukan. Tambahan pula, pemerintah pusat selalu mengkaitkan antara pembentukan organisasi perangkat daerah itu dengan eselonering bagi para pejabat pemerintah daerah. Jadi di sini nampak bahwa pemerintah pusat hendak mengharuskan pemerintah daerah untuk mengikuti segala aturan-aturan yang dikeluarkannya. Pemerintah pusat nampaknya tidak memberi peluang diskresi yang besar kepada daerah untuk menata kembali organisasi perangkat daerahnya. Pemerintah pusat cenderung membatasi ruang gerak pemerintah daerah dalam menentukan satuan kerja perangkat

daerahnya.

Dari seluruh uraian di atas dapat diinterpretasikan bahwa pemerintah pusat di satu sisi mengeluarkan kebijakan yang bersifat makro yang memberi kebebasan kepada daerah untuk menata ulang struktur organisasinya tetapi di sisi lain menyusuli kebijakan itu dengan kebijakan lain yang bersifat teknis operasional yang menuntun secara teknis operasional dalam melakukan penataan organisasi perangkat daerah.

Setelah sekitar tiga tahun kebijakan otonomi daerah yang luas berdasarkan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 diimplementasikan, pemerintah pusat melihat adanya gejala-gejala negatif yang terjadi di daerah. Pemerintah pusat melihat bahwa dengan diberlakukannya otonomi daerah maka banyak terjadi konflik di daerah. Di samping itu, pemerintah pusat juga melihat adanya gejala-gejala yang tidak baik atas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Walaupun demikian, ada juga yang berpendapat sebaliknya. "... adanya kecenderungan untuk menjadikan otonomi daerah sebagai kambing hitam, sehingga kemudian ada usaha-usaha untuk melakukan stigmatisasi terhadap otonomi daerah. Setiap ada persoalan yang muncul ke permukaan, baik di daerah maupun di pusat pemerintahan, selalu otonomi yang dijadikan sumber persoalan..." (Rasyid dkk., 2002: xii). Persoalan yang sesungguhnya terletak pada kesenjangan antara kebijakan desentralisasi sebagaimana dicanangkan oleh UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 dengan implementasinya, yang meliputi interpretasi dari kedua undang-undang tersebut melalui sejumlah peraturan pemerintah, keputusan presiden, dan peraturan daerah, penciptaan organisasi yang berfungsi sebagai implementor dari kebijakan tersebut, dan dukungan sumberdaya yang tersedia guna mewujudkannya (Rasyid dkk., 2002: xviii).

Akan tetapi, pemerintah pusat juga menganggap telah memiliki bukti-bukti bahwa daerah telah menyalahgunakan implementasi otonomi

daerah. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah pada waktu itu, Surjadi Soedirdja, saat memberi arahan dalam acara Diskusi dan sosialisasi Peraturan Keuangan Daerah dalam Otonomi Daerah, di Makassar, memberikan penilaian bahwa sebagian besar daerah di Indonesia belum siap melaksanakan otonomi daerah (*Kompas*, 2000). Saat itu, dikatakan baru 3 provinsi, 36 kabupaten, dan 7 kota yang menyelesaikan kerjanya dalam persiapan otonomi, dengan menyelesaikan inventarisasi keuangan dan struktur organisasi daerah. Kendala yang masih dihadapi daerah dalam mempersiapkan otonomi daerah adalah belum siapnya pengalihan status sembilan instansi vertikal ke pemerintah daerah yang dimulai dari Januari 2001, serta permasalahan pegawai yang akan direlokasi. Pemerintah pusat memandang bahwa pola otonomi daerah dan penataan kembali organisasi perangkat daerah seperti itu sudah “kebablasan” dan cenderung akan “memisahkan diri” dari Pusat. Oleh karena itu, pemerintah pusat kemudian berfikir bahwa otonomi daerah dan penataan organisasi perangkat daerah haruslah dikembalikan dalam pola dan kerangka “negara kasatuan.” Pelaksanaan pelimpahan kewenangan kepada daerah harus masih dalam kerangka kontrol oleh pusat.

Penafsiran tersebut sempat diungkapkan juga oleh Presiden Megawati dalam sambutan pada seminar Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah yang berlangsung di Balai Senat Universitas Gadjah Mada (*Harian Kompas*, 2002). Presiden Megawati Soekarnoputri menilai bahwa perdebatan yang berkembang saat itu mengenai otonomi daerah sudah berlangsung terlalu jauh, serta terkesan kebablasan dan mengancam persatuan kebangsaan.

Lebih jauh lagi, bagi para pendukung pemikiran itu, Amandemen UUD 1945 ke-II Tahun 2000 yang menggunakan “otonomi seluas-luasnya” dianggap mengandung paradigma baru yang “kontradiktif” dan “cenderung bertentangan dan berbahaya” bagi NKRI; juga dalam UU

No. 22 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hirarki satu sama lain diartikan sebagai “bertentangan dengan prinsip hirarki.” Sebab prinsip negara kesatuan berdasar UUD 1945 ialah “negara kesatuan dalam rangka desentralisasi, dan tidak sentralistis”, “kedaulatan rakyat,” “tak akan mempunyai ‘Daerah’ yang bersifat ‘staat’”, “dibagi dalam Daerah Propinsi dan Daerah Propinsi akan dibagi pula dalam Daerah yang lebih kecil”, di Daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah atas dasar permusyawaratan”, “menghormati kedudukan Daerah-Daerah Istimewa”; prinsip negara kesatuan berdasar UUD 1945 setelah Amandemen IV (Tahun 2002): “khusus tentang bentuk Negara Kesatuan RI tidak dapat dilakukan perubahan” yang berarti penegasan prinsip “Negara Kesatuan” bagi Negara RI; prinsip desentralisasi menurut UUD 1945 ialah “Indonesia (RI) adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik” yang disertai “prinsip Desentralisasi”, bentuk “unitarisme” berarti di bawah Pemerintah Pusat tidak ada “negara” lagi tetapi hanya Daerah-Daerah, pembagian “Daerah besar dan kecil” dengan memperhatikan hak-hak asal-usul dalam Daerah-Daerah istimewa, dimulai dari Propinsi, dan kemudian Propinsi dibagi menjadi Daerah yang lebih kecil, berarti dikenal Daerah bersusun/bertingkat, yakni Propinsi, Kabupaten/Kotamadya/ Kota, Kecamatan, Kelurahan/Desa (Muljadi, 2004).

Demikian juga dengan substansi dalam UU 22 Tahun 1999, dipandang oleh para pendukung pemikiran itu sebagai “lebih banyak mengandung perumusan pasal yang tidak ‘kuat’/’tidak benar’ dari penafsiran normatif, sehingga berkecenderungan merupakan pasal/ayat yang tidak berisi norma yang tepat dari segi yuridis, seperti pasal 2 ayat (1), pasal 4 ayat (1), pasal 7 dan pasal 9 UU tersebut. Sebab substansi dan rumusan pengaturan tentang sistem pembagian urusan pemerintah pusat

dan Daerah dalam NKRI, dengan memperhatikan prinsip negara kesatuan RI dan prinsip desentralisasi dalam UUD Negara RI sejak 1945, terutama UU NRI 1945, baik sebelum perubahan/Amandemen (P/A) maupun setelah P/A, serta segala ketentuan dan rumusan ketentuan, sistem pembagian urusan pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah: (a) otonomi daerah di Negara RI hanya tepat dilaksanakan dalam rangka “prinsip Negara Kesatuan RI yang dikaitkan dengan ‘prinsip desentralisasi’ yang ditetapkan dalam UUD NRI 1945; dan (b) otonomi daerah sebagai pelaksanaan prinsip desentralisasi dalam Negara Kesatuan dengan wilayah luas seperti NRI, hanya tepat digunakan sistem otonomi dan pembagian urusan secara bertingkat/bersusun. Demikian juga dengan masalah penguasaan daerah terhadap sumber-sumber kekayaan alam, oleh pemikiran itu, dilihat sebagai upaya yang berindikasi sebagai “negara dalam negara” dan oleh karenanya “harus dihentikan” (Muljadi, 2004).

Selaras dengan pemikiran seperti itulah kemudian para aparat pemerintah pusat cenderung enggan untuk mengimplementasikan undang-undang otonomi daerah tersebut secara penuh. Hal ini terindikasi dari sikap pemerintah pusat yang tidak segera mengeluarkan peraturan-peraturan pemerintah dan atau mengimplementasikannya sebagai tindak lanjut dari undang-undang otonomi daerah untuk melaksanakan otonomi daerah tersebut. Dalam hal ini, para penggagas otonomi daerah melihat bahwa nampaknya pemerintah pusat justru belum siap untuk secara riil melimpahkan kewenangan-kewenangan pemerintahan tersebut kepada pemerintah daerah. Banyak departemen di pusat yang tetap tidak mau segera melimpahkan kewenangan-kewenangannya kepada dinas-dinas di daerah. Padahal harapannya undang-undang otonomi daerah yang telah mengakui hak dan kewenangan daerah tersebut dapat menjadi acuan bagi undang-undang maupun regulasi

lainnya yang dikeluarkan pemerintah pusat dalam penyelenggaraan negara sehingga tidak timbul kerancuan dan kebingungan bagi penyelenggara pemerintahan sendiri, masyarakat dan dunia usaha. Di samping itu, para aparat pemerintah pusat mengembangkan wacana bahwa pemerintah daerah belum mampu melaksanakan otonomi daerah. Oleh karena itu yang dipikirkan dan dilakukan oleh pemerintah pusat adalah menarik kembali kewenangan-kewenangan pemerintahan yang telah diberikan. Hal ini dapat diinterpretasikan sebagai resentralisasi kekuasaan. Padahal kesiapan daerah untuk melaksanakan otonomi di samping karena memadainya kewenangan otonomi yang dimiliki, juga harus didasarkan pada suatu keyakinan bahwa pelayanan yang dilakukan oleh lembaga yang terdesentralisasi adalah lebih baik daripada yang tersentralisasi (Rasyid dkk. 2002).

Memang hal ini nampaknya ada pertentangan persepsi antara pemerintah pusat yang melihat daerah sudah “kebablasan” dengan mereka yang pro-otonomi daerah yang melihat pemerintah pusat “tidak rela” melepaskan kekuasaannya.

Secara khusus, di bidang penataan kelembagaan pemerintah daerah, otonomi daerah dan kebebasan membentuk struktur organisasi perangkat daerah yang terkandung dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 2000 telah dimanfaatkan oleh banyak daerah di Indonesia untuk menggelembungkan struktur organisasinya. Kebebasan itu dipergunakan sebagai kesempatan untuk menciptakan unit-unit organisasi pemerintah daerah guna menampung kepentingan para pejabat dan pegawai pemerintah daerah. Dalam suasana euforia demokrasi dan otonomi daerah itu banyak pemerintah daerah di Indonesia yang menggelembungkan jumlah unit-unit organisasi perangkat daerahnya dengan dalih sesuai dengan kebutuhan daerah. Padahal dalam kenyataannya, seringkali pemerintah daerah membentuk

struktur organisasi yang sesungguhnya tidak sesuai dengan kebutuhan daerah. Misalnya, daerah yang wilayahnya kering namun pemerintah daerahnya membentuk dinas pertanian dan perikanan. Ada juga pemerintah kota yang membentuk dinas pertanian. Tentu saja hal ini tidak rasional. Pembentukan struktur organisasi pemerintah daerah jelas tidak berorientasi pada pelayanan publik. Pembentukan struktur organisasi pemerintah daerah tidak berdasarkan pada analisis kebutuhan pelayanan masyarakat untuk memajukan kesejahteraan rakyat.

Dalam pembukaan “*Workshop Best Practies Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Percepatan Pembangunan Daerah,*” Meneg PAN merefleksikan apa yang telah dilakukan oleh pemerintah-pemerintah daerah dalam menata kembali organisasi perangkat daerahnya sebagai berikut (*Kompas*, 2007: 26 April):

“Sejak diberikan keleluasaan sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000, lembaga di daerah tumbuh tak terkendali. Bahkan, ada kabupaten atau kota yang memiliki 40 instansi pemerintahan atau dinas. Pertumbuhan instansi pemerintah itu hampir terjadi pada seluruh unsur dan aspek sehingga membuat kondisi obyektif birokrasi pemerintahan menghadapi masalah serius. Salah satu aspek yang menghadapi persoalan serius itu adalah di bidang kelembagaan (organisasi birokrasi). Di tingkat daerah, sejak diberikan keleluasaan diskresioner untuk membentuk dinas/instansi berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000, pertumbuhan jumlah dinas/instansi lepas kendali. Sebelum adanya PP itu, jumlah dinas/instansi di daerah rata-rata 11 unit. Tetapi, sekarang berkembang menjadi rata-rata 25 lembaga, bahkan ada kabupaten/kota yang membentuk dinas/instansi sebanyak 40 unit. Pembentukan lembaga tidak lagi berdasarkan prinsip pengorganisasian yang rasional dan obyektif, tetapi untuk mengakomodasi kepentingan elite lokal dan organisasi pemerintahan daerah. Kita lebih mendahulukan siapa pejabat yang belum kebagian tempat, kemudian

dibentuk dinas/instansi dengan mencari-cari tugas yang sesuai dengan pejabat itu.”

Pemerintah pusat semakin yakin bahwa kebebasan yang diberikan kepada daerah melalui Undang-undang No. 22 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 2000 untuk membentuk struktur organisasi pemerintah daerah yang “sesuai dengan kebutuhan daerah” telah disalahgunakan oleh daerah-daerah. Pemerintah pusat memandang bahwa banyak daerah yang secara tidak rasional telah membentuk struktur organisasinya melebihi kewajaran. Dinas-dinas, badan-badan, dan kantor-kantor telah diperbanyak jumlahnya. Unit-unit organisasi perangkat daerah itu juga dibentuk dengan tujuan untuk menampung para pejabat dan pegawai daerah dan untuk mewedahi kepentingan-kepentingan internal birokrasi pemerintah daerah. Hal itu terjadi karena di era demokrasi ini seringkali ada politik balas budi dari kepala daerah yang terpilih kepada para pendukungnya, terutama para pendukung yang berasal dari kalangan birokrat sendiri. Sudah menjadi rahasia umum bahwa meskipun birokrat dilarang keras berpolitik, namun kenyataannya secara sembunyi-sembunyi mereka mendukung salah satu pasangan calon kepala daerah. Dengan memberikan dukungan, mereka berharap nantinya akan diangkat menduduki jabatan-jabatan strategis dalam birokrasi pemerintahan daerah. Namun demikian, ada juga peristiwa di daerah di mana para pejabat birokrasi pemerintahannya terpaksa harus memilih untuk mendukung salah satu pasangan calon kepala daerah. Keharusan mereka untuk mendukung calon kepala daerah ini disebabkan oleh kenyataan bahwa mereka harus menentukan sikap seperti itu demi paling tidak tetap eksisnya mereka dalam jabatan-jabatan yang telah diembannya selama ini dan syukur-syukur mereka mendapatkan jabatan yang lebih tinggi. Sebaliknya apabila mereka tidak

menentukan sikap untuk mendukung salah satu calon yang dianggapnya terkuat, mereka pada gilirannya tidak akan mendapatkan kenaikan jabatan atau bahkan mereka akan menerima “hukuman” dengan cara “ditendang” dari jabatannya.

Dalam hal penataan organisasi perangkat daerah ini, pemerintah pusat menilai bahwa pemerintah daerah berlaku sangat boros karena berkecenderungan membengkakkan organisasi perangkat daerahnya. Sekjen Depdagri dan Kepala Biro Organisasi, Hukum dan Protokol Depdagri, usai acara pemaparan implementasi PP No.8/2003 yang diikuti wakil pemerintah Daerah di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota, di Jakarta menyatakan kekesalannya terhadap daerah-daerah itu (*Suara Karya*):

“PP No.8/2003 keluar sebagai antisipasi pemerintah pusat terhadap pembengkakan organisasi dan perangkat di daerah. Pemerintah daerah sejauh ini membentuk dinas-dinas melebihi kebutuhan. Akibatnya, birokrasi di daerah menjadi membengkak sehingga tidak efisien lagi. Membengkaknya dinas-dinas dan cabang dinas di daerah telah menyebabkan sekitar 70 hingga 90 persen dana APBD digunakan untuk membiayai belanja birokrasi dan lembaga legislatif. Hanya sedikit dana yang disisihkan untuk pembangunan dan kesejahteraan rakyat. Ada kabupaten yang membentuk sampai 20 lebih lembaga dinas. Padahal setelah diteliti dari segi fungsi dan kegunaan berdasarkan skor penilaian PP No.8/2003, kabupaten itu sebenarnya hanya perlu delapan lembaga dinas daerah. DKI Jakarta yang tidak ada hutan tapi punya dinas kehutanan. Kabupaten Wonogiri (Jateng) yang dikenal daerah tandus, membentuk dinas perikanan. Nah, dinas-dinas seperti ini, setelah dievaluasi, harus dihapus dari struktur organisasi daerah.”

Dalam laporan penilaian Depdagri dan Kementerian PAN setelah mengevaluasi pelaksanaan PP No. 84 tahun 2000, pemerintah pusat

menilai bahwa ada kecenderungan di daerah untuk membentuk organisasi perangkat daerah yang terlalu besar dan kurang didasarkan pada kebutuhan nyata daerah yang bersangkutan. Kecenderungan tersebut telah membawa implikasi pada pembengkakan organisasi perangkat daerah secara sangat signifikan. Hal ini tentu berpengaruh besar pada inefisiensi alokasi anggaran yang tersedia pada masing masing daerah. Dana Alokasi Umum (DAU) pemerintah pusat lebih banyak dipergunakan untuk membayar gaji saja. Para pejabat pusat itu menyatakan temuan-temuannya yang kemudian cenderung menyalahkan daerah sebagai berikut (dikutip dalam Hasan, 2003):

“Pelaksanaan PP No. 84 tahun 2000 memperlihatkan beberapa indikasi ke arah pembengkakan birokrasi daerah. PP 84/2000 tidak memberikan rambu-rambu yang jelas bagi daerah, sehingga ada kecenderungan daerah membangun organisasi di luar kemampuannya sementara pendanaan tetap dari DAU (APBN). Rata-rata 80% APBD digunakan untuk biaya operasional atau anggaran aparatur. Eselon II dari 1 orang per daerah menjadi 20-25 per daerah, jumlah dinas membengkak dari 1 menjadi 5 dinas sehingga terjadi tumpang tindih tugas. Daerah menjadi kreatif bukan untuk membuat birokrasi daerah lebih efisiensi tapi justru menciptakan berbagai organ yang tidak relevan dan menjurus ke arah inefisiensi, ini mengakibatkan tarik menarik kepentingan dan program antardinas semakin meningkat. Adalah kurang bijaksana manakala beban biaya yang berasal sebagian besar dari APBN ini bukan diperuntukkan bagi belanja publik untuk pembangunan dan pengembangan program-program pemberdayaan dan peningkatan pelayanan publik tapi justru untuk kepentingan gaji dan tunjangan fungsional dan biaya pegawai negeri daerah semata.”

Dengan latar belakang penilaian pemerintah pusat terhadap implementasi otonomi daerah dan penataan kembali organisasi perangkat

daerah itulah kemudian pemerintah pusat meninjau kembali kebebasan yang telah diberikan kepada daerah. Pemerintah pusat menilai bahwa daerah-daerah telah menyalahgunakan kewenangan otonomi daerah dan kebebasan membentuk struktur organisasi perangkat daerah. Pemerintah pusat melihat bahwa banyak daerah yang telah menggelembungkan jumlah unit-unit organisasi perangkat daerahnya guna menampung kepentingan-kepentingan para pejabat dan pegawainya. Oleh karena itu, pemerintah pusat bersikap mesti meninjau ulang, mengendalikan, dan menarik kembali kebebasan yang diberikan kepada daerah.

C. KEBIJAKAN PEMERINTAH PUSAT YANG MEMBATASI KEBEBASAN DAERAH

Setelah menimbang ulang pemberian kewenangan dan kebebasan yang telah diberikan kepada daerah yang dianggap telah disalahgunakan oleh daerah, khususnya dalam hal penataan kembali organisasi perangkat daerah di mana daerah telah membentuk struktur organisasi perangkat daerah dengan pola penggelembungan jumlah unit-unit organisasi perangkat daerah, pemerintah pusat kemudian mengeluarkan kebijakan-kebijakan baru khususnya di bidang penataan kembali organisasi perangkat daerah dan umumnya otonomi daerah.

Kebijakan-kebijakan baru ini tertuang dalam Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 17 Tahun 2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat ini bersifat membatasi kewenangan di bidang otonomi daerah dan kebebasan di bidang penataan kembali organisasi perangkat daerah. Melalui peraturan-peraturan yang baru ini, penataan kembali organisasi perangkat daerah telah didesain oleh pemerintah pusat secara lebih rinci dan teknis operasional. Pemerintah pusat bukan lagi hanya memberi arahan secara makro (strategis) tetapi telah memberi batasan-batasan yang bersifat mikro (teknis operasional).

Pada bulan Februari tahun 2003, pemerintah pusat mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Dalam Peraturan Pemerintah ini, yang dimaksud dengan Perangkat Daerah adalah organisasi/lembaga pada Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Satuan Polisi Pamong Praja sesuai dengan kebutuhan Daerah. Sekretariat Daerah adalah unsur pembantu pimpinan pemerintah daerah.

Organisasi perangkat daerah dibentuk terutama berdasarkan pertimbangan kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh daerah, di samping berdasar pertimbangan karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah; kemampuan keuangan daerah; ketersediaan sumber daya aparatur; pengembangan pola kerja sama antardaerah dan/atau dengan pihak ketiga.

Sekretariat Daerah Propinsi terdiri dari sebanyak-banyaknya 2 (dua) Asisten Sekretaris Daerah, Asisten Sekretaris Daerah masing-masing terdiri dari 3 (tiga) Biro, Biro terdiri dari sebanyak-banyaknya 4 (empat) Bagian, dan Bagian terdiri dari sebanyak-banyaknya 3 (tiga) Subbagian. Dinas terdiri dari 1 (satu) Bagian Tata Usaha dan 4 (empat) Bidang, Bagian Tata Usaha terdiri dari 2 (dua) Subbagian, dan Bidang terdiri

dari 2 (dua) Seksi. Badan terdiri dari 1 (satu) Bagian Tata Usaha dan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) Bidang, Bagian Tata Usaha terdiri dari sebanyak-banyaknya 2 (dua) Subbagian, dan Bidang terdiri dari sebanyak-banyaknya 2 (dua) Subbidang. Kantor terdiri dari 1 (satu) Subbagian Tata Usaha dan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) Seksi. Unit Pelaksana Teknis Dinas /Lembaga Teknis Daerah Propinsi terdiri dari 1 (satu) Subbagian Tata Usaha dan Kelompok Jabatan Fungsional.

Sekretariat DPRD adalah unsur pelayanan DPRD. Dinas Daerah adalah unsur pelaksana pemerintah daerah. Lembaga Teknis Daerah adalah unsur pelaksana tugas tertentu yang karena sifatnya tidak tercakup oleh Sekretariat Daerah dan Dinas Daerah. Satuan Polisi Pamong Praja adalah perangkat pemerintah daerah dalam memelihara ketentraman dan ketertiban umum serta menegakkan peraturan daerah. Unit Pelaksana Teknis adalah unsur pelaksana operasional Dinas/Lembaga Teknis Daerah. Kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai perangkat Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Kelurahan adalah wilayah kerja Lurah sebagai perangkat Daerah Kabupaten dan/atau Daerah Kota di bawah Kecamatan. Eselon adalah tingkatan jabatan struktural.

Dinas Daerah Propinsi sebanyak-banyaknya terdiri dari 10 (sepuluh) Dinas. Dinas Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebanyak-banyaknya terdiri dari 14 (empat belas) Dinas. Untuk melaksanakan kewenangan Propinsi di Daerah Kabupaten/Kota dapat dibentuk Unit Pelaksana Teknis Dinas Daerah Propinsi yang wilayah kerjanya meliputi satu atau beberapa Daerah Kabupaten/Kota. Unit Pelaksana Teknis Dinas Daerah Propinsi merupakan bagian dari Dinas Daerah Propinsi.

Lembaga Teknis Daerah Propinsi merupakan unsur pelaksana tugas tertentu yang meliputi bidang penelitian dan pengembangan, perencanaan, pengawasan, pendidikan dan pelatihan, perpustakaan, kearsipan dan dokumentasi, kependudukan, dan pelayanan kesehatan.

Lembaga Teknis Daerah Propinsi itu dapat berbentuk Badan, Kantor dan Rumah Sakit Daerah. Lembaga Teknis Daerah Propinsi itu, terdiri dari sebanyak-banyaknya 8 (delapan). Pada Lembaga Teknis Daerah Propinsi dapat dibentuk Unit Pelaksana Teknis tertentu untuk melaksanakan sebagian tugas Lembaga Teknis Daerah Propinsi tersebut yang wilayah kerjanya dapat meliputi lebih dari satu Kabupaten/Kota.

Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota terdiri dari sebanyak-banyaknya 3 (tiga) Asisten Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota, Asisten Sekretaris Daerah terdiri dari sebanyak-banyaknya 4 (empat) Bagian, dan Bagian terdiri dari sebanyak-banyaknya 3 (tiga) Subbagian. Dinas terdiri dari 1 (satu) Bagian Tata Usaha dan 4 (empat) Bidang, Bagian Tata Usaha terdiri dari 2 (dua) Subbagian, dan Bidang terdiri dari 2 (dua) Seksi. Badan terdiri dari 1 (satu) Bagian Tata Usaha dan sebanyak-banyaknya 3 (tiga) Bidang, Bagian Tata Usaha terdiri dari sebanyak-banyaknya 2 (dua) Subbagian, dan Bidang terdiri dari sebanyak-banyaknya 2 (dua) Subbidang. Unit Pelaksana Teknis Dinas/Lembaga Teknis Daerah Kabupaten/Kota terdiri dari Kelompok Jabatan Fungsional. Unit Pelaksana Teknis Dinas Daerah Kabupaten/Kota berupa Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama dan Sekolah Menengah terdiri dari Kepala yang dijabat oleh pejabat fungsional guru, tata usaha dan kelompok jabatan fungsional.

Dinas Daerah Kabupaten/Kota sebanyak-banyaknya terdiri dari 14 (empat belas) Dinas. Pada Dinas Daerah Kabupaten/Kota dapat dibentuk Unit Pelaksana Teknis Dinas Daerah Kabupaten/Kota, untuk melaksanakan sebagian tugas Dinas yang mempunyai wilayah kerja satu atau beberapa Kecamatan. Unit Pelaksana Teknis Dinas Daerah Kabupaten/Kota itu dipimpin oleh seorang Kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas dan secara operasional dikoordinasikan oleh Camat.

Lembaga Teknis Daerah Kabupaten/Kota itu, dapat berbentuk Badan, Kantor, dan Rumah Sakit Daerah. Lembaga Teknis Daerah Kabupaten/Kota itu, terdiri dari sebanyak-banyaknya 8 (delapan). Pada Lembaga Teknis Daerah Kabupaten/Kota, dapat dibentuk Unit Pelaksana Teknis tertentu untuk melaksanakan sebagian tugas Lembaga Teknis Daerah tersebut yang wilayah kerjanya dapat meliputi lebih dari satu Kecamatan.

Peraturan Pemerintah itu menentukan kriteria pembentukan organisasi perangkat daerah yang merupakan tolok ukur yang memuat indikator yang harus dipenuhi untuk dapat membentuk suatu organisasi perangkat daerah, kecuali Sekretariat Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, dan Badan Pengawasan Daerah yang diwajibkan ada di setiap daerah.

Perhitungan total skor ditetapkan dari: 1. Faktor umum dan faktor teknis yang mempunyai interval skala nilai dari 400 s.d. 1000; 2. Prosentase faktor umum = 20% dan faktor teknis = 80%; 3. Total Skor kurang dari 500 skor, belum dapat dibentuk organisasi perangkat daerah yang berdiri sendiri, dan fungsinya digabung dengan fungsi yang sejenis dan serumpun; 4. Total skor dari 500 sampai dengan 750 skor, dapat dibentuk organisasi perangkat daerah yang berdiri sendiri, berbentuk Kantor; 5. Total Skor lebih dari 750 skor dapat dibentuk organisasi perangkat daerah yang berdiri sendiri berbentuk Dinas atau Badan.

Dalam peraturan ini juga diatur mengenai eselon atau tingkatan jabatan struktural. Eselon perangkat daerah propinsi adalah sebagai berikut: Sekretaris Daerah Propinsi adalah jabatan Eselon Ib, Kepala Dinas, Asisten Daerah Propinsi, Kepala Lembaga Teknis Daerah yang berbentuk Badan, dan Sekretaris DPRD Propinsi adalah jabatan Eselon IIa, Kepala Biro adalah jabatan eselon IIb, Kepala Kantor, Kepala Bagian, Kepala Bidang, dan Kepala Unit Pelaksana Teknis Dinas/Lembaga

Teknis Daerah Propinsi, adalah jabatan Eselon IIIa, Kepala Seksi, Kepala Subbagian, dan Kepala Subbidang di Propinsi adalah jabatan eselon IVa. Sedangkan eselon perangkat daerah kabupaten/kota adalah sebagai berikut: Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota adalah jabatan Eselon Ila, Kepala Dinas, Asisten Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota, Kepala Badan, dan Sekretaris DPRD di Kabupaten/Kota adalah jabatan Eselon IIb, Kepala Kantor, Camat, Kepala Bagian dan Kepala Bidang, di Kabupaten/Kota adalah jabatan Eselon IIIa, Kepala Seksi, Kepala Subbagian, Sekretaris Camat, Lurah, Kepala Subbidang, dan Kepala Unit Pelaksana Teknis Dinas/Lembaga Teknis Daerah Kabupaten/Kota adalah jabatan Eselon IVa, dan Sekretaris Kelurahan dan Kepala Seksi pada Kelurahan adalah jabatan Eselon IVb.

Dengan demikian, dalam Peraturan Pemerintah itu ditentukan bahwa organisasi perangkat daerah terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah yang berbentuk Badan atau Kantor, Kecamatan dan Kelurahan. Pemerintah pusat menekankan bahwa perangkat daerah itu dibentuk atas dasar kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh daerah dan efisiensi serta efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah pusat menentukan skor dan interval berdasar kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk membentuk masing-masing dinas, badan, dan kantor. Pemerintah pusat menentukan bahwa sekretariat daerah ditempatkan sebagai koordinator perangkat daerah tersebut. Pemerintah pusat menentukan nama-nama sub-sub unit organisasi perangkat daerah dan membatasi jumlahnya pula. Pemerintah pusat tetap mengkaitkan antara pembentukan organisasi perangkat daerah dengan eselonering bagi para pejabat pemerintah daerah tersebut. Pemerintah Pusat menentukan bahwa Dinas Daerah Kabupaten/Kota sebanyak-banyaknya terdiri dari 14 (empat belas) Dinas. Pemerintah Pusat juga menentukan bahwa Lembaga Teknis Daerah

Kabupaten/Kota itu, terdiri dari sebanyak-banyaknya 8 (delapan). Jadi melalui peraturan ini, pemerintah pusat bermaksud hendak membatasi jumlah unit-unit organisasi pemerintah daerah agar tidak membengkak.

Kebijakan pemerintah pusat yang baru itu mendapatkan tanggapan yang sangat beragam. Sebagian orang daerah mendukung, dan sebagian besar mereka menolak, walaupun pada akhirnya dengan terpaksa harus menerapkannya karena pemerintah daerah merasa sebagai “bawahan” dari pemerintah pusat, paling tidak hal itu yang mereka pahami dalam sebuah negara kesatuan.

Gelombang penolakan terhadap pemberlakuan PP No. 8 Tahun 2003 dan ketentuan tindak lanjutnya itu datang dari berbagai pihak. Misalnya, Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) mengkritik secara pedas penerbitan PP No. 8 Tahun 2003 sebagai berikut (Lubis, 2003):

“Kehadiran PP No. 8/2003 yang menggantikan PP No.84/2000 ternyata bukannya memberikan keleluasaan yang luas kepada daerah (*discretionary power*) justru ia telah mengebiri daerah otonom, sehingga menyebabkan ketidakleluasaan daerah dalam menyusun organisasi perangkatnya. Apalagi karakteristik, potensi dan kebutuhan, kemampuan keuangan serta ketersediaan sumber daya aparatur setiap daerah otonom berbeda satu sama lain. Hal ini tampak dengan adanya berbagai pembatasan baik terhadap jumlah Dinas yang dapat didirikan di Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota maupun terhadap jumlah jabatan struktural pada perangkat Daerah Propinsi, perangkat Daerah Kabupaten/Kota Sekretariat DPRD dan Kelurahan. Beberapa isu krusial PP ini antara lain dalam hal-hal, sebagai berikut:

(1) Yang dimaksud dengan Perangkat Daerah adalah organisasi/ lembaga pada Pemda yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri dari Setda,

Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan dan Satuan Polisi Pamong Praja sesuai kebutuhan daerah. Selain itu PP No. 8/2003 ini ternyata juga mengatur kedudukan, tugas dan fungsi DPRD. Bandingkan dengan bunyi Pasal 60 UU No. 22/1999.

(2) Ruang lingkup pengaturan meliputi: pembentukan dan kriteria organisasi perangkat daerah; kedudukan, tugas dan fungsi perangkat Daerah Propinsi; kedudukan, tugas dan fungsi perangkat Daerah Kabupaten/Kota; kedudukan, tugas dan fungsi Sekretariat DPRD; susunan organisasi perangkat daerah; dan eselonisasi perangkat daerah.

a. Kedudukan, tugas dan fungsi perangkat Daerah Propinsi. Daerah Propinsi harus mengubah kembali SOTK perangkat Daerah Propinsi baik untuk Sekretariat, Dinas dan UPT Dinas, Lembaga Teknis maupun Satuan Polisi Pamong Praja. Masalah yang muncul misalnya suatu Daerah Propinsi sudah membentuk BKD sesuai Keppres No.159/2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah (BKD), sementara PP ini masalah pengelolaan sumber daya aparatur merupakan salah satu fungsi yang diselenggarakan oleh Setda Propinsi. Dengan demikian PP ini sekaligus meniadakan Keppres No.159/2000, karena dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, PP lebih tinggi dibandingkan dengan Keppres. Masalah lain misalnya Dinas Daerah Kabupaten/Kota menurut PP ini sebanyak-banyaknya terdiri dari 14 Dinas, sehingga ada kemungkinan Daerah Propinsi akan membentuk Dinas baru atau bahkan membubarkan Dinas yang telah dibentuknya. Dengan demikian mudah dipahami ketika mayoritas PNS yang memiliki jabatan di berbagai Daerah kini merasa was-was dan pasrah bahkan ada yang siap-siap alih profesi menyusul pemberlakuan PP dimaksud. Hal ini karena pemberlakuan PP tersebut akan mengakibatkan perampangan institusi.

b. Kedudukan, tugas dan fungsi perangkat Daerah Kabupaten/Kota. Kondisi dan masalah yang dialami oleh Daerah Propinsi sebagaimana

diuraikan pada (2)a, tidak jauh berbeda dengan apa yang dialami oleh Daerah Kabupaten/Kota. c. *Susunan organisasi perangkat Daerah Sekretariat, Dinas, Badan, Kantor dan UPTD/Lembaga Teknis Daerah Propinsi bagaimanapun harus mempedomani susunan organisasinya berdasarkan PP ini, begitu pula perangkat Daerah Kabupaten/Kota dan Sekretariat DPRD. Dengan demikian Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota harus menyesuaikan jumlah Asisten Sekda, Biro, Bagian dan Subbagian. Begitu pula dengan Sekretariat DPRD Propinsi dan kabupaten/Kota harus menyesuaikan kembali jumlah Bagian dan Subbagian. Hal ini karena PP No.8/2003 jelas-jelas menyebutkan jumlah jabatan organisasi perangkat Daerah baik di Daerah Propinsi maupun di Daerah Kabupaten/Kota, namun sayangnya Pempus tidak ada memberikan alternatif solusi untuk mengantisipasi eksekusi negatif diterapkannya PP ini, misalnya dengan meningkatkan tunjangan jabatan fungsional.*

d. *Eselon Perangkat Daerah. PP ini tidak mengenal jabatan Wakil Kepala Dinas yang menurut PP sebelumnya memiliki eselon IIb di Propinsi dan IIIa di Kabupaten/Kota, sehingga lagi-lagi Daerah harus mengurangi jabatan strukturalnya sebagai konsekuensi peniadaan jabatan Wakil Kepala Dinas. Eselon Camat menjadi IIIa (menurut PP No.84/2000 eselonnya hanya IIIb), artinya telah disamakan dengan eselon Kepala Kantor, Kepala Bagian dan Kepala Bidang di Kabupaten/Kota, tentunya hal ini mengingat beratnya kompleksitas tugas seorang Camat. Yang menarik adalah Unit Pelaksana Teknis Dinas/Lembaga Teknis Daerah (UPTD/LTD) Kabupaten/Kota terdiri dari Kelompok Jabatan Fungsional, sedangkan dalam PP sebelumnya dipimpin oleh seorang Kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Dinas dan secara operasional dikoordinasikan oleh Camat. Dengan demikian masih ditunggu perkembangan lebih lanjut PNS*

Daerah Kabupaten/Kota apakah cukup berminat jika ditempatkan dalam Kelompok Jabatan Fungsional di UPTD/LTD Daerah Kabupaten/Kota. PP ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Namun Pasal 28 ayat (2) menyebutkan bahwa penyesuaian atas PP ini dilakukan selambat-lambatnya 2 tahun sejak ditetapkan. Dengan demikian dapat dibayangkan bagaimana sibuknya Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota dalam menyusun kembali SOTK dengan mempedomani PP No.8/2003 serta kekhawatiran sejumlah PNS akan kehilangan jabatan yang selama ini dijabatnya. Ketika organisasi perangkat Daerah yang telah disusun berdasarkan PP No.84/2000 dan kini SOTKnya perangkat Daerah Otonom akan mampu meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat?. Hal ini karena Daerah hanya disibukkan dengan urusan penataan kelembagaan atau reorganisasi perangkat Daerah, padahal penataan PNS sebagai dampak dari likuidasi kanwil-kanwilpun belum selesai dan kini kembali harus berhadapan dengan PP No. 8/2003.”

Maka APKASI menyepakati: (a) bahwa APKASI harus membentuk Tim Kecil yang akan mengkaji secara santun, arif, dan komprehensif atas seluruh substansi serta keterkaitannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya; (b) bahwa APKASI akan melakukan proses advokasi kepada Pemerintah Pusat dan DPR serta unsur-unsur lainnya yang dianggap signifikan; (c) bahwa APKASI harus secara konsisten memperjuangkan apa yang menjadi kepentingan Pemerintah Daerah Kabupaten, terutama implikasi dari penerapan PP 8/2003 dan PP 9/2003.”

Jadi dengan pemberlakuan peraturan pemerintah yang baru itu maka banyak daerah yang merasa dirugikan. Dengan peraturan pemerintah daerah yang baru ini berarti akan banyak unit-unit organisasi perangkat daerah yang berupa dinas, badan, dan kantor yang akan “dibabat” hingga

tinggal sedikit jumlahnya. Di samping itu, jabatan-jabatan atau susunan organisasi perangkat daerah juga akan “dilibas” menjadi lebih sedikit jumlahnya. Hal-hal inilah yang membuat daerah-daerah menjadi “marah besar” terhadap pemerintah pusat.

Namun demikian, apapun reaksi daerah-daerah terhadap keputusan itu, pemerintah pusat tetap bergeming dengan pendiriannya. Pemerintah pusat telah meyakini sepenuhnya bahwa masalah penataan organisasi perangkat daerah mesti dikendalikan. Kewenangan dan kebebasan untuk mendesain struktur organisasi perangkat daerah mesti dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Pemerintah pusat merasa memiliki misi untuk melakukan perampingan struktur organisasi perangkat daerah. Maka pada bulan April tahun 2003 pemerintah pusat mengeluarkan keputusan berikutnya yang menguatkan misi PP No. 8 Tahun 2003 itu.

Pada bulan April tahun 2003, Pemerintah Pusat mengeluarkan Keputusan Bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Menteri Dalam Negeri Nomor: 01/SKB/M.PAN/4/2003 Nomor 17 Tahun 2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil. Dalam lampiran SKB itu, khususnya yang menyangkut PP No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, dinyatakan hal-hal mengenai latar belakang, penataan perangkat daerah, langkah-langkah penataan pegawai negeri sipil, prosedur pengecualian dan penetapan perangkat daerah bagi daerah baru, waktu pelaksanaannya, dan ketentuan lainnya.

Dalam hal penataan perangkat daerah dinyatakan hal-hal sebagai berikut: (1) kebijakan dalam penataan kelembagaan pemerintah, baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah lebih diarahkan pada

upaya *rightsizing* yaitu upaya penyederhanaan birokrasi pemerintah yang diarahkan untuk mengembangkan organisasi yang lebih proporsional, datar (*flat*), transparan, 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 dan misi organisasi yang telah ditetapkan; (2) dengan upaya tersebut diharapkan organisasi perangkat daerah tidak akan terlalu besar dan pembedangannya tidak terlampau melebar sebagaimana yang terjadi selama ini. Di samping itu, dengan semangat pembaharuan fungsi fungsi pemerintah (*reinventing government*) dalam rangka mendukung terwujudnya tata pemerintahan daerah yang baik (*good local 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 diarahkan untuk mewujudkan postur organisasi perangkat daerah yang proporsional, efisien, dan efektif dengan didukung oleh sumber daya manusia yang berkualitas serta diterapkannya manajemen yang baik dalam menjalankan organisasi tersebut; (3) dalam rangka mewujudkan organisasi perangkat daerah yang ideal secara teoritik dan konseptual tersebut, maka PP Nomor 8 Tahun 2003 secara kongkret menggunakan pendekatan “kewenangan wajib” sebagaimana diatur dalam UU Nomor 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 Nomor 22 Tahun 1999, 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; (4) mengacu pada 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. Adapun, bagi Pemerintah Propinsi, jumlah Dinas ditetapkan lebih sedikit yaitu maksimal 10 (sepuluh) Dinas, mengingat kewenangan di Propinsi hanya kewenangan yang bersifat lintas Kabupaten/Kota dan kewenangan yang belum dapat dilakukan Kabupaten/Kota (vide Pasal 9 UU Nomor 22 Tahun 1999); (5) 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 wilayah Propinsi DKI Jakarta tidak memiliki Kabupaten/Kota otonom, sehingga seluruh kewenangan wajib sebagaimana disebutkan dalam Pasal 11 UU Nomor 22 Tahun 1999 menjadi kewenangan Propinsi DKI Jakarta; (6) demikian pula, pembatasan jumlah unit unit perangkat daerah lainnya ditetapkan dengan pertimbangan pada pengakomodasian fungsi yang paling mendekati kebutuhan nyata.

Secara khusus, mengenai perangkat daerah, berdasarkan PP Nomor 8 Tahun 2003, yang perlu mendapat penjelasan lebih lanjut adalah sebagai berikut: (a) Sekretariat Daerah; berbeda dengan yang diatur dalam PP Nomor 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 pimpinan dalam pembinaan dan pelayanan

administrasi juga berperan untuk mengkoordinasikan unit-unit perangkat daerah lainnya. Selain itu, Sekretaris Daerah sebagai unsur pembantu pimpinan Pemerintah Daerah 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.

(b) Dinas; (1) pada Dinas dilakukan penghapusan jabatan Wakil Kepala Dinas dalam rangka memperpendek proses birokrasi serta untuk menghindari duplikasi tugas Kepala dan Wakil Kepala sehingga pelaksanaan tugasnya lebih efektif; (2) pembentukan Dinas dilakukan dengan menggunakan kriteria sebagaimana yang ditetapkan dalam Lampiran PP Nomor 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; (3) 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; (4) 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.

(c) Lembaga Teknis Daerah (LTD); (1) berbeda dengan yang diatur dalam PP Nomor 84 Tahun 2000, pada PP Nomor 8 Tahun 2003 ini LTD ditegaskan sebagai unsur pelaksana tugas tertentu yang karena

sifatnya tidak tercakup dalam Sekretariat Daerah atau Dinas Daerah; (2) bidang bidang yang menjadi tugas LTD 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 LTD tetapi sebaliknya satu LTD dapat mewadahi beberapa bidang yang fungsinya berdekatan. Sebagai contoh, bidang perencanaan dengan bidang penelitian dan pengembangan dapat diwadahi dalam satu LTD; (3) LTD 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 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 melebihi jumlah yang telah ditentukan; (4) LTD dapat berbentuk Badan atau Kantor, namun jumlah total LTD baik yang berbentuk Badan atau Kantor tersebut tetap maksimal 8 (delapan) LTD; (5) dalam pembatasan 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; (5) fungsi fungsi yang selama ini diwadahi dalam bentuk LTD seperti fungsi lingkungan hidup (Bapedalda), mengingat lingkungan hidup merupakan salah satu kewenangan wajib, maka pewardahannya dilakukan dalam bentuk Dinas; (6) 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 LTD dengan ketentuan di

lingkungan Sekretariat Daerah tidak dibentuk unit yang menangani fungsi kepegawaian. Pembentukan BKD tidak mengurangi jumlah maksimal LTD.

Jadi secara khusus, peraturan ini mempertegas adanya bidang-bidang yang dapat dibuat wadahnya dalam organisasi perangkat daerah dan pembatasan-pembatasan dalam jumlah unit-unit organisasi perangkat daerah tersebut. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa pemerintah pusat nampaknya memiliki kehendak untuk mengendalikan secara ketat pengaturan penataan kembali organisasi perangkat daerah. Pemerintah pusat menciptakan instrumen-instrumen yang berupa kriteria penataan kembali organisasi perangkat daerah guna mengendalikan pengembangan struktur organisasi pemerintah daerah. Pemerintah pusat juga menentukan secara rigid jumlah unit-unit organisasi perangkat daerah yang boleh dikembangkan oleh daerah. Pendek kata, pemerintah pusat melakukan pengendalian ketat kepada daerah dalam menyusun kembali organisasi perangkat daerahnya dengan maksud agar daerah tidak membengkokkan kembali struktur organisasi perangkat daerahnya.

Pada bulan Oktober tahun 2004, Pemerintah Pusat mengganti UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya struktur organisasi pemerintah daerah di Indonesia diatur dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut. Merujuk pada pertimbangan dalam undang-undang ini, efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah serta hubungan antarsusunan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah menjadi prioritas utama, di samping pertimbangan-pertimbangan potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah

dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan. Lembaga Teknis Daerah merupakan unsur pendukung tugas Kepala Daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk Badan, Kantor, atau Rumah Sakit Umum Daerah.

Jadi pada intinya, undang-undang ini mempertegas kebijakan pusat untuk memperkecil jumlah unit-unit organisasi perangkat daerah dan mempertegas adanya jenjang hirarki antara kabupaten/kota dengan propinsi dan dengan pusat. Penegasan pemerintah pusat supaya daerah menyedikitkan jumlah unit-unit organisasinya ini dipandang perlu demi efisiensi. Penegasan hirarki organisasi pemerintahan ini juga dipandang perlu oleh pemerintah pusat dengan maksud agar kebijakan-kebijakan pemerintah pusat dapat dipatuhi dan dilaksanakan oleh daerah. Dalam hal ini, pemerintah pusat menerapkan sistem pertanggungjawaban secara hirarkis. Kepala daerah di tingkat kabupaten dan kota bertanggung jawab ke atas, bukan ke samping kepada DPRD atau ke bawah kepada rakyat. Kepada DPRD kepala daerah hanya memberikan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban dan kepada rakyat kepala daerah hanya memberi Informasi Laporan Pertanggungjawaban saja.

Oleh karena itu, undang-undang ini, sebagaimana Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2003, menjadi bahan perdebatan yang cukup berkepanjangan di masyarakat. Keputusan-keputusan pemerintah pusat ini tentunya kemudian menyebabkan adanya pro dan kontra di daerah. Bagaimana tidak, di era demokrasi dan otonomi daerah ini, daerah merasa dipaksa oleh pusat untuk menerapkan kebijakan yang dianggapnya mengekang kebebasan daerah.

Dalam kaitan dengan upaya pemerintah pusat mengontrol pemerintah daerah dalam melakukan penataan organisasi perangkat daerah agar organisasi perangkat daerah tidak lagi terlalu besar dan pembedangannya tidak terlampaui melebar sebagaimana yang terjadi selama ini, Kepala Biro Organisasi Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia menyatakan maksud untuk melakukan penyederhanaan atau perampingan struktur organisasi pemerintah daerah sebagai berikut (<http://www.riau.go.id>):

“Pemerintah segera akan melakukan kebijakan baru menata kelembagaan pemerintahan pusat maupun daerah. Kebijakan ini lebih diarahkan pada upaya rightsizing yakni menyederhanakan birokrasi pemerintah supaya lebih proporsional, hirarki yang pendek dan terdesentralisasi kewenangannya... Dari kebijakan baru tersebut diharapkan organisasi perangkat daerah tidak akan terlalu besar dan pembedangannya tidak terlampaui melebar sebagaimana yang terjadi selama ini. Di samping itu dengan semangat pembaharuan fungsi-fungsi pemerintahan (reinventing government) dalam rangka mendukung terwujudnya tata pemerintahan daerah yang lebih baik (good local governance), pemerintah daerah diharapkan menciptakan organisasi perangkat daerah yang lebih efisien dengan memberikan ruang partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam penyelenggaraan pembangunan di daerah... Langkah-langkah organisasi perangkat daerah diarahkan untuk mewujudkan postur organisasi yang proporsional, efisien, dan efektif dengan didukung oleh SDM yang berkualitas. Sebagai contoh, sekretariat daerah provinsi. Sesuai dengan kebijakan baru, susunan organisasi perangkat daerah akan terdiri dari Sekretariat daerah. Sekretariat daerah terdiri dari sebanyak-banyaknya 2 Asisten Sekretaris Daerah. Sedangkan Asisten Sekretaris Daerah masing-masing terdiri dari tiga Biro. Biro sendiri terdiri dari sebanyak-banyaknya empat Bagian. Bagian terdiri atas sebanyak-banyaknya tiga Subbagian.”

Sementara itu, Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) menjelaskan bahwa Pemerintah akan menghapus 12 ribu jabatan pegawai negeri sipil (PNS) eselon I dan II di tingkat propinsi dan kabupaten atau kota seluruh Indonesia. Hal itu dilakukan sebagai bagian dari penataan dan reformasi birokrasi di bidang kelembagaan. Proses tersebut merupakan bagian dari perampingan dan dilakukan berdasarkan pendekatan efisiensi pelaksanaan tugas (*Tempo Interaktif*, 04 Agustus 2003). Sementara itu, Sekjen Departemen Dalam Negeri mengungkapkan bahwa Departemen Dalam Negeri tengah menyiapkan sejumlah langkah untuk mengatasi permasalahan yang akan timbul dalam pelaksanaan Peraturan Pemerintah tersebut. Langkah-langkah itu misalnya dengan memberikan pilihan atau menggeser pejabat-pejabat struktural daerah, yang jabatannya dihapuskan ke posisi atau jabatan yang terbentuk di daerah-daerah pemekaran. Dalam suatu wilayah kabupaten pemekaran akan terbentuk jabatan struktural baru dengan jumlah lebih dari 160 jabatan. Posisi inilah yang akan dijadikan alternatif untuk menggeser pejabat-pejabat yang jabatannya dihapuskan. Sedangkan langkah lainnya adalah bahwa pemerintah daerah secara bertahap bisa mengurangi jabatan-jabatan struktural dan digeser ke jabatan-jabatan fungsional (*Tempo Interaktif*, 22 Agustus 2003).

Atas pemberlakuan peraturan perundangan yang baru mengenai penataan kembali organisasi perangkat daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat itu, pro-kontra terhadap kebijakan itu terus bergulir. Di satu sisi, para pendukung langkah-langkah yang diambil oleh pemerintah pusat berargumen bahwa pemerintah daerah mesti melakukan penataan organisasi perangkat daerahnya secara rasional, berorientasi pada efisiensi, dan diarahkan pada perampingan organisasi atau pembatasan jumlah unit-unit organisasi perangkat daerah. Sementara, di sisi lain, para pendukung pemerintah daerah yang tidak setuju dengan

langkah-langkah pemerintah pusat itu berargumen bahwa kebijakan pemerintah pusat yang baru itu merupakan resentralisasi kekuasaan pada pemerintah pusat, pengembirian terhadap politik desentralisasi dan otonomi daerah, dan bentuk ketidakpercayaan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah, serta potensi bagi timbulnya persoalan-persoalan di daerah, khususnya persoalan kepegawaian.

Dalam dialog “Kebijakan Baru tentang Organisasi dan Kepegawaian Daerah” yang diselenggarakan Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI) di Jakarta, pro-kontra terhadap kebijakan baru pemerintah pusat itu mengemuka (*Kompas*, Kamis, 03 Juli 2003). Ismadi Ananda, Asisten Deputy Bidang Kelembagaan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN), menegaskan bahwa keluarnya PP itu antara lain karena dana alokasi umum (DAU) dari pemerintah pusat habis untuk biaya pegawai, menurut aturan sebelumnya, jumlah dinas disesuaikan kebutuhan dan kemampuan daerah, kenyataannya, daerah lebih melihat kebutuhan tanpa mempertimbangkan kemampuan, sekitar 80 persen daerah menggunakan lebih dari 80 persen DAU untuk gaji pegawai dan biaya rutin lainnya, padahal, DAU seharusnya juga dialokasikan untuk pemeliharaan dan pembangunan, selain itu, sejumlah daerah membentuk dinas berdasarkan jumlah pejabat, contohnya, DKI yang menurut penelitian layaknya hanya 16 dinas memiliki 30 dinas, Dinas pendidikan dibagi dua menjadi dinas pendidikan dasar dan dinas pendidikan menengah, seharusnya disesuaikan dengan kemampuan, jangan terlalu gemuk atau kurus, sepanjang pembiayaan pegawai menggunakan DAU, pemerintah berhak membatasi organisasi perangkat daerah.

Sementara itu, Miftah Thoha, pakar administrasi negara Universitas Gadjah Mada, mengatakan bahwa menurut UU No 22/1999 kewenangan pemerintahan sebagian besar berada pada pemerintah

daerah sehingga seharusnya daerah diberi keleluasaan mengatur pemerintahan sesuai dengan kemampuannya; dengan PP No 8/2003, pemerintah pusat membatasi maksimal 14 dinas di kabupaten/kota dan 10 dinas di provinsi, terdapat 11 bidang yang wajib ada di setiap daerah, sisanya tergantung kemampuan dan kebutuhan daerah, dan ini dijadikan pertimbangan oleh pemerintah; tak ada dasar ilmiah menentukan batasan 14 dinas ini.

Ryaas Rasyid, Ketua Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), menilai keluarnya peraturan ini mengkhianati UU No 22/1999, prinsip dasar otonomi adalah desentralisasi kewenangan administrasi, sektor fiskal, dan politik. Kalau konsisten dengan otonomi daerah, peraturan ini tidak mungkin dikeluarkan, seharusnya yang dirampingkan organisasi pemerintah pusat, karena kewenangan lebih banyak di daerah.

Saling kritik yang berkaitan dengan proses penataan kembali organisasi perangkat daerah terus terjadi. Daerah dan masyarakat mengkritik pusat, sebaliknya pusat mengkritik daerah.

Kepala Badan Kepegawaian Negara menyatakan kritiknya terhadap pemerintah daerah sebagai berikut:

“Kelembagaan di daerah seharusnya ditata kembali, jangan terlalu gemuk. Dinas-dinas daerah jangan meniru yang ada di pemerintahan pusat. Misalnya saja, ada pemda yang mempunyai dinas pemakaman dan transmigrasi. Sebenarnya, pemakaman kan tidak perlu diurus sebuah dinas, begitu pula dengan daerah di pegunungan yang mempunyai dinas kelautan. Dinas daerah yang terlalu banyak, memboroskan anggaran untuk biaya birokrasi. Padahal, dalam PP 8/2003 sudah ada batasan jumlah dinas daerah, yaitu untuk pemerintah provinsi dibatasi sebanyak 10 dinas dan untuk kabupaten/kota dibatasi 14 dinas. Saat ini rata-rata setiap kabupaten/kota mempunyai 15 dinas daerah” (Kompas, Jumat, 28 Juli 2006).

Sementara di tingkat daerah, gelombang penolakan terhadap kebijakan pemerintah yang sangat membatasi jumlah unit-unit organisasi pemerintah daerah itu memang datang dari berbagai pihak. Sembilan pemerintah provinsi, yaitu Jawa Barat, Banten, DKI Jakarta, Jawa Tengah, Jogjakarta, Jawa Timur, NTB, Bali dan Lampung yang tergabung dalam Mitra Praja Utama (MPU), menindaklanjuti Asosiasi Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia (APPSI) yang jauh-jauh hari sudah meminta agar pemerintah pusat meninjau ulang pemberlakuan PP No. 8/2003, merekomendasikan penolakan pemberlakuan Peraturan Pemerintah tentang Pedoman Struktur Organisasi Perangkat Daerah itu. Alasannya pemberlakuan PP ini tidak selaras dengan perkembangan daerah. PP tersebut tidak tepat jika diterapkan di semua daerah secara sama, mengingat masing-masing daerah mempunyai potensi dan kebutuhan yang berbeda (*Tempo Interaktif*, 30 September 2004). Sementara itu, Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) juga melakukan penolakan terhadap kebijakan itu. Ketua APKASI, Syaukani H.R., mengungkapkan hal itu (*Tempo Interaktif*, 13 Maret 2003):

“Peraturan itu suka atau tidak akan kami abaikan. Bahkan kami nyatakan tidak pernah ada, peraturan itu jelas sangat bertentangan dengan Undang-Undang Otonomi Daerah dan berindikasi pemerintah pusat ingin mengembalikan bangsa Indonesia ke sistem sentralistik, pemerintah pusat kelihatan tidak konsisten dan membohongi masyarakat Indonesia. Aturan itu berbenturan dengan undang-undang dan aturan sebelumnya.”

Di lain pihak, ada juga pejabat daerah yang melihat sisi positif di samping sisi negatif pemberlakuan kebijakan baru pemerintah pusat di bidang penataan kembali organisasi perangkat daerah itu. Salah seorang pejabat Pemerintah Kota Jogjakarta menyatakan bahwa dengan kerangka baru penataan organisasi ini maka organisasi pemerintah

daerah akan diarahkan agar lebih efisien dan hemat fungsi, sebab selama ini pos jabatan pemerintah daerah masih gemuk. Dalam hal ini ia mengemukakan sebagai berikut (*Kompas*, Senin, 14 Juli 2003):

“Tujuan pemberlakuan PP No 8/2003 sebenarnya positif, yakni supaya lembaga pemerintah daerah lebih efisien dan hemat fungsi. Pos jabatan struktural pemerintah daerah selama ini dinilai masih terlalu gemuk sehingga kurang efisien. Namun, PP tersebut tidak tepat jika diterapkan di semua daerah secara sama, mengingat masing-masing daerah mempunyai potensi dan kebutuhan yang berbeda. ‘Misalnya pemkot di Provinsi DKI Jakarta, dengan perkembangan masyarakat dan perkembangan ekonomi yang pesat seperti sekarang ini, apa bisa hanya dengan 14 dinas. Kalau toh dipaksakan, mungkin akan sulit karena yang diurus akan amat banyak. Sebaliknya, kalau diterapkan di kabupaten di daerah pelosok, seperti di Papua dengan 14 dinas mungkin terlalu berat. Karena itu, kami minta pemerintah pusat mengkaji kembali peraturan pemerintah itu.”

Namun demikian, di lain pihak pula, ungkapan kekesalan para pendukung pemerintah daerah yang menentang peraturan perundangan baru itu terus berlanjut. Berbagai kejengkelan orang-orang daerah itu misalnya diungkapkan oleh salah seorang dari mereka sebagai berikut (Tamtomo, 2004):

“Kehadiran PP No. 8 Tahun 2003 yang menggantikan PP No. 84/ 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, ternyata bukannya memberikan keleluasaan yang luas kepada daerah, tetapi justru mengebiri daerah otonom, sehingga menyebabkan ketidakleluasaan daerah dalam menyusun organisasi perangkatnya. Apalagi karakteristik, potensi dan kebutuhan, kemampuan keuangan serta ketersediaan sumber daya aparatur di setiap daerah otonom berbeda satu sama lain. Hal ini tampak dengan adanya berbagai pembatasan baik terhadap jumlah dinas yang dapat didirikan di

daerah provinsi dan kabupaten/kota maupun pembatasan terhadap jumlah jabatan struktural pada perangkat daerah-daerah tersebut, sekretariat DPRD dan kelurahan... Dengan adanya pembatasan jumlah struktur organisasi dan pengurangan jumlah pejabat struktural itu, maka juga akan membawa konsekuensi pengurangan jumlah PNS. Karena apabila jumlah PNS tetap sedangkan organisasinya mengecil, maka akan terjadi penumpukan jumlah PNS dalam satu bidang unit kerja. Sangat tidak logis misalnya apabila dalam satu bidang yang seharusnya cukup ditangani oleh 20 orang PNS, tetapi karena adanya pengecilan/penggabungan organisasi perangkat daerah, maka dalam satu bidang bisa terdapat 50 bahkan sampai 100 PNS. Hal tersebut sangat tidak efisien dan akan menimbulkan persoalan tersendiri. Dari pengalaman penataan organisasi perangkat Propinsi Jawa Tengah berdasarkan PP No. 84/2000, sudah terjadi perampingan jabatan struktural sebanyak 407, antara lain sebagai konsekuensi dari adanya penggabungan beberapa instansi vertikal pusat ke Propinsi dan Kab/Kota. Sedangkan apabila PP No. 8/2003 diterapkan secara utuh dengan mengabaikan Pasal 26, maka Provinsi Jawa Tengah akan mengalami perampingan jabatan struktural sejumlah 872. Tanpa bermaksud mendramatisasi persoalan, apabila hal tersebut benar-benar dilakukan, maka akan menimbulkan keresahan yang akan berdampak pada menurunnya semangat dan kinerja PNS; karena pada tahap lanjutannya sudah barang tentu perlu adanya pengurangan jumlah PNS. Persoalannya adalah tidak semudah membalik telapak tangan. Untuk mengurangi jumlah PNS akan memerlukan proses yang memadai dan cukup memakan waktu, di samping perlu penyediaan anggaran yang nilainya tidak sedikit, yang diperlukan baik untuk proses administrasi, dan alternatif pemberian uang tunggu atau pesangon bagi PNS yang terkena rasionalisasi.”

Penataan organisasi perangkat daerah tersebut selalu dikaitkan

dengan masalah kepegawaian. Dalam kerangka penataan kembali organisasi perangkat daerah itu, di berbagai daerah orang memperbincangkan mengenai banyaknya pegawai yang bakal kehilangan jabatan. Di Kalimantan Timur, misalnya, rasionalisasi (pemangkasan) terhadap 5.000 dari total 7.094 Pegawai Negeri Sipil akan dilakukan guna mengidealkan jumlah PNS sesuai dengan bidang kerja yang tersedia. Sebenarnya upaya pemangkasan sudah dilakukan sejak 2 tahun yang lalu setelah Pemerintah Provinsi (Pemprov) Kaltim mendapat limpahan ribuan PNS eks Kantor Wilayah (Kanwil) (*Tempo Interaktif*, 27 Agustus 2003). Sementara itu, di Kabupaten Purworejo Jumlah asisten sekretaris daerah (Sekda) di jajaran Pemkab Purworejo yang semua berjumlah empat orang, rencananya akan dirampingkan menjadi tiga asisten. Hal tersebut dilakukan berdasarkan hasil evaluasi Susunan Organisasi dan Tata kerja (SOT) Sekretariat Daerah <http://www.indomedia.com/bernas/042003/28/UTAMA/28mgl1.htm>. Sementara itu pula, di Kabupaten Tangerang ratusan pejabat akan kena mutasi. Mutasi atau pemindahan jabatan secara besar-besaran di lingkup Pemerintah Kabupaten Tangerang akan terjadi dalam beberapa bulan ini. Pemindahan jabatan ini akan dilakukan secara menyeluruh dari tingkat eselon II sampai eselon IV. Hal ini terjadi karena mulai Oktober 2004 ini pemerintah daerah setempat mulai menjalankan Perda No. 16 Tahun 2004 tentang Perangkat Daerah, Organisasi dan Tata Kerja Kabupaten Tangerang yang merupakan tindak lanjut dari Peraturan Pemerintah (PP) No. 8 Tahun 2003 tentang Struktur Organisasi Tata Kerja Daerah (SOTK) (*Tempo Interaktif*, Kamis, 29 April 2004).

Menurut seorang pengamat yang cukup netral, Indra Jaya Piliang, peneliti CSIS, seharusnya pemerintah pusat dan pemerintah daerah jangan hanya sekedar mempersoalkan jumlah organisasi perangkat daerah, akan tetapi seharusnya mereka mempersoalkan kaitan organisasi

pemerintah daerah itu dengan kebutuhan dan keunggulan daerah. Dalam hal ini, Indra memberikan komentar sebagai berikut (*Kompas*, Jumat, 28 Juli 2006):

“Seharusnya PP itu bukan membatasi jumlahnya, tetapi daerah diharuskan menyesuaikan dinas-dinas daerah dengan kebutuhan masing-masing. Daerah harus mempunyai parameter yang jelas untuk membuat dinas-dinas daerah. Misalnya saja bisa dikaitkan dengan keunggulan yang dimiliki daerah. Artinya, bukan hanya mengurangi atau menambah dinas daerah, tetapi sesuaikan saja dengan kebutuhan masing-masing dengan tujuan mempermudah pelayanan publik. Jadi reformasi birokrasi di daerah juga menjadi sangat penting.”

Dengan demikian, dengan dikeluarkannya PP No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah dan kemudian UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, banyak pemerintah daerah merasakan bahwa pemerintah pusat bermaksud memberi pedoman kepada pemerintah daerah dalam menata kembali organisasi perangkat daerahnya di mana pedoman itu berorientasi pada penguatan kehendak yang bersifat intervensif untuk menentukan desain struktur organisasi perangkat daerah, pembatasan secara rigid jumlah unit organisasi perangkat daerah, dan pengaitan antara pembentukan unit organisasi perangkat daerah dengan eselonisasi para pejabat pemerintah daerah.

Di satu pihak, pemerintah pusat merasa harus mengatur pemerintah daerah dalam melakukan penataan kembali organisasi perangkat daerahnya. Pemerintah pusat menilai bahwa pemerintah daerah sejauh ini telah kebablasan dalam menentukan struktur organisasi perangkat daerahnya. Pemerintah pusat melihat bahwa pemerintah daerah telah menggelembungkan jumlah unit-unit organisasi perangkat daerahnya

sehingga berpotensi memboroskan uang negara. Pemerintah pusat juga mencurigai bahwa pemerintah daerah lebih mengutamakan kepentingan memberikan posisi atau jabatan kepada para pejabat pemerintah daerah dalam melakukan penataan ulang organisasi perangkat daerahnya.

Di lain pihak, pemerintah daerah merasa bahwa pemerintah pusat terlalu mengatur urusan dan tanggung jawab pemerintah daerah. Pemerintah daerah menilai pemerintah pusat mengintervensi penataan organisasi perangkat daerahnya. Pemerintah daerah bahkan mencurigai pemerintah pusat yang mengharuskan pengurangan jumlah unit-unit organisasi perangkat daerah sebagai usaha mengurangi secara drastis dana yang semestinya diperuntukkan bagi daerah.

Walaupun demikian, daerah nampaknya juga sekedar mempersoalkan pembatasan jumlah dan susunan unit-unit organisasi perangkat daerahnya, bukan karena tujuan mulia untuk menata organisasi perangkat daerahnya agar disesuaikan dengan kebutuhan pelayanan publik. Persoalan penataan kembali organisasi perangkat daerah baru dipahami dalam konteks persoalan jumlah unit-unit organisasi, bukan dipahami dalam kaitannya dengan penciptaan wadah untuk mencari solusi terhadap persoalan-persoalan pelayanan publik bagi warga masyarakat.

Selang empat tahun kemudian, tepatnya pada bulan Juli tahun 2007, pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan baru berupa Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Dalam bagian Pertimbangan peraturan pemerintah yang baru ini, pemerintah pusat secara tegas menentukan bahwa pertimbangan utama pembentukan organisasi perangkat daerah hanyalah kewenangan urusan-urusan pemerintahan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah - mengabaikan aspek-aspek visi, misi, potensi, dan ciri khas keunggulan daerah. Dalam Penjelasan Umum, pemerintah pusat mene-

gaskan sebagai berikut:

“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.”

Dalam peraturan baru ini, pemerintah pusat mengelompokkan perangkat daerah menjadi 5 jenis, yakni sekretariat, inspektorat, badan, lembaga teknis daerah, dan dinas daerah. Sekretariat adalah unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, inspektorat adalah unsur pengawas, badan adalah unsur perencana, lembaga teknis daerah adalah unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, dan dinas daerah adalah unsur pelaksana urusan daerah. Namun demikian, dimungkinkan pula pembentukan lembaga lain dalam rangka melaksanakan kebijakan Pemerintah, sebagai bagian dari perangkat daerah, seperti sekretariat badan narkoba provinsi, kabupaten dan kota, sekretariat komisi penyiaran, serta lembaga lain untuk mewadahi penanganan tugas-tugas pemerintahan umum yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah, namun untuk pengendaliannya, pembentukannya harus dengan persetujuan pemerintah atas usul kepala daerah. Dalam peraturan baru ini juga ditentukan mengenai besaran organisasi dan perumpunan perangkat daerah. Besaran organisasi perangkat daerah ditetapkan berdasarkan variabel: jumlah penduduk; luas wilayah; dan jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Besaran organisasi perangkat daerah propinsi dengan nilai kurang dari 40 (empat puluh) terdiri dari: sekretariat daerah yang terdiri dari paling banyak 3 (tiga) asisten; sekretariat DPRD; dinas paling banyak 12

(dua belas); dan lembaga teknis daerah paling banyak 8 (delapan). Besaran organisasi perangkat daerah dengan nilai antara 40 (empat puluh) sampai dengan 70 (tujuh puluh) terdiri dari: sekretariat daerah yang terdiri dari paling banyak 3 (tiga) asisten; sekretariat DPRD; dinas paling banyak 15 (lima belas); dan lembaga teknis daerah paling banyak 10 (sepuluh). Besaran organisasi perangkat daerah dengan nilai lebih dari 70 (tujuh puluh) terdiri dari: sekretariat daerah yang terdiri dari paling banyak 4 (empat) asisten; sekretariat DPRD; dinas paling banyak 18 (delapan belas); dan lembaga teknis daerah paling banyak 12 (dua belas).

Besaran organisasi perangkat daerah kabupaten/kota dengan nilai kurang dari 40 (empat puluh) terdiri dari: sekretariat daerah yang terdiri dari paling banyak 3 (tiga) asisten; sekretariat DPRD; dinas paling banyak 12 (dua belas); lembaga teknis daerah paling banyak 8 (delapan); kecamatan; dan kelurahan. Besaran organisasi perangkat daerah dengan nilai antara 40 (empat puluh) sampai dengan 70 (tujuh puluh) terdiri dari: sekretariat daerah yang terdiri dari paling banyak 3 (tiga) asisten; sekretariat DPRD; dinas paling banyak 15 (lima belas); lembaga teknis daerah paling banyak 10 (sepuluh); kecamatan; dan kelurahan. Besaran organisasi perangkat daerah dengan nilai lebih dari 70 (tujuh puluh) terdiri dari: sekretariat daerah yang terdiri dari paling banyak 4 (empat) asisten; sekretariat DPRD; dinas paling banyak 18 (delapan belas); lembaga teknis daerah paling banyak 12 (dua belas); kecamatan; dan kelurahan.

Perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk dinas terdiri dari: bidang pendidikan, pemuda dan olahraga; bidang kesehatan; bidang sosial, tenaga kerja dan transmigrasi; bidang perhubungan, komunikasi dan informatika; bidang kependudukan dan catatan sipil; bidang kebudayaan dan pariwisata; bidang pekerjaan umum yang meliputi bina marga, pengairan, cipta karya dan tata ruang; bidang perekonomian

yang meliputi koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah, industri dan perdagangan; bidang pelayanan pertanahan; bidang pertanian yang meliputi tanaman pangan, peternakan, perikanan darat, kelautan dan perikanan, perkebunan dan kehutanan; bidang pertambangan dan energi; dan bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset.

Perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk badan, kantor, inspektorat, dan rumah sakit, terdiri dari: bidang perencanaan pembangunan dan statistik; bidang penelitian dan pengembangan; bidang kesatuan bangsa, politik dan perlindungan masyarakat; bidang lingkungan hidup; bidang ketahanan pangan; bidang penanaman modal; bidang perpustakaan, arsip, dan dokumentasi; bidang pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan desa; bidang pemberdayaan perempuan dan keluarga berencana; bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan; bidang pengawasan; dan bidang pelayanan kesehatan. Perangkat daerah yang dibentuk untuk melaksanakan urusan pilihan, berdasarkan pertimbangan adanya urusan yang secara nyata ada sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah.

Dalam peraturan baru ini ditentukan mengenai susunan organisasi perangkat daerah propinsi. Sekretariat daerah terdiri dari asisten, dan masing-masing asisten terdiri dari paling banyak 3 (tiga) biro, dan masing-masing biro terdiri dari paling banyak 4 (empat) bagian, dan masing-masing bagian terdiri dari paling banyak 3 (tiga) subbagian. Sekretariat DPRD propinsi terdiri dari paling banyak 4 (empat) bagian, dan masing-masing bagian terdiri dari paling banyak 3 (tiga) subbagian.

Dinas terdiri dari 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 4 (empat) bidang, sekretariat terdiri dari 3 (tiga) subbagian, dan masing-masing bidang terdiri dari paling banyak 3 (tiga) seksi. Unit pelaksana teknis pada dinas terdiri dari 1 (satu) subbagian tata usaha dan kelompok jabatan fungsional. Unit pelaksana teknis dinas yang belum terdapat jabatan

fungsional dapat dibentuk paling banyak 2 (dua) seksi.

Inspektorat terdiri dari 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 4 (empat) inspektur pembantu, sekretariat terdiri dari 3 (tiga) subbagian, serta kelompok jabatan fungsional. Badan terdiri dari 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 4 (empat) bidang, sekretariat terdiri dari 3 (tiga) subbagian, dan masing-masing bidang terdiri dari 2 (dua) subbidang atau kelompok jabatan fungsional. Kantor terdiri dari 1 (satu) subbagian tata usaha dan paling banyak 3 (tiga) seksi. Unit pelaksana teknis pada badan terdiri dari 1 (satu) subbagian tata usaha dan kelompok jabatan fungsional. Unit pelaksana teknis badan yang belum terdapat jabatan fungsional dapat dibentuk paling banyak 2 (dua) seksi.

Rumah sakit umum daerah propinsi kelas A terdiri dari paling banyak 4 (empat) wakil direktur dan masing-masing wakil direktur terdiri dari paling banyak 3 (tiga) bagian/bidang dan masing-masing bidang membawahkan kelompok jabatan fungsional atau terdiri dari 2 (dua) seksi. Pada wakil direktur itu yang membidangi administrasi umum terdiri dari paling banyak 4 (empat) bagian dan bagian terdiri dari paling banyak 3 (tiga) subbagian. Rumah sakit umum daerah kelas B terdiri dari paling banyak 3 (tiga) wakil direktur, dan masing-masing wakil direktur terdiri dari paling banyak 3 (tiga) bagian/bidang, masing-masing bagian terdiri dari paling banyak 3 (tiga) subbagian dan masing-masing bidang membawahkan kelompok jabatan fungsional atau terdiri dari paling banyak 2 (dua) seksi. Rumah sakit umum daerah kelas C terdiri dari 1 (satu) bagian dan paling banyak 3 (tiga) bidang, bagian terdiri dari paling banyak 3 (tiga) subbagian dan masing-masing bidang membawahkan kelompok jabatan fungsional atau terdiri dari paling banyak 2 (dua) seksi. Rumah sakit khusus daerah kelas A terdiri dari 2 (dua) wakil direktur, masing-masing wakil direktur terdiri dari paling banyak 3 (tiga) bagian/bidang, masing-masing bagian terdiri dari 2 (dua) subbagian, dan

masing-masing bidang membawahkan kelompok jabatan fungsional atau terdiri dari 2 (dua) seksi. Rumah sakit khusus daerah kelas B terdiri dari 1 (satu) subbagian tata usaha dan paling banyak 3 (tiga) seksi.

Dalam peraturan baru itu juga diatur mengenai susunan organisasi perangkat daerah kabupaten/kota. Sekretariat daerah terdiri dari asisten, masing-masing asisten terdiri dari paling banyak 4 (empat) bagian, dan masing-masing bagian terdiri dari paling banyak 3 (tiga) subbagian. Sekretariat DPRD terdiri dari paling banyak 4 (empat) bagian, dan masing-masing bagian terdiri dari 3 (tiga) subbagian.

Dinas terdiri dari 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 4 (empat) bidang, sekretariat terdiri dari 3 (tiga) subbagian, dan masing-masing bidang terdiri dari paling banyak 3 (tiga) seksi. Unit pelaksana teknis pada dinas terdiri dari 1 (satu) subbagian tata usaha dan kelompok jabatan fungsional.

Inspektorat terdiri dari 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 4 (empat) inspektur pembantu, sekretariat terdiri dari 3 (tiga) subbagian, serta kelompok jabatan fungsional. Badan terdiri dari 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 4 (empat) bidang, sekretariat terdiri dari 3 (tiga) subbagian, dan masing-masing bidang terdiri dari 2 (dua) subbidang atau kelompok jabatan fungsional. Kantor terdiri dari 1 (satu) subbagian tata usaha dan paling banyak 3 (tiga) seksi. Unit pelaksana teknis pada badan, terdiri dari 1 (satu) subbagian tata usaha dan kelompok jabatan fungsional.

Rumah sakit umum daerah kelas A terdiri dari paling banyak 4 (empat) wakil direktur dan masing-masing wakil direktur terdiri dari paling banyak 3 (tiga) bagian/bidang, masing-masing bidang membawahkan kelompok jabatan fungsional dan/atau terdiri dari 2 (dua) seksi. Pada wakil direktur yang membidangi administrasi umum terdiri dari paling banyak 4 (empat) bagian dan bagian terdiri dari paling banyak 3 (tiga) subbagian. Rumah sakit umum daerah kelas B terdiri dari paling banyak

3 (tiga) wakil direktur, dan masing-masing wakil direktur terdiri dari paling banyak 3 (tiga) bagian/bidang, masing-masing bagian terdiri dari paling banyak 3 (tiga) subbagian dan masing-masing bidang membawahkan kelompok jabatan fungsional atau terdiri dari paling banyak 2 (dua) seksi. Rumah sakit umum daerah kelas C terdiri dari 1 (satu) bagian dan paling banyak 3 (tiga) bidang, bagian terdiri dari paling banyak 3 (tiga) subbagian dan masing-masing bidang membawahkan kelompok jabatan fungsional atau terdiri dari paling banyak 2 (dua) seksi. Rumah sakit umum daerah kelas D terdiri dari 1 (satu) subbagian tata usaha dan 2 (dua) seksi. Rumah sakit khusus daerah kelas A terdiri dari 2 (dua) wakil direktur, masing-masing wakil direktur terdiri dari paling banyak 3 (tiga) bagian/bidang, masing-masing bagian terdiri dari 2 (dua) subbagian, dan masing-masing bidang membawahkan kelompok jabatan fungsional atau terdiri dari 2 (dua) seksi. Rumah sakit khusus daerah kelas B terdiri dari 1 (satu) subbagian tata usaha dan paling banyak 3 (tiga) seksi.

Kecamatan terdiri dari 1 (satu) sekretariat, paling banyak 5 (lima) seksi, dan sekretariat membawahkan paling banyak 3 (tiga) subbagian. Kelurahan terdiri dari 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 4 (empat) seksi. Jumlah bidang pada dinas dan badan yang melaksanakan beberapa bidang urusan pemerintahan paling banyak 7 (tujuh) bidang.

Dalam peraturan baru itu diatur mengenai eselon jabatan perangkat daerah propinsi dan kabupaten/kota Dalam peraturan baru itu diatur pula tentang staf ahli. Gubernur, bupati/walikota dalam melaksanakan tugasnya dapat dibantu staf ahli. Staf ahli itu paling banyak 5 (lima) staf ahli. Staf ahli diangkat dan diberhentikan oleh gubernur, bupati/walikota dari pegawai negeri sipil.

Dalam peraturan baru itu diatur juga mengenai pembinaan dan pengendalian organisasi. Pembinaan dan pengendalian organisasi

perangkat daerah provinsi dilakukan oleh Pemerintah. Pembinaan dan pengendalian organisasi perangkat daerah kabupaten/kota dilakukan oleh gubernur. Pembinaan dan pengendalian organisasi itu dilaksanakan dengan menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan simplifikasi dalam penataan organisasi perangkat daerah. Pembinaan dan pengendalian organisasi perangkat daerah dilakukan melalui fasilitasi terhadap rancangan peraturan daerah tentang organisasi perangkat daerah yang telah dibahas bersama antara pemerintah daerah dengan DPRD. Rancangan peraturan daerah itu disampaikan kepada gubernur bagi organisasi perangkat daerah kabupaten/kota dan kepada Menteri bagi organisasi perangkat daerah provinsi.

Jadi dalam Peraturan Pemerintah yang baru ini diatur secara lebih rigid mengenai dasar pertimbangan utama pembentukan organisasi perangkat daerah yang hanya berupa bidang-bidang kewenangan pemerintahan, nama dan jumlah unit-unit organisasi yang berupa Sekretariat, Inspektorat, Badan, Kantor, dan Dinas, serta susunan unit-unit organisasi dalam satu Satuan Kerja Organisasi Perangkat Daerah tersebut, kriteria pembentukan unit-unit organisasi perangkat daerah tersebut, staf ahli kepala daerah yang harus pegawai negeri, dan pengawasan organisasi perangkat daerah yang bersifat hirarkis.

Dengan demikian, peraturan pemerintah yang terakhir ini nampaknya menggambarkan kehendak pemerintah pusat untuk semakin secara ketat mengendalikan daerah dalam menata ulang kelembagaannya. Melalui semangat resentralisasi yang tercermin dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004, pemerintah pusat semakin berkehendak untuk mengatur secara detil struktur organisasi pemerintah daerah. Jika dibandingkan dengan Peraturan Pemerintah No. 8 tahun 2003, memang peraturan yang terakhir ini sedikit memberi “tambahan” jumlah unit-unit organisasi perangkat daerah yang boleh dibentuk oleh daerah.

Peraturan yang baru ini menerapkan sistem interval dalam penentuan jumlah dinas, badan, dan kantor. Akan tetapi jika ditilik dari segi keterkaitannya dengan eksistensi organisasi perangkat daerahnya, pemerintah pusat nampaknya ingin menempatkan unit-unit organisasi pemerintah daerah sebagai unit-unit organisasi pemerintah pusat yang ada di daerah. Hal ini tercermin dari dasar utama pembentukan unit-unit organisasi perangkat daerah yang hanya berdasar pada urusan-urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah. Dibentuknya dinas-dinas dan lembaga-lembaga teknis daerah adalah semata-mata hanya untuk melaksanakan tugas-tugas internal birokrasi pemerintahan belaka. Pembentukan organisasi perangkat daerah tidak terkait dengan penyelesaian masalah-masalah pelayanan publik di daerah. Hal ini tercermin dalam peraturan itu yang menyatakan bahwa unit-unit organisasi perangkat daerah selain dinas dan lembaga teknis daerah dapat dibentuk atas dasar potensi yang nyata ada di daerah. Maksudnya adalah bahwa lembaga-lembaga lain itu dimaksudkan hanyalah sekedar sebagai “pelengkap” saja.

Pada tanggal 23 Oktober 2007, Pemerintah Pusat menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah. Permendagri ini mengatur mengenai pembentukan perangkat daerah yang harus didasarkan pada urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan, berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, dengan memperhatikan kebutuhan, kemampuan keuangan, cakupan tugas, kepadatan penduduk, potensi, karakteristik serta sarana dan prasarana, serta potensi dan karakteristik daerah masing-masing.

Permendagri ini menentukan bahwa Peraturan Daerah (Perda) tentang perangkat daerah secara prinsip dituangkan dalam 1 (satu) Perda, namun juga bisa lebih dari 1 (satu) Perda dengan pengelompokan tertentu; tugas dan fungsi Sekretariat Daerah sebagai unsur staf yang pada hakekatnya menyelenggarakan fungsi koordinasi, Sekretariat DPRD sebagai unsur pelayanan yang pada hakekatnya memberikan pelayanan administratif kepada dewan, Inspektorat sebagai unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah sebagai unsur perencana penyelenggaraan pemerintahan, Dinas Daerah sebagai unsur pelaksana otonomi daerah, dan Lembaga Teknis Daerah sebagai unsur pendukung yang sifatnya lebih teknis yang dapat berbentuk badan, kantor dan rumah sakit.

Permendagri ini juga mengatur mengenai besaran organisasi, perumputan bidang pemerintahan, susunan organisasi dalam SKPD. Di samping itu, Permendagri ini juga menentukan mengenai perubahan jumlah besaran organisasi perangkat daerah dan prosedurnya yang dapat dilaksanakan sesuai dengan perubahan data variabel jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah APBD setelah 1 tahun yang meliputi perubahan jumlah unit kerja dan jumlah susunan organisasi perangkat dapat dilakukan berdasarkan analisis beban kerja sesuai dengan analisis jabatan.

Permendagri ini juga menentukan prosedur penetapan perangkat daerah untuk daerah otonom yang baru dibentuk dan prosedur pembentukan perangkat daerah sebagai daerah khusus/istimewa, serta prosedur pembentukan lembaga lain sebagai pelaksanaan dari ketentuan perundang-undangan dan tugas pemerintahan umum lainnya.

Permendagri ini juga menentukan mengenai staf ahli, pembinaan dan pengendalian, penataan rumah sakit daerah, kelompok jabatan fungsional, perangkat daerah yang ditetapkan menjadi badan layanan umum, dan perangkat daerah yang melaksanakan perijinan, tatakerja

masing-masing unit kerja perangkat daerah. Pendek kata, Permendagri ini menentukan secara rigid dan terperinci pembentukan organisasi perangkat daerah.

BAB 5

**KEBIJAKAN
KELEMBAGAAN
PERIZINAN DI DAERAH**

A. KEBIJAKAN PELAYANAN PUBLIK

Pada tanggal 24 Februari 2004, Pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Kep/25/M.Pan/2/2004 Tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah. Pertimbangan dikeluarkannya kebijakan ini adalah: a. bahwa pelayanan kepada masyarakat oleh aparatur pemerintah perlu terus ditingkatkan, sehingga mencapai kualitas yang diharapkan; b. bahwa untuk mengetahui kinerja pelayanan aparatur pemerintah kepada masyarakat, perlu dilakukan penilaian atas pendapat masyarakat terhadap pelayanan, melalui penyusunan indeks kepuasan masyarakat; c. bahwa berdasarkan Undang undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS), salah satu kegiatan dalam upaya meningkatkan pelayanan publik adalah menyusun Indeks Kepuasan

Masyarakat sebagai tolok ukur terhadap optimalisasi kinerja pelayanan publik oleh aparatur pemerintah kepada masyarakat.

Dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Kep/25/M.Pan/2/2004 Tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah ini dijelaskan bahwa Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) adalah data dan informasi tentang tingkat kepuasan masyarakat yang diperoleh dari hasil pengukuran secara kuantitatif dan kualitatif atas pendapat masyarakat dalam memperoleh pelayanan dari aparatur penyelenggara pelayanan publik dengan membandingkan antara harapan dan kebutuhannya. Penyelenggaraan pelayanan publik adalah instansi pemerintah. Instansi Pemerintah adalah Instansi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah termasuk BUMN/BUMD dan BHMN. Pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan, maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang undangan. Unit pelayanan publik adalah unit kerja/kantor pelayanan pada instansi pemerintah termasuk BUMN/BUMD dan BHMN, yang secara langsung maupun tidak langsung memberikan pelayanan kepada penerima pelayanan. Pemberi pelayanan publik adalah pegawai instansi pemerintah yang melaksanakan tugas dan fungsi pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penerima pelayanan publik adalah orang, masyarakat, lembaga instansi pemerintah dan dunia usaha, yang menerima pelayanan dari aparatur penyelenggara pelayanan publik. Kepuasan pelayanan adalah hasil pendapat dan penilaian masyarakat terhadap kinerja pelayanan yang diberikan oleh aparatur penyelenggara pelayanan publik. Biaya pelayanan publik adalah segala biaya (dengan nama atau sebutan apapun) sebagai imbal jasa atas pemberian pelayanan publik, yang besaran dan tatacara pembayarannya ditetapkan oleh

pejabat yang berwenang sesuai ketentuan peraturan perundang undangan. Unsur pelayanan adalah faktor atau aspek yang terdapat dalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat sebagai variabel penyusunan indeks kepuasan masyarakat untuk mengetahui kinerja unit pelayanan. Responden adalah penerima pelayanan publik yang pada saat pencacahan sedang berada di lokasi unit pelayanan, atau yang pernah menerima pelayanan dari aparatur penyelenggara pelayanan.

Berdasarkan prinsip pelayanan sebagaimana telah ditetapkan dalam Keputusan Menteri PAN Nomor: 63/KEP/M.PAN/7/2003, yang kemudian dikembangkan menjadi 14 unsur yang “relevan”, “valid” dan “reliabel”, sebagai unsur minimal yang harus ada untuk dasar pengukuran indeks kepuasan masyarakat adalah sebagai berikut:

1. Prosedur pelayanan, yaitu kemudahan tahapan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dilihat dari sisi kesederhanaan alur pelayanan;
2. Persyaratan Pelayanan, yaitu persyaratan teknis dan administratif yang diperlukan untuk mendapatkan pelayanan sesuai dengan jenis pelayanannya;
3. Kejelasan petugas pelayanan, yaitu keberadaan dan kepastian petugas yang memberikan pelayanan (nama, jabatan serta kewenangan dan tanggung jawabnya);
4. Kedisiplinan petugas pelayanan, yaitu kesungguhan petugas dalam memberikan pelayanan terutama terhadap konsistensi waktu kerja sesuai ketentuan yang berlaku;
5. Tanggung jawab petugas pelayanan, yaitu kejelasan wewenang dan tanggung jawab petugas dalam penyelenggaraan dan penyelesaian pelayanan;
6. Kemampuan petugas pelayanan, yaitu tingkat keahlian dan ketrampilan yang dimiliki petugas dalam memberikan/

- menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat;
7. Kecepatan pelayanan, yaitu target waktu pelayanan dapat diselesaikan dalam waktu yang telah ditentukan oleh unit penyelenggara pelayanan;
 8. Keadilan mendapatkan pelayanan, yaitu pelaksanaan pelayanan dengan tidak membedakan golongan/status masyarakat yang dilayani;
 9. Kesopanan dan keramahan petugas, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat secara sopan dan ramah serta saling menghargai dan menghormati;
 10. Kewajaran biaya pelayanan, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besarnya biaya yang ditetapkan oleh unit pelayanan;
 11. Kepastian biaya pelayanan, yaitu kesesuaian antara biaya yang dibayarkan dengan biaya yang telah ditetapkan;
 12. Kepastian jadwal pelayanan, yaitu pelaksanaan waktu pelayanan, sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
 13. Kenyamanan lingkungan, yaitu kondisi sarana dan prasarana pelayanan yang bersih, rapi, dan teratur sehingga dapat memberikan rasa nyaman kepada penerima pelayanan;
 14. Keamanan Pelayanan, yaitu terjaminnya tingkat keamanan lingkungan unit penyelenggara pelayanan ataupun sarana yang digunakan, sehingga masyarakat merasa tenang untuk mendapatkan pelayanan terhadap resiko-resiko yang diakibatkan dari pelaksanaan pelayanan.

Pada tanggal 28 Desember 2005, Pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal. Dalam peraturan ini dijelaskan hal-hal sebagai berikut. Standar Pelayanan Minimal (SPM) adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap

warga secara minimal. Indikator SPM adalah tolok ukur prestasi kuantitatif dan kualitatif yang digunakan untuk menggambarkan besaran sasaran yang hendak dipenuhi dalam pencapaian suatu SPM tertentu, berupa masukan, proses, hasil dan/atau manfaat pelayanan. Pelayanan Dasar adalah jenis pelayanan publik yang mendasar dan mutlak untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam kehidupan sosial, ekonomi dan pemerintahan.

Pada tanggal 27 Februari 2006, Pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2006 tentang Paket Kebijakan Perbaikan Iklim Investasi. Salah satu kebijakan penting dalam peraturan ini adalah memperkuat kelembagaan pelayanan investasi. Salah satu programnya adalah mengubah peraturan yang terkait dengan penanaman modal. Tindakan yang harus dilakukan Kementerian Dalam Negeri adalah merumuskan pembagian tugas yang jelas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah untuk urusan penanaman modal sebagai penjabaran UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pada tanggal 7 Pebruari 2007, Pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Dan Penetapan Standar Pelayanan Minimal. Dalam peraturan ini dijelaskan bahwa pelayanan dasar adalah jenis pelayanan publik yang mendasar dan mutlak untuk memenuhi kebutuhan dasar masyarakat dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan pemerintahan; standar pelayanan minimal yang selanjutnya disingkat SPM adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal; kriteria merupakan faktor-faktor penentu serta karakteristik dari jenis pelayanan dasar, indikator dan nilai, batas waktu pencapaian, dan pengorganisasian penyelenggaraan pelayanan dasar dimaksud; indikator SPM adalah tolok ukur prestasi kuantitatif dan

kualitatif yang digunakan untuk menggambarkan besaran sasaran yang hendak dipenuhi dalam pencapaian SPM, berupa masukan, proses, keluaran, hasil dan/atau manfaat pelayanan dasar.

Pada tanggal 22 Mei 2007, Pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Pedoman Penanganan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Departemen Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah. Dalam peraturan ini dijelaskan bahwa pengaduan masyarakat adalah laporan dari masyarakat mengenai adanya indikasi terjadinya penyimpangan, korupsi, kolusi dan nepotisme yang dilakukan oleh aparat pemerintah dan atau aparat pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Ruang lingkup penanganan pengaduan masyarakat meliputi: penyalahgunaan wewenang; hambatan dalam pelayanan masyarakat; korupsi, kolusi dan nepotisme; dan pelanggaran disiplin pegawai. Pengaduan masyarakat itu bersumber dari: lembaga-lembaga negara; badan/lembaga/instansi pemerintah dan pemerintah daerah; badan hukum; partai politik; organisasi masyarakat; media masa; dan perorangan.

Pada tanggal 28 Desember 2007, Pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 79 Tahun 2007 Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Pencapaian Standar Pelayanan Minimal. Dalam peraturan ini dijelaskan beberapa pengertian: pelayanan dasar adalah jenis pelayanan publik yang mendasar dan mutlak untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan pemerintahan; standar pelayanan minimal (SPM) adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal; indikator SPM adalah tolak ukur prestasi kuantitatif dan kualitatif yang digunakan untuk menggambarkan besaran sasaran yang hendak dipenuhi dalam pencapaian suatu SPM tertentu, dapat berupa masukan, proses, hasil

dan/atau manfaat pelayanan dasar; kemampuan dan potensi daerah adalah kondisi keuangan Daerah dan sumber daya yang dimiliki daerah untuk menyelenggarakan urusan wajib pemerintahan daerah dan dalam rangka pembelanjaan untuk membiayai penerapan SPM; rencana pencapaian SPM adalah target pencapaian SPM yang dituangkan dalam dokumen perencanaan daerah yang dijabarkan pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), RKPD, Renstra-SKPD, dan Renja-SKPD untuk digunakan sebagai dasar perhitungan kebutuhan biaya dalam penyelenggaraan pelayanan dasar; analisis kemampuan dan potensi daerah adalah pengolahan terhadap data dan informasi menyangkut kapasitas dan sumber daya yang dimiliki Daerah; program adalah penjabaran kebijakan SKPD dalam bentuk upaya yang berisi satu atau lebih kegiatan dengan menggunakan sumber daya yang disediakan untuk mencapai hasil yang terukur sesuai dengan misi SKPD; kegiatan adalah bagian dari program yang dilaksanakan oleh satu atau lebih unit kerja pada SKPD sebagai bagian dari pencapaian sasaran terukur pada suatu program dan terdiri dari sekumpulan tindakan pengeralihan sumber daya baik yang berupa personal (sumber daya manusia), barang modal termasuk peralatan dan teknologi, dana, atau kombinasi dari beberapa atau kesemua jenis sumber daya tersebut sebagai masukan (input) untuk menghasilkan keluaran (output) dalam bentuk barang/jasa.

Pada tanggal 19 Desember 2008, Pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 62 Tahun 2008 Tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Pemerintahan Dalam Negeri Di Kabupaten/Kota. Dalam kebijakani ini dijelaskan bahwa Standar Pelayanan Minimal Bidang Pemerintahan Dalam Negeri (SPM Bidang Pemerintahan Dalam Negeri) adalah tolok ukur kinerja pelayanan Pemerintahan Dalam Negeri yang diselenggarakan Daerah Kabupaten/Kota. Pelayanan dasar kepada Masyarakat adalah fungsi Peme-

rintah dalam memberikan dan mengurus keperluan kebutuhan masyarakat untuk meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat. Jenis pelayanan dasarnya mencakup: pelayanan dokumen kependudukan, pemeliharaan ketentraman dan ketertiban masyarakat, penanggulangan bencana kebakaran.

Pada tanggal 23 Oktober 2012, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 62 Tahun 2008 tersebut kemudian diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 62 Tahun 2008 Tentang Standar Pelayanan Minimal Bidang Pemerintahan Dalam Negeri Di Kabupaten/Kota. Beberapa hal yang diubah adalah sebagai berikut: Kabupaten/kota menyelenggarakan pelayanan bidang pemerintahan dalam negeri berdasarkan SPM Bidang Pemerintahan Dalam Negeri. SPM Bidang Pemerintahan Dalam Negeri merupakan target standar pelayanan bidang pemerintahan dalam negeri, yang meliputi: jenis pelayanan dasar; indikator kinerja; nilai SPM; batas waktu pencapaian; dan satuan kerja/lembaga penanggung jawab. Jenis pelayanan dasar meliputi: pelayanan dokumen kependudukan; pemeliharaan ketertiban umum, ketentraman masyarakat dan perlindungan masyarakat; dan penanggulangan bencana kebakaran. Jenis pelayanan selain, wajib diselenggarakan oleh kabupaten/kota sesuai kebutuhan, karakteristik, dan potensi daerah.

Pada tanggal 18 Juli 2009 Pemerintah bersama DPR mengeluarkan kebijakan berupa Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. pertimbangan dikeluarkannya undang-undang ini adalah bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; bahwa membangun

kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang peningkatan pelayanan publik; bahwa sebagai upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk serta terwujudnya tanggung jawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas; dan bahwa sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan pengaturan hukum yang mendukungnya.

Dalam penjelasan atas Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik ini diterangkan bahwa Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan bahwa tujuan didirikan Negara Republik Indonesia, antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Amanat tersebut mengandung makna negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administratif. Dewasa ini penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal tersebut bisa disebabkan oleh ketidaksiapan untuk menanggapi terjadinya transformasi nilai yang berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Sementara

itu, tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi, dan perdagangan. Kondisi dan perubahan cepat yang diikuti pergeseran nilai tersebut perlu disikapi secara bijak melalui langkah kegiatan yang terus-menerus dan berkesinambungan dalam berbagai aspek pembangunan untuk membangun kepercayaan masyarakat guna mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Untuk itu, diperlukan konsepsi sistem pelayanan publik yang berisi nilai, persepsi, dan acuan perilaku yang mampu mewujudkan hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat diterapkan sehingga masyarakat memperoleh pelayanan sesuai dengan harapan dan cita-cita tujuan nasional.

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik ini dijelaskan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundangundangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undangundang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Atasan satuan kerja penyelenggara adalah pimpinan satuan kerja yang membawahi secara langsung satu atau lebih satuan kerja yang melaksanakan pelayanan publik. Organisasi penyelenggara pelayanan publik adalah satuan kerja penyelenggara pelayanan publik yang berada di lingkungan institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan undangundang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum

lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Pelaksana pelayanan publik adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik. Masyarakat adalah seluruh pihak, baik warga negara maupun penduduk sebagai orang-perseorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung. Standar pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik ini dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dan penyelenggara dalam pelayanan publik. Tujuan undang-undang tentang pelayanan publik adalah terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik; terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik; terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik ini ditentukan bahwa organisasi penyelenggara berkewajiban menyelenggarakan pelayanan publik sesuai dengan tujuan pembentukan. Penyelenggaraan pelayanan publik sekurang-kurangnya meliputi: a. pelaksanaan pelayanan; b. pengelolaan pengaduan masyarakat; c.

pengelolaan informasi; d. pengawasan internal; e. penyuluhan kepada masyarakat; dan f. pelayanan konsultasi. Penyelenggara dan seluruh bagian organisasi penyelenggara bertanggung jawab atas ketidakmampuan, pelanggaran, dan kegagalan penyelenggaraan pelayanan.

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik ini ditentukan bahwa dalam rangka mempermudah penyelenggaraan berbagai bentuk pelayanan publik, dapat dilakukan penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu. Dalam penjelasannya diterangkan bahwa sistem pelayanan terpadu merupakan satu kesatuan pengelolaan dalam pemberian pelayanan yang dilaksanakan dalam satu tempat dan dikontrol oleh sistem pengendalian manajemen guna mempermudah, mempercepat, dan mengurangi biaya.

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik ini ditentukan bahwa penyelenggara berkewajiban melaksanakan evaluasi terhadap kinerja pelaksana di lingkungan organisasi secara berkala dan berkelanjutan. Dalam penjelasannya diterangkan bahwa secara berkala dan berkelanjutan merupakan periode yang dilakukan dalam waktu 3 (tiga) bulan, 6 (enam) bulan, 12 (dua belas) bulan, atau 24 (dua puluh empat) bulan sekali yang diatur sesuai dengan standar pelayanan yang ditetapkan. Berdasarkan hasil evaluasi itu, penyelenggara berkewajiban melakukan upaya peningkatan kapasitas pelaksana. Evaluasi terhadap kinerja pelaksana dilakukan dengan indikator yang jelas dan terukur dengan memperhatikan perbaikan prosedur dan/atau penyempurnaan organisasi sesuai dengan asas pelayanan publik dan peraturan perundang-undangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik ini ditentukan bahwa penyelenggara berkewajiban melakukan penyeleksian dan promosi pelaksana secara transparan, tidak diskriminatif, dan adil sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penyelenggara wajib memberikan penghargaan kepada pelaksana yang memiliki prestasi kerja. Penyelenggara wajib memberikan hukuman kepada pelaksana yang melakukan pelanggaran ketentuan internal penyelenggara. Dalam penjelasannya diterangkan bahwa ketentuan internal penyelenggara merupakan ketentuan yang mengatur peningkatan kinerja pelaksana, misalnya ketentuan disiplin, etika, prosedur, dan instruksi kerja.

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik ini ditentukan bahwa dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan, dapat dilakukan kerja sama antarpelenggara. Kerja sama antarpelenggara meliputi kegiatan yang berkaitan dengan teknis operasional pelayanan dan/atau pendukung pelayanan. Dalam penjelasannya diterangkan bahwa teknis operasional pelayanan merupakan kegiatan yang terkait langsung dengan pelaksanaan pelayanan, antara lain penyediaan sumber daya pelayanan, seperti teknologi, peralatan dan sumber daya lain, serta standar operasional prosedur (SOP). Pendukung pelayanan merupakan kegiatan yang tidak terkait langsung dengan operasional pelayanan tetapi diperlukan dalam pelaksanaan pelayanan, antara lain penelitian dan pengembangan serta pendidikan dan pelatihan.

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik ini ditentukan bahwa penyelenggara dapat melakukan kerja sama dalam bentuk penyerahan sebagian tugas penyelenggaraan pelayanan publik kepada pihak lain dengan ketentuan: a. perjanjian kerja sama penyelenggaraan pelayanan publik dituangkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan dalam pelaksanaannya didasarkan pada standar pelayanan; b. penyelenggara berkewajiban menginformasikan perjanjian kerja sama kepada masyarakat; c. tanggung jawab pelaksanaan kerja sama berada pada penerima kerja sama, sedangkan tanggung jawab

penyelenggaraan secara menyeluruh berada pada penyelenggara; d. informasi tentang identitas pihak lain dan identitas penyelenggara sebagai penanggung jawab kegiatan harus dicantumkan oleh penyelenggara pada tempat yang jelas dan mudah diketahui masyarakat; dan e. penyelenggara dan pihak lain wajib mencantumkan alamat tempat mengadu dan sarana untuk menampung keluhan masyarakat yang mudah diakses, antara lain telepon, pesan layanan singkat (*short message service (sms)*), laman (*website*), pos-el (e-mail), dan kotak pengaduan.

Dalam penjelasannya diterangkan bahwa penyerahan sebagian tugas merupakan pemberian sebagian tugas kepada pihak lain dari seluruh tugas penyelenggaraan pelayanan, kecuali yang menurut undang-undang harus dilaksanakan sendiri oleh penyelenggara, misalnya pelayanan KTP, SIM, paspor, sertifikat tanah, dan pelayanan perizinan lain. Pihak lain adalah pihak di luar penyelenggara yang diserahkan atau diberi sebagian tugas oleh penyelenggara pelayanan. Pengertian kerja sama juga termasuk penunjukan operator pelaksana atau kontraktor yang diberi hak menjalankan fungsi penyelenggara, misalnya pengelolaan parkir dan air minum yang diserahkan kepada swasta. Materi perjanjian kerja sama yang wajib diinformasikan adalah hal-hal penting yang perlu diketahui oleh masyarakat, misalnya apa yang dikerjakan, siapa yang mengerjakan, jangka waktu kerja sama, dan pekerjaan yang dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan yang penginformasiannya merupakan bagian dari maklumat pelayanan. Informasi tentang identitas pihak lain dan identitas penyelenggara sebagai penanggung jawab kegiatan meliputi nama, alamat, telepon, pesan layanan singkat (*short message service (sms)*), dan laman (*website*).

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik ini ditentukan bahwa pihak lain itu wajib berbadan hukum Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kemudian kerja

sama itu tidak menambah beban bagi masyarakat. Dalam penjelasannya diterangkan bahwa tidak menambah beban bagi masyarakat dimaksudkan tidak memberikan tambahan biaya, prosedur yang berbelit, waktu penyelesaian yang lebih lama, atau hambatan akses.

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik ini ditentukan bahwa selain kerja sama tersebut, penyelenggara dapat melakukan kerja sama tertentu dengan pihak lain untuk menyelenggarakan pelayanan publik. dalam penjelasannya diterangkan bahwa kerja sama tertentu merupakan kerja sama yang tidak melalui prosedur yang bukan bersifat darurat yang harus diselesaikan dalam waktu tertentu, misalnya pengamanan pada saat penerimaan tamu negara, transportasi pada masa liburan lebaran, dan pengamanan pada saat pemilihan umum. Kerja sama itu tidak boleh lebih dari 14 (empat belas) hari dan tidak boleh dilakukan pengulangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik ini ditentukan bahwa penyelenggara memiliki hak: a. memberikan pelayanan tanpa dihambat pihak lain yang bukan tugasnya; b. melakukan kerja sama; c. mempunyai anggaran pembiayaan penyelenggaraan pelayanan publik; d. melakukan pembelaan terhadap pengaduan dan tuntutan yang tidak sesuai dengan kenyataan dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan e. menolak permintaan pelayanan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Penyelenggara berkewajiban: a. menyusun dan menetapkan standar pelayanan; b. menyusun, menetapkan, dan memublikasikan maklumat pelayanan; c. menempatkan pelaksana yang kompeten; d. menyediakan sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai; e. memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik; f. melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan; g. berparti-

sipasi aktif dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik; h. memberikan pertanggungjawaban terhadap pelayanan yang diselenggarakan; i. membantu masyarakat dalam memahami hak dan tanggung jawabnya; j. bertanggung jawab dalam pengelolaan organisasi penyelenggara pelayanan publik; k. memberikan pertanggungjawaban sesuai dengan hukum yang berlaku apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggung jawab atas posisi atau jabatan; dan l. memenuhi panggilan atau mewakili organisasi untuk hadir atau melaksanakan perintah suatu tindakan hukum atas permintaan pejabat yang berwenang dari lembaga negara atau instansi pemerintah yang berhak, berwenang, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sementara itu, masyarakat berhak: a. mengetahui kebenaran isi standar pelayanan; b. mengawasi pelaksanaan standar pelayanan; c. mendapat tanggapan terhadap pengaduan yang diajukan; d. mendapat advokasi, perlindungan, dan/atau pemenuhan pelayanan; e. memberitahukan kepada pimpinan penyelenggara untuk memperbaiki pelayanan apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan; f. memberitahukan kepada pelaksana untuk memperbaiki pelayanan apabila pelayanan yang diberikan tidak sesuai dengan standar pelayanan; g. mengadukan pelaksana yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada penyelenggara dan ombudsman; h. mengadukan penyelenggara yang melakukan penyimpangan standar pelayanan dan/atau tidak memperbaiki pelayanan kepada pembina penyelenggara dan ombudsman; dan i. mendapat pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas dan tujuan pelayanan. Masyarakat berkewajiban: a. mematuhi dan memenuhi ketentuan sebagaimana dipersyaratkan dalam standar pelayanan; b. ikut menjaga terpeliharanya sarana, prasarana, dan/atau fasilitas pelayanan publik; dan c. berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan

yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik.

Dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik ini ditentukan mengenai standar pelayanan. Penyelenggara berkewajiban menyusun dan menetapkan standar pelayanan dengan memperhatikan kemampuan penyelenggara, kebutuhan masyarakat, dan kondisi lingkungan. Dalam menyusun dan menetapkan standar pelayanan itu, penyelenggara wajib mengikutsertakan masyarakat dan pihak terkait. Penyelenggara berkewajiban menerapkan standar pelayanan tersebut. Pengikutsertaan masyarakat dan pihak terkait tersebut dilakukan dengan prinsip tidak diskriminatif, terkait langsung dengan jenis pelayanan, memiliki kompetensi dan mengutamakan musyawarah, serta memperhatikan keberagaman. Komponen standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi: a. dasar hukum; b. persyaratan; c. sistem, mekanisme, dan prosedur; d. jangka waktu penyelesaian; e. biaya/tarif; f. produk pelayanan; g. sarana, prasarana, dan/atau fasilitas; h. kompetensi pelaksana; i. pengawasan internal; j. penanganan pengaduan, saran, dan masukan; k. jumlah pelaksana; l. jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan; m. jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keraguraguan; dan n. evaluasi kinerja pelaksana.

Pada tanggal 4 Nopember 2010, Pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2010 Tentang Pedoman Standar Pelayanan Perkotaan. Standar Pelayanan Perkotaan ini dikelompokkan sesuai dengan fungsi kawasan perkotaan yang terdiri atas: a. tempat permukiman perkotaan; b. pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan; c. pelayanan sosial; dan d. kegiatan ekonomi. Tempat permukiman perkotaan terdiri atas jenis pelayanan: a. perumahan; b. air minum; c. drainase; d. Prasarana jalan

lingkungan; e. persampahan; f. air limbah; g. energi; h. Komunikasi dan informasi; dan i. ruang terbuka hijau. Pemusatan dan distribusi pelayanan jasa pemerintahan itu terdiri atas jenis pelayanan: a. perkantoran pemerintah; b. pelayanan administrasi kependudukan dan administrasi pertanahan; c. pelayanan ketenagakerjaan; d. pelayanan perizinan; e. sarana pengendalian lingkungan hidup; f. penanggulangan bencana; dan g. ketentraman dan ketertiban. Pelayanan sosial itu terdiri atas jenis pelayanan: a. pendidikan; b. kesehatan; c. pusat pelayanan sosial; d. rekreasi dan olahraga; e. sarana peribadatan; dan f. pemukiman. Kegiatan ekonomi itu terdiri atas jenis pelayanan: a. pusat perdagangan dan jasa; b. pergudangan; c. ruang untuk sektor informal dan usaha kecil dan menengah; d. jasa keuangan; e. pusat informasi daerah; f. penginapan; dan g. pelayanan transportasi.

Pada tanggal 22 Juni 2012, Pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 36 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Penetapan, dan Penerapan Standar Pelayanan. Dalam peraturan ini diberi penjelasan mengenai hal-hal sebagai berikut. Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. Penyelenggara pelayanan publik adalah setiap institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Organisasi penyelenggara pelayanan publik adalah satuan kerja penyelenggara pelayanan publik yang berada di lingkungan institusi penyelenggara negara, korporasi, lembaga independen yang dibentuk

berdasarkan Undang-Undang untuk kegiatan pelayanan publik, dan badan hukum lain yang dibentuk semata-mata untuk kegiatan pelayanan publik. Standar pelayanan adalah tolok ukur yang dipergunakan sebagai pedoman penyelenggaraan pelayanan dan acuan penilaian kualitas pelayanan sebagai kewajiban dan janji Penyelenggara kepada masyarakat dalam rangka pelayanan yang berkualitas, cepat, mudah, terjangkau, dan terukur. Maklumat pelayanan adalah pernyataan tertulis yang berisi keseluruhan rincian kewajiban dan janji yang terdapat dalam Standar pelayanan Masyarakat adalah seluruh pihak, baik warga negara maupun penduduk sebagai orang perseorangan, kelompok, maupun badan hukum yang berkedudukan sebagai penerima manfaat pelayanan publik, baik secara langsung maupun tidak langsung. Pihak terkait adalah pihak yang dianggap kompeten dalam memberikan masukan terhadap penyusunan Standar pelayanan Pelaksana pelayanan publik adalah pejabat, pegawai, petugas, dan setiap orang yang bekerja di dalam organisasi penyelenggara yang bertugas melaksanakan tindakan atau serangkaian tindakan pelayanan publik.

Dalam peraturan itu ditegaskan bahwa komponen standar pelayanan adalah komponen yang merupakan unsur-unsur administrasi dan manajemen yang menjadi bagian dalam sistem dan proses penyelenggaraan pelayanan publik. Berdasarkan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, setiap standar pelayanan dipersyaratkan harus mencantumkan komponen sekurang-kurangnya meliputi:

1. Dasar Hukum, adalah peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar penyelenggaraan pelayanan.
2. Persyaratan, adalah syarat (dokumen atau hal lain) yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif.
3. Sistem, mekanisme, dan prosedur, adalah tata cara pelayanan yang

dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan, termasuk pengaduan.

4. Jangka waktu penyelesaian, adalah jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan.
5. Biaya/tarif, adalah ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan/atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat.
6. Produk pelayanan, adalah hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
7. Sarana, prasarana, dan/atau fasilitas, adalah peralatan dan fasilitas yang diperlukan dalam penyelenggaraan pelayanan, termasuk peralatan dan fasilitas pelayanan bagi kelompok rentan.
8. Kompetensi pelaksana, adalah kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksana meliputi pengetahuan, keahlian, ketrampilan dan pengalaman.
9. Pengawasan internal, adalah sistem pengendalian intern dan pengawasan langsung yang dilakukan oleh pimpinan satuan kerja atau atasan langsung pelaksana.
10. Penanganan pengaduan, saran, dan masukan, adalah tata cara pelaksanaan penanganan pengaduan dan tindak lanjut.
11. Jumlah pelaksana, adalah tersedianya pelaksana sesuai dengan beban kerja. Informasi mengenai komposisi atau jumlah petugas yang melaksanakan tugas sesuai pembagian dan uraian tugasnya.
12. Jaminan pelayanan, adalah memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan Standar pelayanan.
13. Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan, adalah dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, risiko,

dan keragu-raguan.

14. Evaluasi kinerja pelaksana, adalah penilaian untuk mengetahui seberapa jauh pelaksanaan kegiatan sesuai dengan standar pelayanan.

Pada tanggal 5 Juli 2012, Pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2012 Tentang Pedoman Penilaian Kinerja Unit Pelayanan Publik. Dalam peraturan ini diatur mengenai instrumen penilaian yang mencakup komponen dan indikator penilaian sebagai berikut:

1. Visi, misi, dan motto pelayanan (5%).

Komponen ini berkaitan dengan visi, misi, dan motto pelayanan yang memotivasi pegawai untuk memberikan pelayanan terbaik. Indikator penilaian untuk komponen ini meliputi:

- a. Adanya visi dan misi yang dijabarkan dalam perencanaan (Renstra, Renja) mengacu UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- b. Penetapan motto pelayanan yang mampu memotivasi pegawai untuk memberikan pelayanan terbaik.
- c. Motto pelayanan diumumkan secara luas kepada pengguna layanan.

2. Standar Pelayanan dan Maklumat Pelayanan (25%).

Dalam rangka memberikan kepastian, meningkatkan kualitas, dan kinerja pelayanan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan selaras dengan kemampuan Penyelenggara sehingga mendapatkan kepercayaan masyarakat, maka penyelenggara pelayanan perlu menyusun, menetapkan, dan menerapkan Standar pelayanan. Indikator penilaian untuk komponen ini meliputi:

- a. Penyusunan, penetapan, dan penerapan standar pelayanan yang mengacu Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang

Pelayanan Publik.

b. Maklumat Pelayanan yang dipublikasikan.

3. Sistem, Mekanisme, dan Prosedur (10%)

Komponen ini berkaitan dengan sistem dan prosedur baku dalam mendukung pengelolaan pelayanan yang efektif dan efisien untuk memberikan kepuasan kepada masyarakat pengguna pelayanan. Sistem dan prosedur baku meliputi Standar Operasional Prosedur. Indikator penilaian untuk komponen ini meliputi:

- a. Memiliki sertifikat ISO 9001:2008 dalam menyelenggarakan pelayanan publik dengan ruang lingkup semua jenis mengacu UU 25/2009
- b. Menerapkan Sistem Manajemen Mutu (SMM), namun tidak memiliki sertifikat ISO 9001:2008
- c. Penetapan Standar Operasional Prosedur (SOP)
- d. Penetapan uraian tugas yang jelas

4. Sumber Daya Manusia (17%).

Komponen ini berkaitan dengan profesionalisme pegawai, yang meliputi: sikap dan perilaku, keterampilan, kepekaan, dan kedisiplinan. Indikator penilaian untuk komponen ini meliputi:

- a. Penetapan dan penerapan pedoman kode etik pegawai.
- b. Sikap dan perilaku pegawai dalam memberikan pelayanan kepada pengguna layanan.
- c. Tingkat kedisiplinan pegawai dalam memberikan pelayanan kepada pengguna layanan.
- d. Tingkat kepekaan/ respon pegawai dalam memberikan pelayanan kepada pengguna layanan.
- e. Tingkat keterampilan pegawai dalam memberikan pelayanan kepada pengguna layanan.
- f. Penetapan kebijakan pengembangan pegawai dalam rangka

peningkatan keterampilan/ profesionalisme pegawai dengan tujuan meningkatkan kualitas pelayanan kepada pengguna pelayanan.

5. Sarana dan Prasarana Pelayanan (8%).

Komponen ini berkaitan dengan daya guna sarana dan prasarana pelayanan yang dimiliki. Indikator penilaian untuk komponen ini meliputi:

- a. Sarana dan prasarana yang dipergunakan untuk proses pelayanan telah didayagunakan secara optimal.
- b. Sarana dan prasarana pelayanan yang tersedia memberikan kenyamanan kepada pengguna layanan (perhatikan: kebersihan, kesederhanaan, kelayakan dan kemanfaatan).
- c. Sarana pengaduan (Kotak pengaduan, loket pengaduan, telepon tol, email dan lainnya).

6. Penanganan Pengaduan (10%).

Komponen ini berkaitan dengan sistem dan pola penanganan pengaduan, serta bagaimana penyelesaian terhadap pengaduan tersebut sesuai aturan yang berlaku. Indikator penilaian untuk komponen ini meliputi:

- a. Sistem/prosedur pengelolaan pengaduan pengguna layanan
- b. Petugas khusus/ unit yang menangani pengelolaan pengaduan
- c. Persentase jumlah pengaduan yang dapat diselesaikan
- d. Pengelolaan pengaduan yang mengacu Peraturan Menteri PAN-RB Nomor 13 Tahun 2009 tentang Pedoman Peningkatan Kualitas Pelayanan Dengan Partisipasi Masyarakat dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan.

7. Indeks Kepuasan Masyarakat (10%)

Survei Indeks Kepuasan Masyarakat (IKM) diperlukan untuk mengetahui tingkat kepuasan masyarakat secara berkala dan mengetahui

kecenderungan kinerja pelayanan pada masing-masing Unit Pelayanan instansi Pemerintah dari waktu ke waktu. Komponen ini berkaitan dengan pelaksanaan survei IKM, metode yang digunakan, skor yang diperoleh, serta tindak lanjut dari hasil pelaksanaan survei IKM. Indikator penilaian untuk komponen ini meliputi:

- a. Pelaksanaan survei IKM dalam periode penilaian.
- b. Survei IKM yang dilakukan yang mengacu Kepmenpan 25 Tahun 2004 dalam periode penilaian.
- c. Rata-rata skor IKM yang diperoleh.
- d. Tindak lanjut dari hasil survei IKM.

8. Sistem Informasi Pelayanan Publik (7%)

Komponen ini berkaitan dengan sistem pengelolaan informasi pelayanan, wujud/bentuk penyampaian informasi, serta tingkat keterbukaan informasi kepada pengguna layanan. Indikator penilaian untuk komponen ini meliputi:

- a. Sistem informasi pelayanan secara elektronik.
- b. Penyampaian informasi pelayanan publik kepada pengguna layanan.
- c. Tingkat keterbukaan informasi pelayanan kepada pengguna layanan.

9. Produktivitas dalam pencapaian target pelayanan (8%)

Komponen ini berkaitan dengan penentuan target pelayanan serta tingkat pencapaian target tersebut. Indikator penilaian untuk komponen ini meliputi:

- a. Penetapan target kinerja pelayanan.
- b. Tingkat Pencapaian target kinerja.

Pada Tanggal 29 Oktober 2012, Pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 96 Tahun

2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik. Materi yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini meliputi: a. ruang lingkup Pelayanan Publik; b. sistem pelayanan terpadu; c. pedoman penyusunan Standar Pelayanan; d. proporsi akses dan kategori kelompok Masyarakat dalam Pelayanan Berjenjang; dan e. pengikutsertaan Masyarakat dalam penyelenggaraan Pelayanan Publik. Ruang lingkup Pelayanan Publik meliputi: a. pelayanan barang publik; b. pelayanan jasa publik; dan c. pelayanan administratif. Sistem pelayanan terpadu secara fisik dapat dilaksanakan melalui: a. sistem pelayanan terpadu satu pintu; dan/atau b. sistem pelayanan terpadu satu atap.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tersebut diatur mengenai delegasi kewenangan. Penyelenggaraan sistem pelayanan terpadu satu pintu dilaksanakan berdasarkan pendelegasian wewenang atau pelimpahan wewenang dari: a. pimpinan lembaga negara, pimpinan kementerian, pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian, pimpinan lembaga komisi negara atau yang sejenis, dan pimpinan lembaga lainnya kepada pimpinan Satuan Kerja Penyelenggara sistem pelayanan terpadu; b. gubernur kepada pimpinan Satuan Kerja Penyelenggara sistem pelayanan terpadu; c. bupati/walikota kepada pimpinan Satuan Kerja Penyelenggara sistem pelayanan terpadu; atau d. pimpinan korporasi kepada pimpinan Satuan Kerja Penyelenggara sistem pelayanan terpadu. Pendelegasian wewenang atau pelimpahan wewenang tersebut ditetapkan dengan keputusan pimpinan lembaga negara, pimpinan kementerian, pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian, pimpinan lembaga komisi negara atau yang sejenis, dan pimpinan lembaga lainnya, gubernur, bupati/walikota, pimpinan korporasi sesuai dengan kewenangannya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pendelegasian wewenang atau pelimpahan wewenang itu,

meliputi: a. penerimaan dan pemrosesan permohonan pelayanan yang diajukan sesuai dengan Standar Pelayanan dan menerbitkan produk pelayanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; b. penolakan permohonan pelayanan yang tidak memenuhi persyaratan Standar Pelayanan; c. pemberian persetujuan dan/atau penandatanganan dokumen perizinan dan/ atau nonperizinan atas nama pemberi delegasi wewenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; d. pemberian persetujuan dan/atau penandatanganan dokumen perizinan dan nonperizinan oleh penerima wewenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; e. penerimaan dan pengadministrasian biaya jasa pelayanan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan f. penetapan Standar Pelayanan dan Maklumat Pelayanan. Pimpinan kementerian, pimpinan lembaga pemerintah nonkementerian, gubernur, bupati dan walikota mendelegasikan seluruh kewenangan pemberian persetujuan dan penandatanganan dokumen perizinan dan/atau nonperizinan bidang penanaman modal.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tersebut diatur mengenai standar pelayanan. Rancangan Standar Pelayanan tersebut paling sedikit memuat komponen: a. dasar hukum; b. persyaratan; c. sistem, mekanisme, dan prosedur; d. jangka waktu penyelesaian; e. biaya/tarif; f. produk pelayanan; g. sarana, prasarana, dan/atau fasilitas; h. kompetensi pelaksana; i. pengawasan internal; j. penanganan pengaduan, saran, dan masukan; k. jumlah pelaksana; l. jaminan pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan Standar Pelayanan; m. jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan dalam bentuk komitmen untuk memberikan rasa aman, bebas dari bahaya, dan risiko keragu-raguan; dan n. evaluasi kinerja Pelaksana.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2012 tersebut diatur

mengenai partisipasi masyarakat. Pengikutsertaan Masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik itu mencakup keseluruhan proses penyelenggaraan Pelayanan Publik yang meliputi: a. penyusunan kebijakan Pelayanan Publik; b. penyusunan Standar Pelayanan; c. pengawasan dan evaluasi penyelenggaraan Pelayanan Publik; dan d. pemberian penghargaan.

Pada tanggal 2 Mei 2014, Pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2014 Tentang Pedoman Standar Pelayanan. Peraturan ini merupakan revisi dari Peraturan Menteri Nomor 36 Tahun 2012 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan, Penetapan, dan Penerapan Standar Pelayanan. Dalam peraturan ini diatur kembali mengenai komponen standar pelayanan. Komponen standar pelayanan, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009, dibedakan menjadi dua bagian yaitu:

- A. Komponen Standar Pelayanan yang terkait dengan proses penyampaian pelayanan (*service delivery*) meliputi:
 - 1) Persyaratan
 - 2) Sistem, mekanisme, dan prosedur
 - 3) Jangka waktu pelayanan
 - 4) Biaya/tarif
 - 5) Produk pelayanan
 - 6) Penanganan pengaduan, saran dan masukan
- B. Komponen Standar Pelayanan yang terkait dengan proses pengelolaan pelayanan internal organisasi (*manufacturing*) meliputi:
 - 1) Dasar hukum
 - 2) Sarana dan prasarana, dan/atau fasilitas
 - 3) Kompetensi pelaksana
 - 4) Pengawasan internal

- 5) Jumlah pelaksana
- 6) Jaminan pelayanan
- 7) Jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan
- 8) Evaluasi kinerja pelaksana

Pada tanggal 2 Mei 2014, Pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2014 Tentang Pedoman Survei Kepuasan Masyarakat Terhadap Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Peraturan ini mengganti Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: Kep/25/M.PAN/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah. Dalam peraturan ini didefinisikan beberapa hal sebagai berikut. Survei kepuasan masyarakat adalah pengukuran secara komprehensif kegiatan tentang tingkat kepuasan masyarakat yang diperoleh dari hasil pengukuran atas pendapat masyarakat dalam memperoleh pelayanan dari penyelenggara pelayanan publik. Unit pelayanan publik adalah unit kerja/kantor pelayanan pada instansi pemerintah, yang secara langsung maupun tidak langsung memberikan pelayanan kepada penerima pelayanan. Unsur survei kepuasan masyarakat adalah faktor dan aspek yang dijadikan pengukuran kepuasan masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik.

Dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 16 Tahun 2014 itu diatur mengenai ruang lingkup survei kepuasan masyarakat yang meliputi:

1. Persyaratan

Persyaratan adalah syarat yang harus dipenuhi dalam pengurusan suatu jenis pelayanan, baik persyaratan teknis maupun administratif.

2. Prosedur

Prosedur adalah tata cara pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan, termasuk pengaduan.

3. Waktu pelayanan

Waktu pelayanan adalah jangka waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan seluruh proses pelayanan dari setiap jenis pelayanan.

4. Biaya/Tarif

Biaya/Tarif adalah ongkos yang dikenakan kepada penerima layanan dalam mengurus dan/atau memperoleh pelayanan dari penyelenggara yang besarnya ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara penyelenggara dan masyarakat.

5. Produk Spesifikasi Jenis Pelayanan

Produk spesifikasi jenis pelayanan adalah hasil pelayanan yang diberikan dan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan. Produk pelayanan ini merupakan hasil dari setiap spesifikasi jenis pelayanan.

6. Kompetensi Pelaksana

Kompetensi Pelaksana adalah kemampuan yang harus dimiliki oleh pelaksana meliputi pengetahuan, keahlian, keterampilan, dan pengalaman.

7. Perilaku Pelaksana

Perilaku Pelaksana adalah sikap petugas dalam memberikan pelayanan.

8. Maklumat Pelayanan

Maklumat Pelayanan adalah merupakan pernyataan kesanggupan dan kewajiban penyelenggara untuk melaksanakan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan.

9. Penanganan Pengaduan, Saran dan Masukan

Penanganan pengaduan, saran dan masukan, adalah tata cara pelaksanaan penanganan pengaduan dan tindak lanjut.

Ditegaskan dalam peraturan itu bahwa hasil atas survei kepuasan masyarakat tidak harus disajikan dalam bentuk skoring/angka absolut, tetapi dapat pula disajikan dalam bentuk kualitatif (baik atau buruk). Hal yang menjadi perhatian utama atas hasil survei tersebut, adalah harus ada saran perbaikan dari pemberi layanan yang disurvei terhadap peningkatan kualitas layanan. Hasil survei kepuasan masyarakat wajib diinformasikan kepada publik termasuk metode survei. Penyampaian hasil survei kepuasan masyarakat dapat disampaikan melalui media massa, *website* dan media sosial.

B. KEBIJAKAN KELEMBAGAAN PELAYANAN PERIZINAN

Pada tanggal 6 Juli 2006, Pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Pertimbangan dikeluarkannya peraturan ini ialah dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan investasi, dengan memberikan perhatian yang lebih besar pada peran usaha mikro, kecil dan menengah. Dalam peraturan ini diberikan makna hal-hal sebagai berikut. Perangkat Daerah adalah lembaga yang membantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perangkat Daerah Penyelenggara Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PPTSP) adalah perangkat pemerintah daerah yang memiliki tugas pokok dan fungsi mengelola semua bentuk pelayanan perizinan dan non perizinan di daerah dengan sistem satu pintu. Perangkat Daerah Teknis terkait adalah Badan, Dinas, Kantor yang mengelola pelayanan perizinan dan non perizinan. Izin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu. Perizinan adalah pemberian

legalitas kepada seseorang atau pelaku usaha/kegiatan tertentu, baik dalam bentuk izin maupun tanda daftar usaha. Penyederhanaan pelayanan adalah upaya peningkatan terhadap waktu, prosedur, dan biaya pemberian perizinan dan non perizinan. Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu adalah kegiatan penyelenggaraan perizinan dan non perizinan yang proses pengelolaannya mulai dari tahap permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen dilakukan dalam satu tempat. Perizinan paralel adalah penyelenggaraan perizinan yang diberikan kepada pelaku usaha yang dilakukan sekaligus mencakup lebih dari satu jenis izin, yang diproses secara terpadu dan bersamaan. Biaya pelayanan adalah biaya yang dikeluarkan oleh pemohon untuk memperoleh dokumen yang besarnya telah ditetapkan sesuai dengan peraturan daerah atau peraturan perundang-undangan lainnya.

Dalam Permendagri Nomor 24 Tahun 2006 itu, hal yang dipentingkan salah satunya adalah penyederhanaan pelayanan. Dalam kebijakan itu dikatakan bahwa Bupati/Walikota wajib melakukan penyederhanaan penyelenggaraan pelayanan terpadu satu pintu. Penyederhanaan penyelenggaraan pelayanan itu mencakup pelayanan atas permohonan perizinan dan non perizinan dilakukan oleh PPTSP; percepatan waktu proses penyelesaian pelayanan tidak melebihi standar waktu yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah; kepastian biaya pelayanan tidak melebihi dari ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah; kejelasan prosedur pelayanan dapat ditelusuri dan diketahui setiap tahapan proses pemberian perizinan dan non perizinan sesuai dengan urutan prosedurnya; mengurangi berkas kelengkapan permohonan perizinan yang sama untuk dua atau lebih permohonan perizinan; pembebasan biaya perizinan bagi Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) yang ingin memulai usaha baru sesuai dengan peraturan yang berlaku; dan pemberian hak kepada masyarakat untuk

memperoleh informasi dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pelayanan.

Dalam peraturan itu, ditentukan mengenai perangkat daerah penyelenggara pelayanan terpadu satu pintu. Pembentukan perangkat daerah yang menyelenggarakan pelayanan terpadu satu pintu berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pembentukan organisasi perangkat daerah. Perangkat daerah itu harus memiliki sarana dan prasarana yang berkaitan dengan mekanisme pelayanan, yaitu: loket/ruang pengajuan permohonan dan informasi; tempat/ruang pemrosesan berkas; tempat/ruang pembayaran; tempat/ruang penyerahan dokumen; dan tempat/ruang penanganan pengaduan.

Dalam hal delegasi wewenang, peraturan itu menentukan bahwa Bupati/Walikota mendelegasikan kewenangan penandatanganan perizinan dan non perizinan kepada Kepala PPTSP untuk mempercepat proses pelayanan.

Dalam hal tugas-tugas yang ditangani, peraturan itu menentukan bahwa lingkup tugas PPTSP meliputi pemberian pelayanan atas semua bentuk pelayanan perizinan dan non perizinan yang menjadi kewenangan Kabupaten/ Kota. PPTSP mengelola administrasi perizinan dan non perizinan dengan mengacu pada prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan keamanan berkas.

Dalam peraturan itu ditentukan adanya Tim Kerja Teknis. Pemeriksaan teknis di lapangan dilakukan oleh Tim Kerja Teknis di bawah koordinasi Kepala PPTSP. Tim kerja teknis beranggotakan masing-masing wakil dari perangkat daerah teknis terkait dan ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota. Tim kerja teknis ini memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan dalam memberikan rekomendasi mengenai diterima atau ditolaknya suatu permohonan perizinan.

Dalam hal keterbukaan informasi, peraturan ini menentukan bahwa

PPTSP memiliki basis data dengan menggunakan sistem manajemen informasi. Data dari setiap perizinan dan non perizinan yang diselesaikan oleh PPTSP disampaikan kepada perangkat daerah teknis terkait setiap bulan. PPTSP wajib menyediakan dan menyebarkan informasi berkaitan dengan jenis pelayanan dan persyaratan teknis, mekanisme, penelusuran posisi dokumen pada setiap proses, biaya dan waktu perizinan dan non perizinan, serta tata cara pengaduan, yang dilakukan secara jelas melalui berbagai media yang mudah diakses dan diketahui oleh masyarakat. Penyebarluasan informasi dilaksanakan oleh PPTSP dengan melibatkan aparat pemerintah kecamatan, desa, dan kelurahan. Data dan informasi jenis pelayanan itu dapat diakses oleh masyarakat dan dunia usaha.

Mengacu pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah, Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas daerah mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dinas daerah dalam melaksanakan tugasnya menyelenggarakan fungsi, salah satunya, adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum sesuai dengan lingkup tugasnya. Pada dinas daerah dapat dibentuk unit pelaksana teknis dinas untuk melaksanakan sebagian kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang. Sementara itu, lembaga teknis daerah (LTD) merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah. Lembaga teknis daerah dapat berbentuk badan, kantor, dan rumah sakit. Lembaga teknis daerah mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik. Lembaga teknis daerah dalam melaksanakan tugasnya menyelenggarakan fungsi, salah satunya, adalah pemberian dukungan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan lingkup tugasnya.

Mengacu pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41

Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah itu, perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk dinas terdiri dari:

- a. bidang pendidikan, pemuda dan olahraga;
- b. bidang kesehatan;
- c. bidang sosial, tenaga kerja dan transmigrasi;
- d. bidang perhubungan, komunikasi dan informatika;
- e. bidang kependudukan dan catatan sipil;
- f. bidang kebudayaan dan pariwisata;
- g. bidang pekerjaan umum yang meliputi bina marga, pengairan, cipta karya dan tata ruang;
- h. bidang perekonomian yang meliputi koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah, industri dan perdagangan;
- i. bidang pelayanan pertanahan;
- j. bidang pertanian yang meliputi tanaman pangan, peternakan, perikanan darat, kelautan dan perikanan, perkebunan dan kehutanan;
- k. bidang pertambangan dan energi; dan
- l. bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset.

Sementara itu perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk badan, kantor, inspektorat, dan rumah sakit, terdiri dari:

- a. bidang perencanaan pembangunan dan statistik;
- b. bidang penelitian dan pengembangan;
- c. bidang kesatuan bangsa, politik dan perlindungan masyarakat;
- d. bidang lingkungan hidup;
- e. bidang ketahanan pangan;
- f. bidang penanaman modal;
- g. bidang perpustakaan, arsip, dan dokumentasi;
- h. bidang pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan desa;
- i. bidang pemberdayaan perempuan dan keluarga berencana;

- j. bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan;
- k. bidang pengawasan; dan
- l. bidang pelayanan kesehatan.

Sedangkan perangkat daerah yang dibentuk untuk melaksanakan urusan pilihan, berdasarkan pertimbangan adanya urusan yang secara nyata ada sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah.

Jadi di dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah itu tidak secara tegas diatur mengenai kelembagaan urusan pelayanan publik, khususnya pelayanan perizinan. Namun demikian, menilik fungsinya, Dinas daerah dalam melaksanakan tugasnya menyelenggarakan fungsi, salah satunya, adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum sesuai dengan lingkup tugasnya. Jadi sebenarnya tersirat bahwa seharusnya fungsi pelayanan umum ini dilaksanakan oleh Dinas. Di samping itu, pada dinas daerah dapat dibentuk unit pelaksana teknis dinas untuk melaksanakan sebagian kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang. Artinya fungsi pelayanan perizinan itu mungkin paling tepat diwadahi dalam bentuk unit pelaksana teknis dinas.

Pada tanggal 13 Maret 2008, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Pedoman Organisasi dan Tatakerja Unit Pelayanan Perijinan Terpadu di Daerah. Mengenai makna hal-hal penting, peraturan ini memberi batasan sebagai berikut. Perangkat Daerah adalah lembaga yang membantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Ijin adalah dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah berdasarkan peraturan daerah atau peraturan lainnya yang merupakan bukti legalitas, menyatakan sah atau diperbolehkannya seseorang atau Badan untuk melakukan usaha atau kegiatan tertentu. Perijinan adalah pemberian legalitas kepada orang atau pelaku usaha/kegiatan tertentu, baik dalam

bentuk ijin maupun tanda daftar usaha. Penyederhanaan pelayanan adalah upaya peningkatan terhadap waktu, prosedur, dan biaya pemberian perijinan dan non perijinan. Penyelenggaraan pelayanan terpadu adalah kegiatan penyelenggaraan perijinan dan non perijinan yang proses pengelolaannya mulai dari tahap permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen dilakukan secara terpadu dalam satu pintu dan satu tempat. Tim Teknis adalah kelompok kerja yang terdiri dari unsur-unsur satuan kerja perangkat daerah terkait yang mempunyai kewenangan untuk memberikan pelayanan perijinan. Unit pelayanan perijinan terpadu adalah bagian perangkat daerah berbentuk Badan dan/atau Kantor pelayanan perijinan terpadu, merupakan gabungan dari unsur-unsur perangkat daerah yang mempunyai kewenangan di bidang pelayanan perijinan.

Mengenai pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi dan kewenangan, peraturan ini menentukan sebagai berikut. Dalam rangka meningkatkan pelayanan masyarakat di bidang perijinan dibentuk unit pelayanan perijinan terpadu dengan sebutan Badan atau Kantor. Pembentukan Badan atau Kantor ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Badan dan Kantor itu berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah. Badan dan Kantor itu didukung oleh Sekretariat yang dipimpin oleh seorang Kepala. Kepala Sekretariat itu karena jabatannya adalah sebagai Kepala Badan atau Kepala Kantor. Badan dan/atau Kantor mempunyai tugas melaksanakan koordinasi dan menyelenggarakan pelayanan administrasi di bidang perijinan secara terpadu dengan prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi, simplifikasi, keamanan dan kepastian. Dalam menyelenggarakan tugas itu, Badan dan/atau Kantor menyelenggarakan fungsi: pelaksanaan penyusunan program Badan dan/Kantor; penyelenggaraan pelayanan administrasi perijinan; pelaksanaan koordinasi proses

pelayanan perijinan; pelaksanaan administrasi pelayanan perijinan; dan pemantauan dan evaluasi proses pemberian pelayanan perijinan. Kepala Badan dan/atau Kepala Kantor mempunyai kewenangan menandatangani perijinan atas nama Kepala Daerah berdasarkan pendelegasian wewenang dari Kepala Daerah.

Dalam hal organisasi, peraturan ini menentukan sebagai berikut. Besaran organisasi Badan dan/atau Kantor ditetapkan berdasarkan klasifikasi besaran organisasi perangkat daerah. Unit pelayanan perijinan terpadu dapat ditetapkan berbentuk Badan apabila variabel besaran organisasi perangkat daerah mencapai nilai lebih dari 70 (tujuh puluh). Unit pelayanan perijinan terpadu dapat ditetapkan berbentuk Kantor apabila variabel besaran organisasi perangkat daerah mencapai nilai kurang atau sama dengan 70 (tujuh puluh).

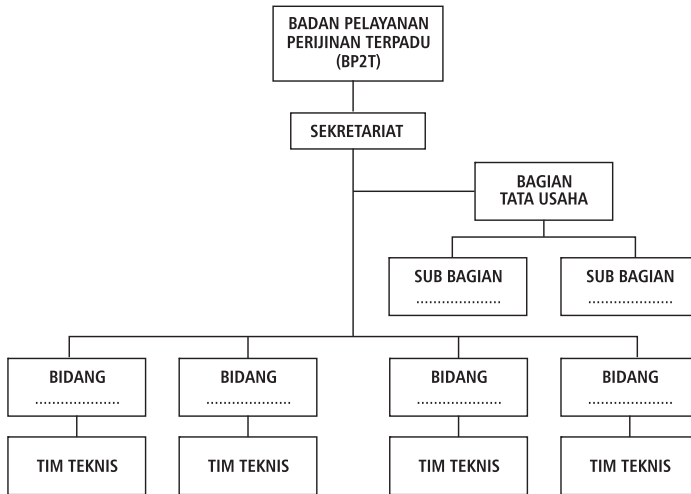
Dalam hal susunan organisasi, peraturan ini menentukan sebagai berikut. Organisasi Badan, terdiri dari: 1 (satu) Bagian Tata Usaha dan membawahkan paling banyak 3 (tiga) Subbagian; paling banyak 4 (empat) Bidang; Tim Teknis; dan Kelompok Jabatan Fungsional. Organisasi Kantor, terdiri dari: 1 (satu) Subbagian Tata Usaha; paling banyak 4 (empat) Seksi; Tim Teknis; Kelompok Jabatan Fungsional.

Sedangkan tugas-tugas sub-sub unit, peraturan ini menentukan sebagai berikut. Bagian Tata Usaha mempunyai tugas melaksanakan pengelolaan urusan keuangan, kepegawaian, tata persuratan, perlengkapan, dan rumah tangga. Bidang mempunyai tugas melakukan koordinasi penyelenggaraan pelayanan perijinan sesuai dengan bidang tugasnya. Bidang mengkoordinasikan Tim Teknis yang terdiri dari unsur-unsur perangkat daerah yang mempunyai kewenangan di bidang pelayanan perijinan. Tim Teknis terdiri dari pejabat Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait yang mempunyai kompetensi dan kemampuan sesuai dengan bidangnya. Tim Teknis memiliki kewenangan untuk memberikan saran pertim-

bagian dalam rangka memberikan rekomendasi mengenai diterima atau ditolaknya suatu permohonan perijinan kepada Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah yang secara teknis terkait dengan unit pelayanan perijinan terpadu dan Kepada Kepala Badan yang bersangkutan. Tim Teknis bertanggung jawab kepada Kepala Badan melalui Kepala Bidang yang bersesuaian. Subbagian Tata Usaha mempunyai tugas melakukan pengelolaan urusan keuangan, kepegawaian, tata persuratan, perlengkapan, dan rumah tangga. Seksi mempunyai tugas melakukan koordinasi penyelenggaraan pelayanan perijinan sesuai dengan bidang tugasnya. Seksi mengkoordinasikan Tim Teknis yang terdiri dari unsur-unsur perangkat daerah yang mempunyai kewenangan di bidang pelayanan perijinan. Tim Teknis terdiri dari pejabat Satuan Kerja Perangkat Daerah terkait yang mempunyai kompetensi dan kemampuan sesuai dengan bidangnya. Tim Teknis memiliki kewenangan untuk memberikan saran pertimbangan dalam rangka memberikan rekomendasi mengenai diterima atau ditolaknya suatu permohonan perijinan kepada Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah yang secara teknis terkait dengan unit pelayanan perijinan terpadu dan Kepada Kepala Kantor yang bersangkutan. Tim Teknis bertanggung jawab kepada Kepala kantor melalui Kepala Seksi yang bersesuaian.

Bagan susunan Organisasi Badan dan Kantor ditentukan oleh peraturan ini sebagai terlihat pada bagan di samping.

Berkaitan dengan reformasi kelembagaan perizinan, Pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Presiden No.81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 20 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010-2014, serta dilengkapi dengan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 7 s.d 15 Tahun 2011. Di samping itu, ada



juga Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2012 Tentang Pedoman Pengusulan, Penetapan, dan Pembinaan Reformasi Birokrasi Pada Pemerintah Daerah.

Pada tanggal 29 Agustus 2012 Pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 570/3203/SJ tentang Percepatan Pemberian Izin dan Non Izin Berusaha. Dalam peraturan ini ditegaskan kepada pemerintah daerah agar melakukan percepatan pemberian izin dan non izin berusaha di daerah melalui Lembaga Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Pemerintah daerah melakukan percepatan perubahan/pencabutan peraturan daerah yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, biaya, waktu, persyaratan dan prosedur pada semua urusan yang menjadi kewenangan daerah. Pemerintah daerah menyelenggarakan pemberian izin dan non izin (sertifikasi, rekomendasi dan tanda daftar) sesuai dengan azas dan prinsip penyelenggaraan pelayanan terpadu satu pintu.

Pada tanggal 15 September 2014 Pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 97 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. dalam kebijakan ini dijelaskan beberapa pengertian sebagai berikut. Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) adalah pelayanan secara terintegrasi dalam satu kesatuan proses dimulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap penyelesaian produk pelayanan melalui satu pintu. Penyelenggara PTSP adalah Pemerintah, pemerintah daerah, Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas, dan Administrator Kawasan Ekonomi Khusus. Penanaman Modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing, untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia. Penanam modal adalah perseorangan atau badan usaha yang melakukan penanaman modal yang dapat berupa penanam modal dalam negeri dan penanam modal asing. Perizinan adalah segala bentuk persetujuan yang dikeluarkan oleh Pemerintah dan pemerintah daerah yang memiliki kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Nonperizinan adalah segala bentuk kemudahan pelayanan, fasilitas fiskal, dan informasi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pendelegasian wewenang adalah penyerahan tugas, hak, kewajiban, dan pertanggungjawaban perizinan dan nonperizinan, termasuk penandatanganannya atas nama pemberi wewenang. Pelimpahan wewenang adalah penyerahan tugas, hak, kewajiban, dan pertanggungjawaban perizinan dan nonperizinan, termasuk penandatanganannya atas nama penerima wewenang. Pelayanan secara elektronik (PSE) adalah pelayanan perizinan dan nonperizinan yang diberikan melalui PTSP secara elektronik. Sistem pelayanan informasi dan perizinan investasi secara elektronik (SPIPISE) adalah sistem pelayanan perizinan dan nonperizinan yang terintegrasi

antara Pemerintah yang memiliki kewenangan perizinan dan nonperizinan dengan pemerintah daerah.

Dalam Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu itu dinyatakan bahwa penyelenggaraan PTSP itu dilaksanakan oleh: a. Pemerintah yang dilakukan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal untuk pelayanan perizinan dan nonperizinan di bidang penanaman modal yang merupakan urusan Pemerintah; b. pemerintah provinsi untuk pelayanan perizinan dan nonperizinan dari urusan wajib dan urusan pilihan yang menjadi urusan provinsi; dan c. pemerintah kabupaten/kota untuk pelayanan perizinan dan nonperizinan dari urusan wajib dan urusan pilihan yang menjadi urusan kabupaten/kota sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah, pemerintahan provinsi, dan pemerintahan kabupaten/kota.

Dalam Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu itu diatur mengenai penyelenggaraan PTSP oleh pemerintah provinsi. Penyelenggaraan PTSP oleh pemerintah provinsi mencakup urusan pemerintahan provinsi dalam penyelenggaraan perizinan dan nonperizinan yang diselenggarakan dalam PTSP. Urusan pemerintahan provinsi itu terdiri atas: a. urusan pemerintah provinsi yang diatur dalam perundang-undangan; b. urusan pemerintahan provinsi yang ruang lingkupnya lintas kabupaten/kota; dan c. urusan pemerintah yang diberikan pelimpahan wewenang kepada Gubernur. Penyelenggaraan PTSP oleh pemerintah provinsi dilaksanakan oleh Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi (BPMPTSP). Dalam menyelenggarakan PTSP oleh provinsi, Gubernur memberikan pendelegasian wewenang perizinan dan nonperizinan yang menjadi urusan pemerintah provinsi kepada Kepala BPMPTSP Provinsi.

Dalam Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu itu diatur mengenai penyelenggaraan PTSP oleh pemerintah kabupaten/kota. Penyelenggaraan PTSP oleh pemerintah kabupaten/kota mencakup urusan pemerintahan kabupaten/kota dalam penyelenggaraan perizinan dan nonperizinan yang diselenggarakan dalam PTSP. Urusan pemerintahan kabupaten/kota itu terdiri atas: a. urusan pemerintah kabupaten/kota yang diatur dalam peraturan perundang-undangan; dan b. urusan pemerintah yang diberikan pelimpahan wewenang kepada Bupati/Walikota. Penyelenggaraan PTSP oleh pemerintah kabupaten/kota dilaksanakan oleh Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten/Kota (BPMPTSP) Kabupaten/Kota. Dalam menyelenggarakan PTSP oleh kabupaten/kota, Bupati/Walikota memberikan pendelegasian wewenang perizinan dan nonperizinan yang menjadi urusan pemerintah kabupaten/kota kepada Kepala BPMPTSP Kabupaten/Kota.

Dalam Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu itu ditentukan bahwa penyelenggara PTSP wajib menyusun standar pelayanan publik, yang ditetapkan oleh Gubernur untuk pelayanan perizinan dan nonperizinan provinsi dan oleh Bupati/Walikota untuk pelayanan perizinan dan nonperizinan kabupaten/kota, yang meliputi komponen:

1. dasar hukum;
2. persyaratan;
3. sistem, mekanisme dan prosedur/Standar Operasional Prosedur;
4. jangka waktu penyelesaian;
5. biaya/tarif;
6. produk pelayanan;
7. prasarana dan sarana;
8. kompetensi pelaksana;

9. pengawasan internal;
10. penanganan pengaduan, saran dan masukan;
11. jumlah pelaksana;
12. jaminan pelayanan;
13. jaminan keamanan dan keselamatan pelayanan; dan
14. evaluasi kinerja pelaksana;

Dalam Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu itu ditentukan bahwa penyelenggaraan perizinan dan nonperizinan oleh PTSP wajib menggunakan PSE. PSE oleh PTSP itu mencakup aplikasi otomasi proses kerja (*business process*) dan informasi yang diperlukan dalam pelayanan perizinan dan nonperizinan. Informasi itu sekurangnya meliputi:

1. potensi dan peluang usaha;
2. perencanaan umum penanaman modal;
3. pelaksanaan promosi dan kerjasama ekonomi;
4. perkembangan realisasi penanaman modal;
5. daftar bidang usaha tertutup dan bidang usaha yang terbuka dengan persyaratan;
6. jenis, persyaratan teknis, mekanisme penelusuran posisi dokumen pada setiap proses, biaya, dan waktu pelayanan;
7. tata cara layanan pengaduan; dan
8. hal-hal lain yang diatur dalam peraturan perundangundangan di bidang Penanaman Modal.

BAB 5

**ANALISIS
KELEMBAGAAN:
PERSPEKTIF STRUKTUR
ORGANISASI**

A. ANALISIS IDENTIFIKASI PERINCIAN PEKERJAAN (DIVISION OF LABOR/WORK/BASES FOR GROUPING)

Pemerintah mengeluarkan kebijakan bahwa pembentukan perangkat daerah yang menyelenggarakan pelayanan terpadu satu pintu berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pembentukan organisasi perangkat daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah menentukan bahwa penyusunan organisasi perangkat daerah berdasarkan pertimbangan adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Urusan pemerintahan yang ditangani ini kemudian dibuat perumpunan yang kemudian diwadahi dalam bentuk Dinas dan Lembaga Teknis Daerah (Badan, Kantor, Rumah Sakit). Perangkat daerah yang dibentuk untuk melaksanakan urusan pilihan, berdasarkan pertimbangan adanya urusan yang secara nyata ada sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi

unggulan daerah. Dalam hal tugas-tugas yang ditangani, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Pedoman Organisasi dan Tatakerja Unit Pelayanan Perijinan Terpadu di Daerah itu menentukan bahwa lingkup tugas PPTSP meliputi pemberian pelayanan atas semua bentuk pelayanan perizinan dan non perizinan yang menjadi kewenangan Kabupaten / Kota.

Pola kebijakan seperti itu dapat dikatakan bersifat *top-down procedures*, yakni suatu prosedur penataan organisasi di mana Pusat mengintervensi daerah. Pusat memaksakan urusan-urusan pemerintahan menurut aturannya kepada daerah untuk ditangani dan diwadahi dalam bentuk organisasi perangkat daerah.

Perubahan paradigma organisasi publik itu harusnya berkaitan dengan reformasi organisasi publik. Implementasi reformasi organisasi dapat dilakukan dengan cara, yakni *unilateral* dan *share* (Waldersee and Griffiths, 2004; 425; dikutip dalam Muallidin, 2012:248). Metode unilateral adalah lebih bersifat memberikan petunjuk (preskriptif), kontrol, dan urusan teknis didasarkan pada kewenangan untuk mengubah secara obyektif aspek formal dari suatu instansi. Metode ini cenderung bersifat *top-down*, prosedural, dan difokuskan pada alokasi sumber daya, serta mengikuti garis kewenangan formal. Berbeda dengan metode *share* yang lebih menitikberatkan pada penguatan partisipatif, menggunakan teknik konsultatif yang secara langsung mempunyai target nilai, sikap, keahlian dari anggota organisasi. Metode ini secara tipikal bersifat partisipasi tim untuk melakukan *redesign* dan komite konsultasi.

Costello (dalam Hoque and Moll, 2000; dikutip dalam Muallidin, 2012:248) melihat ada tiga tipe implementasi perubahan organisasi dalam rangka meningkatkan pelayanan publik. *Pertama, developmental*. Perubahan *developmental* ini dapat dimaknai sebagai perbaikan organisasi secara praktis seperti membangun tim untuk mempersiapkan

diri masuk dalam mekanisme pasar atau mencoba menerapkan teknologi baru. *Kedua, transitional*. Perubahan transisional ini merujuk kepada implementasi struktur baru atau metode baru. Kehendaknya melakukan reorganisasi secara sungguh-sungguh dengan memasukkan teknik, metode, dan prosedur atau produk dari pelayanan publik. *Ketiga, transformational*, merujuk kepada memperkenalkan struktur baru yang merupakan hasil dari proses perubahan yang dikaitkan dengan visi dan strategi pelayanan publik. Contoh dari perubahan transformasi adalah merger, konsolidasi, dan *restructuring*.

Kingsley (dalam Suwondo, 2000; dikutip dalam Muallidin, 2012:248) merekomendasikan perlunya reformasi karakter pemerintah daerah (*internal reform*) dengan mengimplementasikan beberapa teknik dalam meningkatkan kualitas pelayanan adalah *Performance measurement* dengan terdapatnya catatan laporan yang jelas dari hasil-hasil kegiatan dan mengukur efisiensi relatif, misalnya dengan biaya/harga per unit pelayanan yang diberikan. *Independent and objective audits*, baik terhadap *performance* dan manajemen keuangan. *Performance contracts* dengan tetap menjaga hubungan yang baik dengan pihak lain (pemerintah, swasta, dan NGOs). *Decentralization of responsibility within government* dengan membagi habis tugas-tugas dan memberikan target yang jelas terhadap pejabat-pejabat dibawahnya. *Introducing customer orientation and access* dengan mempublikasikan rencana-rencana dan laporan kegiatan, menetapkan *one-stopshops* untuk memudahkan dalam pengurusan perizinan.

Mengacu pada Gibson dan kawan-kawan (Gibson et.al., 2009: 395-7), *division of labor* (pembagian kerja) berkaitan dengan pimpinan memutuskan bagaimana membagi seluruh tugas (*tasks*) ke dalam keseluruhan pekerjaan (*jobs*) yang lebih kecil. Pimpinan membagi keseluruhan aktivitas dari tugas (*task*) ke dalam sejumlah aktivitas yang lebih kecil. Dengan kata lain, pimpinan mendefinisikan pekerjaan (*jobs*) menjadi sejumlah

aktivitas dan tanggung jawab (*responsibilities*) yang terspesialisasi. Menurut mereka, pembagian kerja ini menganut tiga cara: 1) pekerjaan (*work*) dapat dibagi ke dalam spesialisasi-spesialisasi personal yang berbeda. Hal ini berarti bahwa spesialisasi ada pada spesialisasi-spesialisasi pekerjaan (*occupational*) dan profesional (*professional*). Misalnya kelompok pekerjaan akuntan, insinyur, ilmuwan, dan lain-lain. 2) pekerjaan (*work*) dapat dibagi ke dalam aktivitas-aktivitas yang berbeda secara natural (apa adanya) dari pekerjaan tersebut dalam organisasi. Hal ini disebut sebagai spesialisasi horisontal (*horizontal specialization*). 3) pekerjaan (*work*) dapat dibagi secara vertikal menurut struktur organisasi. Semua organisasi memiliki hirarki otoritas dari pimpinan level paling bawah pimpinan level paling tinggi.

Menurut Gibson dan kawan-kawan (Gibson et.al., 2009: 397), kecenderungan yang terjadi di dunia internasional sejak 1980-an ialah bahwa banyak organisasi melakukan “*downsizing organization*” dengan cara melakukan “*despecialize managerial jobs*”, khususnya “*middle managers’ jobs*.” Mereka mengurangi jumlah manajer dalam hirarki organisasinya. *Division of labor/work* ini bila spesialisasi *high* berarti struktur organisasinya *bureaucratic/mechanistic* dan bila spesialisasinya *low* berarti struktur organisasinya *nonbureaucratic/organic*.

Oleh karena itu, mestinya dengan pola perubahan organisasi yang partisipatif, daerah diajak merumuskan sendiri urusan-urusan yang harus ditangani. Urusan-urusan yang dimaksud mestinya bukan urusan-urusan internal birokrasi pemerintahan semata, tetapi yang lebih penting adalah urusan-urusan yang dihadapi oleh masyarakat. Dalam hal ini urusan-urusan masyarakat yang berkaitan dengan pelayanan perizinan. Mestinya pemerintah daerah mengajak *stakeholders* dalam masyarakat untuk merumuskannya secara bersama-sama. Potensi-potensi perizinan apa yang ada dan perlu dikembangkan di daerah itu, bagaimana agar masyarakat dapat didorong untuk mau segera mengurus izin untuk mengembangkan

potensi diri dan lingkungannya agar secara ekonomi mereka dapat segera berkembang.

Berkaitan dengan hal ini, Suwandi (2010:9) menyatakan bahwa Pusat seyogyanya menyusun pemetaan (*mapping*) daerah-daerah mana yang mempunyai permasalahan serius dalam urusan wajib (pelayanan dasar) dan potensi unggulan apa yang akan dikembangkan di daerah tsb. Sebagai contoh; daerah yang mempunyai permasalahan serius dalam bidang pemberdayaan perempuan haruslah membentuk kelembagaan kuat dalam bidang tersebut. Daerah tsb juga akan menjadi perhatian utama bagi Meneg Pemberdayaan Perempuan untuk dijadikan target pembinaan. Hanya daerah yang mempunyai potensi unggulan pariwisata yang membentuk Dinas Pariwisata dan daerah tersebut yang dijadikan target bagi Kementerian Pariwisata untuk dikembangkan potensi pariwisatanya untuk mendukung pencapaian target nasional di bidang pariwisata. Dengan cara demikian Pusat dan daerah akan menjadi focus dalam mengembangkan potensi untuk mencapai target-target nasional baik dalam bidang pelayanan dasar maupun pengembangan sector unggulan. Ini sebagai dasar bagi Pusat untuk mempunyai “cantolan” kelembagaan di Daerah dan juga menjadi dasar bagi Daerah dalam menyusun SOTK yang sesuai dengan prioritas mereka masing-masing. Daerah yang tidak mempunyai unggulan pariwisata jangan sampai membentuk Dinas Pariwisata. Dengan demikian baik Kementerian/LPNK Pusat akan focus pada daerah-daerah mana saja yang harus diberdayakan sesuai dengan kewenangannya.”

Lebih lanjut Suwandi (2010: 16) menyatakan bahwa sudah saatnya Pemda disadarkan untuk meningkatkan pelayanan publik khususnya yang membantu kemudahan investasi dan pengembangan usaha kecil dan menengah masyarakat melalui penggalakan Balai Latihan Kerja (BLK), membantu dalam pemasaran dan pelayanan-pelayanan publik

yang bersifat pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat.

Sementara itu, Prasojo dan Kurniawan (2008: 11) menulis reformasi birokrasi dan *good governance* dengan melihat adanya kasus *best practices* dari sejumlah daerah di Indonesia. Mereka mengatakan bahwa dalam bidang reformasi birokrasi, program yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Sragen terbagi dalam berbagai aspek yakni aspek struktur pemerintahan, aspek budaya SDM pemerintahan, aspek e-government serta aspek pengelolaan anggaran daerah. Menurut mereka, pada aspek struktur pemerintahan, Pemerintah Kabupaten Sragen melaksanakan berbagai program seperti: restrukturisasi satuan kerja perangkat daerah yang miskin struktur tapi kaya fungsi dan sesuai dengan kebutuhan daerah; pembentukan lembaga *ad hoc* seperti *marketing unit* dan *engineering services* yang tidak masuk struktur tetapi mengemban fungsi yang justru menunjang pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan lainnya secara lebih optimal; serta pengembangan fungsi satuan kerja sebagai sebuah korporasi yang mengusung fungsi sosial. Menurut mereka, satuan kerja diupayakan menjalankan berbagai fungsi sebagai pusat pendapatan (*revenue center*), pusat produksi (*production center*) dan pusat pelatihan (*training center*).

Dalam kenyataannya, misalnya di Kota Yogyakarta, jenis-jenis perizinan telah ditentukan. Jenis perizinan di Kota Yogyakarta terdiri dari perizinan investasi dan perizinan non investasi. Adapun jenis-jenis perizinan tersebut berdasarkan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor: 18 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Perizinan Pada Pemerintah Kota Yogyakarta, yaitu:

1. Izin Membangun Bangunan-Bangunan (IMBB)
2. Izin In Gang
3. Izin Penyambungan Saluran Air Limbah
4. Izin Penyambungan Saluran Air Hujan

5. Izin Gangguan (*Hinder Ordonantie/HO*)
6. Izin Usaha Industri (IUI) dan Tanda Daftar Industri (TDI)
7. Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) (*pendaftaran online*)
8. Surat Izin Usaha Perdagangan Minuman Berakohol (SIUP MB)
9. Izin Usaha Angkutan
10. Izin Dispensasi Jalan
11. Izin Tempat Khusus Parkir Milik Swasta
12. Izin Penyelenggaraan Parkir Tidak Tetap
13. Izin Usaha Angkutan
14. Izin Penyelenggaraan Reklame untuk papan nama usah/profesi yang melekat bangunan tempat usaha
15. Surat Izin Usaha Jasa Konstruksi (SIUJK)
16. Izin Usaha Pengelolaan Pasar Tradisional (IUP2T)
17. Izin Usaha Pusat Perbelanjaan (IUPP)
18. Izin Usaha Toko Modern (IUTM)
19. Tanda Daftar Usaha Pariwisata (TDUP), yang meliputi:
 - a. Daya Tarik Wisata;
 - b. Kawasan Pariwisata;
 - c. Jasa Transportasi Wisata;
 - d. Jasa Perjalanan wisata;
 - e. Jasa makanan dan Minuman;
 - f. Penyediaan Akomodasi;
 - g. Penyelenggaraan Kegiatan Hiburan dan Rekreasi;
 - h. Penyelenggaraan Pertemuan, Perjalanan Insentif, Konferensi, dan Pameran;
 - i. Jasa Informasi Pariwisata;
 - j. Jasa Konsultan Pariwisata;
 - k. Jasa Pramuwisata;
 - l. Wisata Tirta; dan

- m. Solus per Aqua (SPA).
20. Izin Eksplorasi Air Bawah Tanah
 21. Izin Pengeboran dan Pengambilan Air Bawah Tanah
 22. Izin Penurapan dan Pengambilan Mata Air
 23. Izin Perusahaan Pengeboran Air Bawah Tanah
 24. Izin Juru Bor Air Bawah Tanah
 25. Izin Pemakaman
 26. Izin Tenaga Kesehatan
 27. Izin Sarana Kesehatan
 28. Izin Salon Kecantikan
 29. Izin Pendirian Lembaga Pendidikan Formal
 30. Izin Pendirian Lembaga Pendidikan Non Formal
 31. Izin Penyedia Jasa Pekerja/Buruh
 32. Izin Jagal
 33. Izin Penjual Daging
 34. Izin Usaha Penggilingan Daging
 35. Izin Usaha Penyimpanan Daging
 36. Izin Usaha Penyelenggaraan Pondokan
 37. Izin Lokasi Pedagang KakiLima
 38. Izin Penelitian (*pendaftaran online*)
 39. Izin Praktek Kerja Lapangan (PKL) (*pendaftaran online*)
 40. Izin Kuliah Kerja Nyata (KKN) (*pendaftaran online*)
 41. Izin Penebangan Pohon dan Pemindahan Taman
 42. Izin Penyimpanan Sementara Limbah B3;
 43. Izin Pengumpulan Limbah B3 Skala Kota
 44. Tanda Daftar Gudang (TDG)
 45. Tanda Daftar Perusahaan (TDP) (*pendaftaran online*)
 46. Surat Tanda Pendaftaran Waralaba (STPW)
 47. Tanda Daftar Pengobat Tradisional.

Sebagai perbandingan, Budiman dan Akhmaddhian (2013) meneliti implementasi reformasi birokrasi di sektor perizinan penanaman modal di Kabupaten Kuningan. Mereka menyimpulkan bahwa berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 21 Tahun 2006 tentang Pembentukan Badan Perizinan Terpadu Kabupaten Kuningan maka Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Kuningan mempunyai struktur organisasi yang berfungsi untuk mempermudah dalam pelayanan terhadap masyarakat dan sesuai dengan Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2009. Izin-izin yang dikelola dan dilayani oleh Kepala Badan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Kuningan adalah 30 jenis perizinan dan sebelum adanya reformasi birokrasi perizinan dilakukan oleh beberapa dinas teknis di daerah seperti Dinas Perindustrian dan Perdagangan mengeluarkan perizinan yang berkaitan dengan perizinan perdagangan dan perindustrian yaitu surat izin usaha perdagangan (SIUP), surat izin usaha industri (SIUI), tanda Daftar Perusahaan (TDP), Tanda Daftar Gudang (TDG).

Purwadi (2011) meneliti deregulasi dan debirokratisasi penyelenggaraan pelayanan perijinan. Ia menyimpulkan bahwa sistem pelayanan perijinan terpadu merupakan sistem yang seiring dengan paradigma baru dalam pelayanan publik sebagaimana yang dikehendaki oleh *Reinventing Government*. Sistem pelayanan perijinan terpadu merupakan hasil dari reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi dengan menggunakan prinsip *good governance* akan didukung dengan kebijakan penyelenggaraan pelayanan perijinan terpadu. Kebijakan pemerintah dalam melaksanakan pelayanan perijinan terpadu, khususnya untuk pelayanan perijinan terpadu di daerah, nampaknya sudah dituangkan dalam peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari deregulasi di bidang pelayanan perijinan di daerah, sehingga sudah ada landasan hukumnya dan tinggal menunggu implementasinya di masing-masing daerah.

Meiliana (2011) menulis mengenai “menyongsong reformasi birokrasi tahap kedua melalui peningkatan kualitas pelayanan publik.” Ia menyatakan bahwa perbaikan tata kelola pemerintahan yang saat ini digalakkan melalui pelaksanaan program reformasi birokrasi sudah memasuki tahapan atau gelombang kedua (2010-2014). Menurutnya, salah satu area perubahan reformasi birokrasi yang cukup penting untuk ditingkatkan adalah pelayanan publik, terutama di era otonomi daerah saat ini yang memberikan kesempatan kepada daerah untuk berinovasi, berkreasi, dan menciptakan model terbaik demi pencapaian peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Menurutnya, upaya penting yang disarankan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik adalah dengan melakukan pembenahan manajemen pelayanan publik, memenuhi kelengkapan pengembangan organisasi, serta penerapan manajemen zero dalam aktivitas pelayanan publik. Jika hal ini mampu dilaksanakan, maka diharapkan kepuasan masyarakat akan tercapai, yang secara bersinergi menunjukkan kinerja pemerintahan yang semakin baik, dan secara agregat menunjukkan keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi.

Sari, Noor, Prasetyo (tt) meneliti pengembangan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah dalam meningkatkan kualitas pelayanan perizinan terpadu (studi pada Kantor Pelayanan dan Perizinan Terpadu Kabupaten Kediri). Mereka menyimpulkan bahwa pengembangan kapasitas kelembagaan dalam meningkatkan kualitas pelayanan perizinan terpadu pada Kantor Pelayanan dan Perizinan Terpadu Kabupaten Kediri secara keseluruhan dapat dikatakan cukup baik. Menurut mereka, permasalahan Pelayanan Perizinan dari Sisi Kualitas karena KPPT Kabupaten Kediri saat ini masih menggunakan Pola Pelayanan Terpadu Satu Atap bukan Terpadu Satu Pintu. Masalah kapasitas kelembagaan yaitu peningkatan SDM dan sarana prasarana yang kurang memadai,

Peraturan Perundang-undang belum efektif. Menurut mereka, pengembangan kapasitas kelembagaan di KPPT sudah berjalan baik antara lain peningkatan disiplin aparatur, kegiatan peningkatan kualitas SDM guna meningkatkan kualitas pelayanan investasi, peningkatan iklim investasi dan realisasi. Menurut mereka, dimensi pengembangan kapasitas di KPPT Kabupaten Kediri sudah sesuai dengan teori Soeprapto namun untuk tahapan-tahapan pengembangan kapasitas KPPT Kabupaten Kediri tidak sesuai dengan teori Gandara, serta upaya pengembangan kapasitas yang akan dilakukan sudah baik karena solusi yang akan dilakukan menjawab dari semua permasalahan pada program pengembangan kapasitas kelembagaan. Menurut mereka, pendukung dalam pengembangan kapasitas kelembagaan yaitu kepemimpinan yang kondusif dan komitmen bersama, sedangkan penghambat yaitu sumberdaya manusia dan sarana prasana kurang memadai serta inkonsisten peraturan.

Haning (2011) meneliti peran redesain organisasi dalam meningkatkan kinerja pelayanan investasi di Kota Makassar. Ia menyimpulkan bahwa kebijakan strategis daerah Kota Makassar terlihat kurang *macth* dengan redesain organisasi perangkat daerah Pemerintah Kota Makassar. Menurutnya, penataan kembali satuan-satuan organisasi kantor dan dinas-dinas yang mengurus perizinan investasi Pemerintah Kota Makassar ini dapat dikatakan tidak mengarah kepada perubahan yang bersifat substansial. Menurutnya, integrasi sumberdaya manusia ke dalam instansi-instansi pemberi pelayanan publik di Kota Makassar, belum bisa dilakukan secara baik. Menurutnya, kinerja organisasi pemberi pelayanan perizinan investasi nampaknya kurang mengembirakan.

Prianto (2012) meneliti tentang kepentingan politik dan ekonomi kepala daerah dalam reformasi birokrasi: kasus reformasi pelayanan perizinan di Kabupaten Gowa dan Kabupaten Takalar. Ia menyimpulkan

bahwa reformasi pelayanan perizinan yang dilakukan oleh pemerintah daerah, yakni kabupaten Gowa dan Kabupaten Takalar masih bersifat ambivalen. Menurutnya, ini artinya bahwa perubahan yang ada terjadi mengikuti prosedur normatif tetapi perubahan itu kemudian arahkan untuk kepentingan politik dan ekonomi kepala daerah. Menurutnya, pada kedua daerah ini, karakter *strong leadership* yang dimiliki kepala daerah memungkinkan terjadinya upaya pemenuhan tujuan politik, dengan mekanisme kontrol perilaku aparatur untuk membangun loyalitas politik pada birokrasi serta tujuan ekonomi, melalui mekanisme dan prosedur pelayanan publik yang untuk memenuhi target pendapatan daerah. Menurutnya, fenomena ini menjadi cermin bahwa arah dan orientasi dari praktek reformasi pelayanan perizinan di daerah masih jauh dari harapan publik. Menurutnya, ikhtiar untuk mengintegrasikan kemudahan pelayanan perizinan masih terkendala pada rendahnya komitmen dan kepentingan politik dan ekonomi dari sang kepala daerah yang terus berupaya melanggengkan oligarki kekuasaannya.

Muallidin (2012) meneliti implementasi reformasi organisasi perizinan di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta. Ia menyimpulkan bahwa implementasi reformasi organisasi perizinan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta adalah sebagai berikut: pertama, aspek formalisasi menunjukkan bahwa regulasi perizinan seringkali mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan dinamika sosial dan ekonomi kemasyarakatan serta belum semua jenis perizinan dibuatkan dalam bentuk Peraturan Daerah; kedua, aspek sentralisasi sudah baik terbukti dengan adanya sistem koordinasi yang intens setiap minggunya untuk mengatasi dan mengevaluasi terkait dengan masalah perizinan. Menurutnya, selain itu, ada lembar kendali (*routing slip*) yang merupakan alat kontrol terhadap kinerja staf terkait kemacetan atau keterlambatan proses perizinan. Ketiga, aspek spesialisasi,

secara kuantitas dan kualitas sumberdaya manusia di Dinas Perizinan sangat kurang. Menurutnya, untuk mengatasi permasalahan tersebut, Dinas Perizinan melakukan *capacity building* dengan *in house training* dan pelatihan staf.

Delly Mustafa (2012) melakukan penelitian tentang potret pelayanan perizinan pada era otonomi daerah. Reformasi perizinan yang dilakukan oleh pemerintah daerah secara umum juga masih parsial di mana reformasi dilandasi atas dasar kebutuhan dan desakan peraturan pusat. Orientasi penyelenggaraan pelayanan perizinan juga hanya terbatas pada aspek normatif semata. Mengintegrasikan kemudahan pelayanan perizinan dengan peningkatan kesejahteraan daerah masih jarang ditemui walau wacana ke arah itu semakin nyata. Masih menggantungkan badan pelayanan perizinan usaha untuk Pendapatan Asli Daerah menjadi cermin bahwa orientasi jangka pendek reformasi perizinan masih dirasakan cukup kuat. Masuknya investasi ke daerah hanya dimaknai dengan semakin meningkatnya retribusi dan pajak daerah yang masuk ke kas daerah.

Polimpung (2014) dari perspektif hukum meneliti pengaturan pelayanan publik dalam rangka otonomi daerah. Ia menyimpulkan bahwa walaupun sudah diserahkan kepada daerah tentang kewenangan penyelenggaraan pelayanan publik tetapi pada prinsipnya kepuasan masyarakat belum terealisasi dalam kegiatan pelayanan di sektor publik. Menurutnya, ketidakpuasan masyarakat dalam pelayanan di sektor publik karena beberapa faktor yaitu faktor birokrat, faktor sarana, prasarana, dan sistem pelayanan yang dibangun. Menurutnya, kualitas pelayanan publik sangat dipengaruhi oleh kualitas manajemen pemerintahan daerah. Dengan kualitas manajemen pemerintahan daerah, maka diharapkan pemerintah daerah harus selalu menganalisis tentang kepuasan masyarakat. Menurutnya, kelemahan yang penting

yang ditemukan bahwa umumnya pembuatan aturan-aturan dan kebijakan publik yang dilakukan tidak dilakukan survey tentang kebutuhan dan permintaan masyarakat. Tidak dilakukannya survey tentang kebutuhan dan permintaan masyarakat berpengaruh terhadap sistem pelayanan yang dibuat yang umumnya tidak responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Menurutny, kendala-kendala yang terjadi yaitu kendala kebijakan di mana kebijakan pemerintah daerah tidak sinkron dengan kebutuhan masyarakat di sektor pelayanan publik. Kebijakan yang tidak sinkron ini melahirkan ketidakpuasan. Akibatnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik banyak kendala-kendala yang terjadi khususnya kendala administrasi, kendala perilaku aparat dan kendala sistem. Menurutny, jika dibandingkan dengan swasta maka pelayanan publik yang dibangun belum menyentuh aspek permintaan dan kebutuhan masyarakat.

Jadi dari perbandingan-perbandingan di atas dapat disimpulkan bahwa mestinya kebijakan penataan kembali kelembagaan perizinan didasarkan pada riil kebutuhan-kebutuhan masyarakat agar mereka dapat berkembang secara ekonomi.

B. ANALISIS PENETAPAN DEPARMENTALISASI/BESARAN ORGANISASI (DEPARTMENTALIZATION/UNIT GROUPING)

Menurut kebijakan Pemerintah, unit pelayanan perijinan terpadu adalah bagian perangkat daerah berbentuk Badan dan/atau Kantor pelayanan perijinan terpadu, merupakan gabungan dari unsur-unsur perangkat daerah yang mempunyai kewenangan di bidang pelayanan perijinan.

Menurut kebijakan Pemerintah, besaran organisasi perangkat daerah ditetapkan berdasarkan variabel:

a. jumlah penduduk;

- b. luas wilayah; dan
- c. jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Dalam hal organisasi, peraturan ini menentukan sebagai berikut. Besaran organisasi Badan dan/atau Kantor ditetapkan berdasarkan klasifikasi besaran organisasi perangkat daerah. Unit pelayanan perijinan terpadu dapat ditetapkan berbentuk Badan apabila variabel besaran organisasi perangkat daerah mencapai nilai lebih dari 70 (tujuh puluh). Unit pelayanan perijinan terpadu dapat ditetapkan berbentuk Kantor apabila variabel besaran organisasi perangkat daerah mencapai nilai kurang atau sama dengan 70 (tujuh puluh).

Mengacu pada pendapat Gibson dan kawan-kawan (Gibson et.al., 2009: 395), *bases for departmentalization* (dasar departementalisasi) berkaitan dengan pimpinan memutuskan bagaimana dasar yang mana mengelompokkan pekerjaan individual (*individual jobs*). Hal ini juga berarti klasifikasi pekerjaan dan juga kelompok pekerjaan di mana di dalamnya berisi pekerjaan yang secara relatif homogen (mirip) atau heterogen (berbeda). *Departmentalization* ini bila basisnya *homogeneous* berarti struktur organisasinya *bureaucratic/mechanistic* dan bila basisnya *heterogeneous* berarti struktur organisasinya *nonbureaucratic/organic*.

Menurut Gibson dan kawan-kawan (Gibson et.al., 2009: 397-401), *departmentalization bases* dapat berupa *functional departmentalization*, *geographic departmentalization*, *product departmentalization*, *customer departmentalization*, atau *combined bases for departmentalization (the matrix organization)*. Departementalisasi fungsional berkaitan dengan aktivitas-aktivitas organisasi berdasar fungsi-fungsi yang dilakukannya. Misalnya, fungsi-fungsi produksi, pemasaran, keuangan, akuntansi, dan sumberdaya manusia. Departementalisasi geografis dilakukan berdasar area atau wilayah pekerjaan organisasi. Departementalisasi produk – juga disebut *divisional*

organization – dilakukan untuk memproduksi barang dan jasa dengan mengerahkan unit-unit yang berbeda yang diperlukan. Departementalisasi pelanggan dilakukan untuk memenuhi kebutuhan para pelanggan (*customers*) dan klien (*clients*). Departementalisasi berbasis kombinasi (disebut *the matrix organization*) dilakukan untuk memaksimalkan kekuatan dan meminimalkan kelemahan dari basis fungsional dan produk.

Menurut Mintzberg (1980: 325), desain superstruktur mencakup *unit grouping*. Menurut Mintzberg (1979), struktur organisasi terdiri dari lima bagian pokok, yakni *the strategic apex*, *the middle line*, *the operating core*, *the technostructure*, dan *the support staff*. *The strategic apex* berkedudukan sebagai *leaders* dan *managers* organisasi dan berfungsi membuat kebijakan, memimpin dan membina pelaksanaan kebijakan, dan mengevaluasi pelaksanaan kebijakan organisasi. *The strategic apex consists of the top general managers of the organization, and their personal staff* (Puncak strategis terdiri dari manajer umum atas organisasi, dan staf pribadi mereka). *The middle line* berkedudukan sebagai pelaksana utama yang menghubungkan antara Bagian pimpinan dan Bagian operator dan berfungsi melaksanakan tugas-tugas pekerjaan atau urusan-urusan organisasi. *The middle line comprises those managers who sit in a direct line of formal authority between the people of the strategic apex and of the operating core* (Garis tengah terdiri dari para manajer yang duduk dalam garis langsung dari kewenangan formal antara puncak strategis dan inti operasi). *The operating core* berkedudukan sebagai pelaksana tingkat bawah dan berfungsi menjaga *inputs* untuk “diproduksi” oleh organisasi, mentransformasi *inputs* tersebut menjadi *outputs*, mendistribusikan *outputs*, dan menyediakan dukungan langsung pada *inputs*, transformasi, dan *outputs* tersebut. *The operating core includes all those employees who themselves produce the basic products and services of the organization, or directly support their production* (Inti operasi mencakup semua karyawan yang menghasilkan

produk dan layanan dasar organisasi, atau secara langsung mendukung produksi mereka). *The technostructure* berkedudukan sebagai “ahli” dan berfungsi mendesain, merencanakan, mengubah, atau melatih orang agar pekerjaan-pekerjaan organisasi dapat dilaksanakan dengan lebih efektif. *The technostructure consists of those analysts, out of the formal “line” structure, who apply analytic techniques to the design and maintenance of the structure and to the adaptation of the organization to its environment (e.g., accountants, work schedulers, long-range planners)* (Teknostruktur ini terdiri dari orang-orang analis, di luar garis struktur formal, yang menerapkan teknik analitik dengan desain dan pemeliharaan struktur dan adaptasi organisasi dengan lingkungannya (misalnya, akuntan, pekerjaan penjadwal, berbagai perencana jangka jangka). Dan *the support staff* berkedudukan sebagai pendukung dan berfungsi menyediakan hal-hal yang bersifat komplemen bagi organisasi. *The support staff includes those groups that provide indirect support to the rest of the organization (e.g., in the typical manufacturing firm, legal counsel, public relations, payroll, cafeteria).* (Staf pendukung termasuk kelompok-kelompok yang memberikan dukungan tidak langsung kepada seluruh organisasi (misalnya, dalam perusahaan manufaktur, penasihat hukum, hubungan masyarakat, penggajian, kafeteria).

Struktur organisasi pelayanan perizinan pemerintah daerah merupakan unit organisasi yang langsung memberikan pelayanan publik kepada masyarakat daerah. Maka seharusnya dipahami sebagai unit organisasi yang melaksanakan tugas utama pemberian pelayanan publik dalam kerangka otonomi daerah. Di sini kebijakan pemerintah tidak konsisten. Seharusnya unit organisasi yang melaksanakan tugas urusan pemerintahan yang utama berbentuk Dinas, tapi kebijakan pemerintah menempatkan pelayanan publik sebagai Badan atau Kantor. Padahal Badan atau Kantor dimengerti sebagai unit organisasi yang menjalankan fungsi

sebagai unit penunjang aktivitas pemerintahan. Atau hal itu berarti Pemerintah memandang bahwa pelayanan publik bukan sebagai pekerjaan utama, sehingga pelayanan publik diwadahi dalam bentuk Badan atau Kantor, bukan Dinas.

Kelembagaan pelayanan publik merupakan struktur organisasi perangkat daerah yang menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat, khususnya dalam hal ini adalah pelayanan perizinan. Menurut Sadu (2008), model pelayanan perizinan terpadu dapat dibedakan menjadi dua pola, yaitu pelayanan terpadu satu atap (*one roof service*) dan pelayanan terpadu satu pintu (*one stop service*). Pola pelayanan terpadu satu atap (PTSA) merupakan sistem pelayanan yang diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak memiliki keterkaitan proses yang dilayani melalui beberapa pintu (unit pelayanan mandiri). Adapun pola pelayanan terpadu satu pintu (PTSP) merupakan pelayanan publik yang diselenggarakan pada suatu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu. Ada beberapa aspek yang membedakan antara konsep PTSA dengan PTSP, yakni wewenang dan penandatanganan, koordinasi, prosedur pelayanan, pengawasan, standar pelayanan, kelembagaan, pencapaian target penerimaan retribusi dan status kepegawaian (dikutip dalam Laporan Penelitian, "Badan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (BPTSP) di Provinsi DKI Jakarta: Perspektif Kewenangan dan Kelembagaan," Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) kerjasama dengan *Foreign and Commonwealth Office (FCO)-British Embassy*, h. 7).

Menurutnya, perbedaan pada aspek kelembagaannya adalah: dalam PTSA, biasanya hanya berperan sebagai loket penerima, yang pada umumnya berbentuk unit, sedangkan dalam PTSP, berbentuk Kantor atau Badan. Meskipun tempat pelayanan disatukan dalam satu tempat,

tetapi pada PTSA wewenang dan penandatanganan masih tetap berada pada SKPD teknis terkait lainnya. Berbeda halnya dengan PTSA, lembaga PTSP memiliki semua otoritas yang diperlukan untuk memberi berbagai perizinan (*licenses, permits, approvals and clearances*). Dengan adanya otoritas yang mampu menangani semua urusan tersebut, PTSP sebagai sebuah kelembagaan akses tunggal yang dapat mengatur berbagai regulasi selama proses. Oleh sebab itu, dalam hal ini instansi tersebut dapat menyediakan semua bentuk perizinan yang diperlukan dalam berbagai tingkat administrasi, maka instansi ini tidak perlu bergantung pada otoritas lain (dikutip dalam Laporan Penelitian, “Badan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (BPTSP) di Provinsi DKI Jakarta: Perspektif Kewenangan dan Kelembagaan,” Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) kerjasama dengan *Foreign and Commonwealth Office (FCO)-British Embassy*, h. 8).

Di DKI Jakarta, melalui Perda No.12 Tahun 2013 tentang PPTSP, status kelembagaan PTSP ditingkatkan menjadi Badan. Peningkatan status ini sekaligus untuk memperkuat performa PTSP sebagai satu-satunya institusi yang memberikan pelayanan perizinan dan non perizinan di DKI Jakarta. Kelembagaan PTSP yang berbentuk Badan juga dimaksudkan untuk menyetarakan tingkat eselonisasi Kepala BPTSP dengan Kepala Dinas. Dengan eselonisasi yang sama, maka diharapkan akan mempermudah proses pelimpahan wewenang dari dinas sektoral ke PTSP serta koordinasi dalam implemantasi penyelenggaraan pelayanan izin dan non izin antar keduanya penyelenggara PTSP terdiri dari Badan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (BPTSP) di tingkat provinsi, Kantor Pelayanan Terpadu Satu Pintu (Kantor PTSP) di tingkat kota/kabupaten administrasi, Satuan Pelaksana Tingkat Kecamatan dan Satuan Pelaksana Tingkat Kelurahan. Desain kelembagaan tersebut merupakan satu kesatuan pelayanan yang tidak bersekat (bukan merupakan suatu

elayanan bertingkat) yang dihubungkan melalui suatu sistem manajemen informasi yang terpadu dan terintegrasi (dikutip dalam Laporan Penelitian, “Badan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (BPTSP) di Provinsi DKI Jakarta: Perspektif Kewenangan dan Kelembagaan,” Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) kerjasama dengan *Foreign and Commonwealth Office (FCO)-British Embassy*).

Pramusinto (2006) meneliti inovasi-Inovasi pelayanan publik untuk pengembangan ekonomi lokal dari pengalaman beberapa daerah. Dalam hal pembentukan kelembagaan organisasi, menurutnya, ada variasi antardaerah. Menurutnya, beberapa daerah mengambil bentuk Dinas (Malang, Sidoarjo), Kantor (Sragen, Gianyar, Pontianak, dan Lebak), dan Unit (Pare-Pare). Menurutnya, bentuk kelembagaan organisasi yang berbeda-beda tersebut berimplikasi pada jumlah personil yang harus ditempatkan untuk memberikan pelayanan. Untuk skala Dinas, personil yang dibutuhkan sangat besar, yakni sekitar 60-an orang. Sedangkan untuk ukuran Kantor dan Unit, kebutuhan personilnya jauh lebih sedikit, yakni berkisar antara 20-30 orang.

Haning (2011) meneliti peran redesain organisasi dalam meningkatkan kinerja pelayanan investasi di Kota Makassar. Ia menyimpulkan bahwa kebijakan strategis daerah Kota Makassar terlihat kurang *match* dengan redesain organisasi perangkat daerah Pemerintah Kota Makassar. Menurutnya, penataan kembali satuan-satuan organisasi kantor dan dinas-dinas yang mengurus perizinan investasi Pemerintah Kota Makassar ini dapat dikatakan tidak mengarah kepada perubahan yang bersifat substansial.

Thantauwi, Zauhar, Rengu (tt) meneliti reformasi kelembagaan Unit Pelayanan Perizinan Terpadu (UP2T) menjadi Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) untuk mewujudkan *good governance*: studi reformasi kelembagaan pada Kantor Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupa-

ten Sumenep. Mereka menyimpulkan bahwa dengan terbentuknya lembaga Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) di Kabupaten Sumenep khususnya dalam hal pelayanan perizinan dirasa sangat positif, karena sebelumnya pengurusan perizinan dilakukan di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) teknis dan sekarang sudah terpusat menjadi satu di Kantor Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT). Menurut mereka, ada perbedaan antara struktur organisasi atau lembaga yang dulu pada saat di Kantor Unit Pelayanan Perizinan Terpadu (UP2T) dipimpin oleh eselon yang lebih rendah atau eselon III (Kepala Bagian) sebaliknya pada saat menjadi kantor Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) dipimpin oleh eselon yang lebih tinggi/eselon II (Kepala Badan).

Anshori, dkk. (2014) meneliti tentang implementasi pelayanan perizinan terpadu satu pintu. Tujuan penelitiannya adalah menemukan gambaran tentang implementasi PTSP khususnya di Kabupaten Bangka. Metode yang digunakan adalah pendekatan deskriptif kualitatif. Data primer diperoleh dari wawancara dan observasi, sedangkan data sekunder diperoleh dari studi dokumentasi. Analisis data menggunakan metode triangulasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa komitmen pelaksanaan PTSP di Kabupaten Bangka dari kepala daerah sudah baik, tetapi kendala ditemukan dalam hal fungsi koordinasi antara lembaga pelaksana PTSP dengan SKPD teknis karena perbedaan eselonisasi. Imbas menarik kepentingan antara kedua lembaga tersebut dalam pelayanan publik perizinan dapat berdampak pada rendahnya kepercayaan pelaku usaha terhadap birokrat pemberi pelayanan publik.

Tarigan (2015) mengkaji tentang PTSP di daerah menghadapi beberapa permasalahan. Menurutnya, status kelembagaan PTSP beragam. Ada yang berbentuk badan, dinas, dan kantor, dengan implikasi yang berbeda-beda. Jika berbentuk dinas dan badan biasanya mudah berkoordinasi dengan dinas/badan lain karena levelnya setara.

Apabila dalam bentuk kantor menjadi sulit berkoordinasi karena level yang berbeda. Parahnya apabila PTSP masih bersifat “unit” yang ditempatkan di kelembagaan lain.

Prasojo (2008:11-12) menyatakan:

“Dalam bidang reformasi birokrasi, program yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Sragen terbagi dalam berbagai aspek yakni aspek struktur pemerintahan, aspek budaya SDM pemerintahan, aspek e-government serta aspek pengelolaan anggaran daerah. Pada aspek struktur pemerintahan, Pemerintah Kabupaten Sragen melaksanakan berbagai program seperti: restrukturisasi satuan kerja perangkat daerah yang miskin struktur tapi kaya fungsi dan sesuai dengan kebutuhan daerah; pembentukan lembaga adhoc seperti marketing unit dan engineering services yang tidak masuk struktur tetapi mengemban fungsi yang justru menunjang pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan lainnya secara lebih optimal; serta pengembangan fungsi satuan kerja sebagai sebuah korporasi yang mengusung fungsi sosial. Dalam hal ini satuan kerja diupayakan menjalankan berbagai fungsi sebagai pusat pendapatan (revenue center), pusat produksi (production center) dan pusat pelatihan (training center).”

Jadi dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa dalam aspek departementalisasi atau besaran organisasi, kebijakan pemerintah tidak konsisten untuk menempatkan masalah pelayanan publik, khususnya perizinan, ke dalam sebuah wadah atau unit organisasi yang bernama Dinas, Badan, atau Kantor. Juga fungsi yang diembannya seharusnya sebagai pelaksana tugas utama, bukan sekedar penunjang tugas pemerintahan belaka. Urusan pelayanan publik seharusnya dipandang sebagai urusan yang maha penting. Tugas utama pemerintahan justru memberi pelayanan publik.

C. ANALISIS PENENTUAN RENTANG KENDALI/SUSUNAN ORGANISASI (SPAN OF CONTROL/UNIT SIZE)

Rentang kendali dalam struktur organisasi berarti jumlah sub-sub-unit organisasi dalam satu unit organisasi. Dalam konteks sumberdaya manusia, rentang kendali berarti jumlah bawahan yang melapor pada satu atasannya.

Kebijakan pemerintah sebagaimana dimuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang rentang kendali, atau yang disebut dengan istilah susunan organisasi, khususnya untuk Badan dan Kantor, adalah sebagai berikut: Badan terdiri dari 1 (satu) sekretariat dan paling banyak 4 (empat) bidang, sekretariat terdiri dari 3 (tiga) subbagian, dan masing-masing bidang terdiri dari 2 (dua) subbidang atau kelompok jabatan fungsional. Kantor terdiri dari 1 (satu) subbagian tata usaha dan paling banyak 3 (tiga) seksi.

Kebijakan pemerintah mengenai susunan organisasi diatur lebih lanjut dalam Permendagri No. 20 Tahun 2008. Dalam hal susunan organisasi, peraturan ini menentukan sebagai berikut. Organisasi Badan, terdiri dari: 1 (satu) Bagian Tata Usaha dan membawahkan paling banyak 3 (tiga) Subbagian; paling banyak 4 (empat) Bidang; Tim Teknis; dan Kelompok Jabatan Fungsional. Organisasi Kantor, terdiri dari: 1 (satu) Subbagian Tata Usaha; paling banyak 4 (empat) Seksi; Tim Teknis; Kelompok Jabatan Fungsional.

Mengacu pada teori Gibson dan kawan-kawan (Gibson et.al., 2009: 395, 404), *size of departments* (ukuran departemen), berkaitan dengan pimpinan memutuskan bagaimana ukuran yang pas dari kelompok pekerjaan yang melapor kepada setiap atasannya (*superior*). Keputusan ini berkaitan dengan apakah rentang kendali (*span of control*) secara relatif sempit (*narrow*) atau luas (*wide*). Rentang kendali adalah jumlah individu yang melapor kepada atasannya. *Span of control* ini bila jumlahnya (*num-*

ber) *narrow* berarti struktur organisasinya *bureaucratic/mechanistic* dan bila jumlahnya *wide* berarti struktur organisasinya *nonbureaucratic/organic*.

Berdasarkan pada teori tersebut di atas, seharusnya susunan organisasi pada unit organisasi pelayanan perizinan jangan ditentukan oleh Pemerintah, tapi seharusnya ditentukan oleh analisis internal di daerah itu. Seberapa banyak jenis-jenis pelayanan perizinan dan nonperizinan akan diberikan kepada masyarakat itulah yang kemudian dikelompokkelompokkan dan kemudian diwadahi dalam bentuk sub-subunit organisasi. Seharusnya yang dipentingkan bukan organisasi birokrasinya itu sendiri, tetapi yang lebih dipentingkan adalah bahwa sub-subunit organisasi dibentuk dalam kerangka memberikan pelayanan publik.

Di Kabupaten Sleman, berdasarkan Buku Panduan Pelayanan Perizinan Kantor Pelayanan Perizinan Kabupaten Sleman yang dikeluarkan bulan Desember 2012 ada 77 jenis pelayanan publik yang sebagian besar adalah jenis-jenis perizinan yang terkait dengan perizinan investasi, yaitu:

1. Izin Lokasi
2. Izin Pemanfaatan Tanah
3. Izin Perubahan Penggunaan Tanah
4. Izin Konsolidasi Tanah
5. Pengesahan Rencana Tata Bangunan/ Site Plan
6. Rencana Tata Bangunan dan Lingkungan
7. Izin Mendirikan Bangunan
8. Izin Reklame
9. Izin Mendirikan Menara Telekomunikasi Seluler
10. Rencana Tata Bangunan Luas Bangunan dan Luas Bangunan Terkena Sempadan
11. Rekomendasi Pecah Sertipikat Hibah

12. Rekomendasi Pecah Sertipikat Waris
13. Rekomendasi Pecah Sertipikat Jual Beli
14. Izin Gangguan
15. Izin Usaha Perdagangan (SIUP)
16. Tanda Daftar Perusahaan
17. Tanda Daftar Gudang
18. Tanda Daftar Industri
19. Izin Usaha Industri
20. Izin Perluasan Usaha
21. Izin Usaha Toko Modern
22. Izin Usaha Pusat Perbelanjaan
23. Izin Usaha Perdagangan Minuman Beralkohol
24. Izin Penyelenggaraan/Pendirian Lembaga Latihan Kerja Swasta
25. Izin Usaha Pondok Wisata
26. Izin Usaha Rekreasi dan Hiburan Umum, yang meliputi izin usaha:
Balai Pertemuan; Barber Shop; Bazaar; Bioskop/Theater; Bowling;
Dunia Fantasi; Fasilitas Wisata Tirta/Rekreasi Air; Fitnes/Panti Pijat;
Karaoke/Cafe; Kolam Pemancingan; Kolam Renang; Padang Golf;
Panggung Terbuka; Panggung Tertutup; Pasar Seni dan pameran;
Pemandian Alam; Permainan dan Ketangkasan; Pertunjukan
Temporer; Salon Rias; Sarana Olah Raga; Taman Rekreasi; Taman
Satwa.
27. Izin Usaha Hotel dengan Tanda Bunga Melati
28. Izin Usaha Rumah Makan
29. Izin Usaha Restoran
30. Izin Usaha Perkemahan Wisata
31. Izin Usaha Jasa Informasi Wisata
32. Izin Usaha Penginapan Remaja
33. Izin Mandala Wisata

34. Izin Usaha Kawasan Wisata
35. Izin Jasa Perjalanan Wisata
36. Izin Usaha Agen Perjalanan Wisata
37. Izin Usaha pramuwisata
38. Izin Usaha Penyediaan Akomodasi khusus Hotel Berbintang
39. Izin Usaha Penyediaan Angkuta Wisata
40. Izin Usaha Jasa Konveksi, Perjalanan Insentif, dan Pameran
41. Izin Usaha Pengeboran
42. Izin Usaha Juru Bor
43. Izin Usaha Pertambangan Daerah Eksplorasi
44. Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi
45. Izin Lokasi Stasiun Pengisian bahan Bakar Minyak
46. Izin Pertambangan Rakyat
47. Izin Usaha Angkutan
48. Izin Pengelolaan Tempat Parkir
49. Izin Trayek
50. Izin Prinsip Penanaman Modal
51. Izin Prinsip Perluasan Penanaman Modal
52. Izin Prinsip Perubahan Penanaman Modal
53. Izin Usaha Penanaman Modal
54. Izin Usaha Perluasan Modal
55. Izin Usaha Penggabungan Perusahaan Penanaman Modal/Merger
56. Izin Usaha Perubahan Penanaman Modal
57. Izin Bidan
58. Izin Apatek
59. Izin Toko Obat
60. Izin Optik
61. Izin Laboratorium Klinik
62. Izin Rumah sakit

63. Izin Perawat
64. Izin Praktek Dokter Umum
65. Izin Dokter Gigi
66. Izin Dokter Spesialis
67. Izin Dokter gigi Spesialis
68. Izin Klinik Pratama
69. Izin Klinik Utama
70. Izin Fisioterapi
71. Izin Dokter Hewan
72. Izin Pelayanan jasa Medik Veteriner
73. Izin Tenaga Kesehatan Hewan Bukan Dokter Hewan Sebagai Veteriner
74. Izin Tenaga Kesehatan Hewan WNA
75. Izin Menggunakan Ruang Milik Lalan
76. Izin Usaha Jasa Kontruksi
77. Izin Pembuangan Air Limbah.

Dari 77 macam atau jenis perizinan ini harusnya dikelompokkelompokkan dan kemudian diwadahi dalam sub-subunit organsiasi. Kebijakan pemerintah harusnya tidak langsung menentukan jumlah subunit organisasi secara pukul rata di seluruh Indonesia. Seharusnya kebijakan pemerintah adalah menyerahkannya kepada daerah untuk menentukan sendiri berbasiskan pada pelayanan publik yang akan diberikan. Tujuan akhirnya seharusnya adalah cepat dan benarnya penyelesaian pelayanan publik yang diperoleh oleh masyarakat.

Siti Mu'arofah, Imam Hanafi, Choirul Saleh (2013) dalam penelitiannya tentang Perencanaan Penguatan Kelembagaan Pemerintah Daerah dalam E-Procurement menemukan bahwa kelembagaan LPSE perlu ditinjau kembali karena Peraturan Bupati Malang Nomor 11 Tahun 2011 belum menjelaskan secara rinci, kedudukan dan organisasi

LPSE dan kewenangannya. Apabila Kelembagaannya jelas berarti jelas pula wadah yang menaungi personil-personil pelaksana LPSE yang harus terus dibina dan hargaikan. Ada enam syarat bagi implementasi efektif suatu keputusan kebijakan yang mewakili suatu substansi yang berasal dari status quo [14]. Salah satu hal diantaranya untuk pencapaian sasaran akan terjadi apabila legislasi menstrukturkan proses implementasi guna mencapai implementasi yang berhasil, seperti lembaga yang mendukung dan memiliki kemampuan, peraturan-peraturan yang mendukung dan sumber daya yang mencukupi... Perencanaan kelembagaan LPSE harus memperhatikan dan mempertimbangkan prinsip-prinsip dalam pembangunan/ pengembangan lembaga atau dilakukan dengan kajian kelembagaan. Kondisi tersebut mendukung hasil penelitian Utami (2011) tentang “Desain Kelembagaan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di Malang Raya” yang menyatakan bahwa Ada Perbedaan desain kelembagaan OPD di Malang Raya salah satunya yaitu Kabupaten Malang yang seharusnya disesuaikan dengan karakteristik dan potensi daerah ternyata belum dilakukan melalui kajian tentang kelembagaan, tetapi masih sebatas mengikuti kaidah normatif dari pemerintah pusat, dan perumpunannya masih belum disesuaikan dengan tujuan pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat.

RB Imam Thantauwi, Soesilo Zauhar, Stefanus Pani Rengu (tt) dalam penelitiannya berkesimpulan bahwa struktur pada Kantor Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) Kabupaten Sumenep lebih panjang dan proses perizinannya lebih pendek karena sudah terpadu atau satu pintu. Pimpinan tertinggi sudah di pimpin oleh seorang Kepala Badan yang dalam melaksanakan tugas-nya berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah dan dibantu oleh seorang Sekretaris, 3 Kepala Bidang, 3 Kepala Sub. Bidang, dan 6 Kepala Ke-pala Sub. Bidang Kelompok jabatan Fungsional.... Kurang adanya

peran atau partisipasi pemerintah dalam mendorong peran serta masyarakat dalam pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat. Oleh karena itu diperlukan kesadaran baik itu dari pihak pemerintah sendiri maupun dari masyarakat atau pihak swasta.

Jadi kebijakan pemerintah tentang susunan organisasi pelayanan perizinan mestinya disesuaikan dengan kebutuhan daerah sehingga bisa mencapai tujuan untuk memberikan pelayanan publik kepada masyarakat dengan baik.

D. ANALISIS PENDELEGASIAN KEWENANGAN (DELEGATION OF AUTHORITY)

Menurut Gibson dan kawan-kawan (Gibson et.al., 2009: 396, 404), *delegation of authority* (delegasi otoritas) berkaitan dengan pimpinan mendistribusikan otoritas di antara pekerjaan-pekerjaan. Otoritas adalah hak untuk membuat keputusan tanpa campur tangan dari atasan dan bukan dalam rangka melaksanakan kewajiban yang dibebankan dari pihak lain. Seluruh pekerjaan berisi beberapa derajat dari hak untuk membuat keputusan dalam batasannya. *authority* ini bila *delegation*-nya *centralized* berarti struktur organisasinya *bureaucratic/mechanistic* dan bila *delegation*-nya *decentralized* berarti struktur organisasinya *nonbureaucratic/organic*.

Osborne dan Gaebler (1992) mengajak untuk *to form decentralized public organizations; to reduce size of government; streamlining local government*.

Dalam hal delegasi wewenang, kebijakan Pemerintah di Indonesia menentukan bahwa Bupati/Walikota mendelegasikan kewenangan penandatanganan perizinan dan non perizinan kepada Kepala PPTSP untuk mempercepat proses pelayanan. Hal ini sudah sesuai dengan

teorinya. Namun masalahnya dalam kenyataannya sedikit kepala daerah yang mau menyerahkan kewenangan penandatanganan perizinan tersebut. Di samping itu, masih banyak Dinas teknis belum juga mau menyerahkan kewenangannya memberi perizinan yang menjadi kewenangannya kepada Badan pelayanan perizinan itu.

Willy Tri Hardianto, Nanang Bagus S., Gatut Susanto (2012), dalam penelitian yang berjudul Pola Pelayanan Publik Terpadu Studi Pada Kantor Perijinan dan Pelayanan Terpadu Kota Batu, menunjukkan bahwa kecilnya intensitas kewenangan yang dilimpahkan kepada Kantor Perijinan dan Pelayanan Terpadu Kota Batu, mengakibatkan terbatasnya kewenangan Kepala kantor dalam melaksanakan fungsinya, yang pada akhirnya mengakibatkan terwujudnya kualitas pelayanan publik yang kurang baik.

Eny Kusdarini, Setiati Widiastuti, Candra Dewi Puspitasari (2013) dalam penelitiannya yang berjudul Studi Emplementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Kebijakan Pelayanan Publik Perizinan Investasi di DIY melaporkan bahwa kegiatan pelayanan perizinan investasi di Yogyakarta dilaksanakan oleh Dinas ini merupakan kantor perizinan yang menyelenggarakan kegiatan pelayanan perizinan satu pintu (PTSP) di Kota Yogyakarta berdasarkan pendelegasian/pelimpahan wewenang dalam hal penyelenggaraan perizinan dari Walikota Yogyakarta. menurut mereka, kewenangan-kewenangan yang melekat pada Dinas Perizinan Kota Yogyakarta berdasarkan keterangan dari Kepala Bagian Umum Dinas Perizinan Kota Yogyakarta dan Kasi Pengembangan Kinerja Dinas Perizinan Kota Yogyakarta (Wawancara tanggal 11 Oktober 2013), adalah sebagai berikut:

1. Kewenangan penandatanganan izin pada instansi terkait yang telah dicabut melalui Perda Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja masing-masing dinas dan menjadi fungsi dan tugas pada Dinas

Perizinan. Dalam hal ini Dinas Perizinan bertindak selaku *front office*, *in office*, dan *back office*.

2. Kewenangan yang ada pada Dinas terkait dengan erizinan, yakni dalam hal: pemberian Izin; penolakan Izin; pencabutan Izin; legalisasi Izin; duplikat Izin; pengawasan Izin.
3. Beberapa Izin yang masih ditandatangani oleh instansi terkait (Dinas Kesehatan, Dinas Pendapatan Daerah dan Pengelolaan Keuangan, Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Pertanian) selanjutnya sebagai titipan di Dinas Perizinan, dalam hal ini Dinas Perizinan bertindak selaku *front office*.
4. Sebagian kewenangan pelayanan perizinan dilimpahkan ke kecamatan dengan mempertimbangkan efisiensi dan efektifitas. Sebagai contoh: IMBB untuk bangunan dengan kriteria: luas sampai dengan 100 m², tidak bertingkat, kelengkapannya terletak di dalam kampung, tidak terkena Garis Sempadan Bangunan, untuk rumah tinggal; Izin Lokasi Pedagang kaki Lima; Izin Gangguan untuk usaha yang berdampak kecil dan sedang; Izin Gangguan untuk usaha pondokan.

Contoh kongkrit lain yang bagus juga ada, yakni dikeluarkannya Keputusan Kepala Dinas Perizinan Kota Yogyakarta Nomor 48/KEP/DINZIN/2011 tentang Pelimpahan Sebagian Kewenangan Kepala Dinas Perizinan kepada Pejabat Struktural Eselon III di Dinas Perizinan Untuk Menandatangani Perizinan sebagai berikut:

- q Penandatanganan izin oleh kepala Dinas Perizinan;
- q Apabila Kepala Dinas berhalangan kurang dari 7 (tujuh) hari, penandatanganan izin dilakukan oleh pejabat struktural dibawahnya (atas nama kepala Dinas).
- q Apabila Kepala Dinas berhalangan lebih dari 7 (tujuh) hari, penandatanganan izin dilakukan oleh Pejabat Pelaksana Harian (Plh).

Contoh lain lagi yang bagus juga ada, yakni dilimpahkannya kewenangan ke kecamatan di Kota Yogyakarta. Jenis-jenis izin yang dilimpahkan di tingkat kecamatan diantaranya adalah:

1. Izin Gangguan dikawasan pemukiman jenis gangguan kecil dan menengah, dan khusus di kecamatan Kraton di Kawasan Khusus di wilayah Kraton dengan gangguan kecil dan menengah.
2. Izin Gangguan untuk usaha Pemandokan dan Izin Penyelenggara Pemandokan.
3. IMB yaitu untuk bangunan keluasan sampai dengan 100 M², tidak bertingkat, fungsi bangunan rumah tinggal dan didalam kampung dan tidak ditepi jalan yang memiliki/bergaris sempadan.
4. Izin Penyelenggara Pemandokan.
5. Izin Lokasi Pedagang Kaki lima (PKL).
6. Izin Pemakaman.

Eny Kusdarini, Setiati Widiastuti, Candra Dewi Puspitasari (2013) dalam penelitiannya yang berjudul Studi Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam Kebijakan Pelayanan Publik Perizinan Investasi di DIY melaporkan bahwa Pelayanan perizinan investasi di Kota Yogyakarta sudah dilakukan dengan menggunakan pelayanan terpadu satu pintu, namun masih ada beberapa jenis perizinan investasi yang prosesnya diselesaikan oleh dinas terkait, walaupun penandatanganan Surat Keputusan/Surat Ketetapan izin dilakukan oleh Kepala Dinas Perizinan. Sebagai contoh beberapa jenis perizinan yang terkait dengan usaha perdagangan, proses masih ditangani oleh Dinas Perdagangan dan dalam hal ini Dinas Perizinan hanya bertindak sebagai front office, walaupun penandatanganan surat ketetapan perizinan dilakukan oleh Kepala Kantor Dinas Perizinan Kota Yogyakarta.

Mereka juga melaporkan hasil penelitiannya tentang kebijakan

pelayanan publik perizinan di Kabupaten Sleman sebagai berikut:

- 1) Karena penyelesaian proses perizinan ada pada instansi terkait, maka waktu penyelesaian perizinan tergantung pada kelengkapan syarat-syarat yang diajukan oleh pengguna layanan dan penyelesaian di instansi masing-masing yang terkadang memerlukan waktu yang cukup lama;
- 2) Penandatanganan surat keputusan/ketetapan izin menjadi kewenangan instansi terkait dengan perizinan investasi. Sedangkan Kantor Pelayanan Perizinan Sleman hanya diberi kewenangan untuk menerima berkas permohonan dari pemohon, dan menyerahkan Surat Keputusan Izin yang telah diselesaikan prosesnya oleh instansi terkait.
- 3) Kewenangan untuk pemrosesan perizinan investasi kecuali Izin gangguan, masih berada pada instansi terkait, sehingga seringkali kesulitan untuk memantau proses penyelesaian perizinan.

Masalah delegasi otoritas ini penting bagi pelayanan publik. Pemerintah pusat juga mendorong hal ini, walaupun banyak daerah belum melakukannya. Asisten Deputi Pelayanan Perekonomian Deputi Bidang Pelayanan Publik Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (2012) menyatakan bahwa selain pembentukan PTSP maka perlu didorong implementasi pelayanan publik di masing-masing Daerah yang nyatanya hingga saat ini belum secara utuh dilakukan. Salah satu kendala yang ada adalah pendelegasian kewenangan Kepala Daerah dari satuan kerja perangkat daerah (SKPD) yang menyelenggarakan perizinan dan non perizinan kepada lembaga PTSP.

Budiman dan Akhmaddhian (2013) meneliti implementasi reformasi birokrasi di sektor perizinan penanaman modal di Kabupaten Kuningan. Mereka menyimpulkan bahwa berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kuningan Nomor 21 Tahun 2006 tentang Pembentukan

Badan Perizinan Terpadu Kabupaten Kuningan maka Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Kuningan mempunyai struktur organisasi yang berfungsi untuk mempermudah dalam pelayanan terhadap masyarakat dan sesuai dengan Peraturan Bupati Nomor 13 Tahun 2009 Izin-izin yang dikelola dan dilayani oleh Kepala Badan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Kabupaten Kuningan adalah 30 jenis perizinan dan sebelum adanya reformasi birokrasi perizinan dilakukan oleh beberapa dinas teknis di daerah seperti Dinas Perindustrian dan Perdagangan mengeluarkan perizinan yang berkaitan dengan perizinan perdagangan dan perindustrian yaitu surat izin usaha perdagangan (SIUP), surat izin usaha industri (SIUI), tanda Daftar Perusahaan (TDP), Tanda Daftar Gudang (TDG).

Thantauwi, Zauhar, Rengu (tt) meneliti reformasi kelembagaan Unit Pelayanan Perizinan Terpadu (UP2T) menjadi Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) untuk mewujudkan *good governance*: studi reformasi kelembagaan pada Kantor Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sumenep. Mereka menyimpulkan bahwa dengan terbentuknya lembaga Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) di Kabupaten Sumenep khususnya dalam hal pelayanan perizinan dirasa sangat positif, karena sebelumnya pengurusan perizinan dilakukan di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) teknis dan sekarang sudah terpusat menjadi satu di Kantor Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT). Menurut mereka, ada perbedaan antara struktur organisasi atau lembaga yang dulu pada saat di Kantor Unit Pelayanan Perizinan Terpadu (UP2T) dipimpin oleh eselon yang lebih rendah atau eselon III (Kepala Bagian) sebaliknya pada saat menjadi kantor Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) dipimpin oleh eselon yang lebih tinggi/eselon II (Kepala Badan). Menurut mereka, sumber daya manusia (SDM) pada saat di Kantor Unit Pelayanan Perizinan Terpadu (UP2T) masih sedikit dan terbatas tetapi

mayoritas pegawainya sudah paham tentang masalah perizinan sedangkan pada Kantor Badan Pelayanan Perizinan Terpadu pegawainya banyak tetapi sebagian masih belum mengetahui tentang masalah perizinan, hal ini bisa menjadi penghambat pemrosesan izin. Menurut mereka, sarana dan prasarana yang digunakan pada saat di Kantor Unit Pelayanan Perizinan Terpadu (UP2T) masih sangat minim dan terbatas selain karena gedung perkantoran yang kecil dan sempit juga tidak berdiri sendiri (masih bergabung atau satu atap dengan Bagian Per-ekonomian). Sedangkan pada saat di Kantor Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) sarana dan prasarana seperti gedung perkantoran meskipun lumayan besar tapi tempat pemrosesan izin masih kecil dan sempit. Menurut mereka, dari segi teknologi sudah mulai modern tapi perlu ditingkatkan lagi demi kemajuan dan kenyamanan pada saat pemrosesan izin. Menurut mereka, masih belum adanya badan pengawas pada internal kantor yang tugasnya mengawasi setiap pemrosesan izin agar tidak ada oknum pegawai yang mengambil kesempatan untuk mendapat keuntungan. Menurut mereka, budaya organisasi antara Kantor Unit Pelayanan Perizinan Terpadu (UP2T) dan Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) tidak terlalu banyak perubahan yaitu pegawainya sudah disiplin dan bekerja sesuai dengan tugasnya masing-masing. Menurut mereka, akuntabilitas sudah merujuk pada pengembangan rasa tanggung jawab publik bagi pembuat atau pengambil kebijakan atau keputusan di pemerintahan, sektor privat dan organisasi ke-masyarakatan sebagaimana halnya kepada para pemilik (*stakeholder*). Menurut mereka, kurang transparan untuk masalah biaya perizinan, prosedur dan jangka waktu perizinan. Hal ini bisa dilihat pada brosur yang tidak mencantumkan biaya. Menurut mereka, kurang adanya peran atau partisipasi pe-merintah dalam mendorong peran serta masya-rakat dalam pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi,

kebutuhan dan harapan masyarakat. Oleh karena itu diperlukan kesadaran baik itu dari pihak pemerintah sendiri maupun dari masyarakat atau pihak swasta. Menurut mereka, *rule of law* atau penegakan hukum sudah berjalan dengan baik sesuai tugas dan fungsinya. Hal ini ditandai dengan adanya Satpol PP sebagai penegak Perda.

Widyastuti (2014) meneliti kualitas pelayanan perizinan investasi di UPT Pelayanan Perizinan Terpadu (P2T) Provinsi dalam meningkatkan investasi di Jawa Timur. Ia menyimpulkan bahwa kualitas pelayanan perizinan investasi di UPT Pelayanan Perizinan Terpadu (P2T) sudah cukup baik dengan adanya SOP yang di dalamnya terdapat kejelasan syarat, waktu dan biaya dapat memudahkan pemohon izin. Menurutnya, dengan pelayanan yang cukup baik tersebut dapat dilihat nilai investasi yang masuk di Provinsi Jawa Timur juga meningkat. Jadi, menurutnya, ada keterkaitan kualitas pelayanan perizinan dengan nilai investasi yang masuk.

Utomo, dkk. (2014) melaporkan inovasi administrasi negara. Salah satunya adalah pembentukan Unit Pelaksana Teknis (UPT) – Pelayanan Perizinan Terpadu (P2T) Pemerintah Provinsi Jawa Timur. Keberlangsungan UPT dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sangat didukung oleh adanya pelimpahan wewenang dari pimpinan daerah dan kepala SKPD terkait. Pelimpahan kewenangan perizinan dan non perizinan dari instansi dan SKPD terkait; dan membentuk Unit Reaksi Cepat (URC) yang berfungsi untuk mengakomodir proses perizinan yang memerlukan koordinasi dengan kabupaten/kota atau dari pemerintah pusat yang memerlukan kajian teknis atau tinjauan lapangan.

Salasiah (2015) meneliti pelayanan perizinan, tetapi lebih berfokus pada kinerja birokrasi pelayanan IMB pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Kutai Timur. Ia menyimpulkan bahwa dalam pelaksanaan

penyusunan program di bidang pelayanan perizinan Dinas Pekerjaan Umum Bidang Cipta Karya Kabupaten Kutai Timur telah tersusun dengan jelas; dalam penyelenggaraan pelayanan administrasi perijinan IMB telah menjalankan fungsi dimilikinya dengan sebaik-baiknya; dan dalam pelaksanaan koordinasi proses pelayanan perizinan telah terwujud dengan baik.

Memang beragam kondisinya di daerah. Namun begitu, masalah pelimpahan kewenangan ini disoroti banyak pihak. Prasojo (2008:11-12) menyatakan bahwa dalam bidang pelayanan prima, Pemerintah Kabupaten Sragen melaksanakan berbagai program seperti: pelayanan dengan konsep *small management* dengan melimpahkan sebagian kewenangan dan fungsi pemerintahan kabupaten ke kecamatan dan desa/kelurahan; mengembangkan wisata pelayanan publik; serta membebaskan biaya pembuatan akte kelahiran dan pengurusan Surat Ijin Usaha bagi pengusaha pemula.

Sementara itu, Ardiansyah dan kawan-kawan (2015) menemukan bahwa selama ini kewenangan pengambilan keputusan untuk setiap tingkat eselon baik eselon tinggi, menengah, dan rendah dalam SKPD belum ada, karena di dalam Peraturan Gubernur hanya mengatur tentang tugas pokok dan fungsi tidak memberikan kewenangan secara detail, sehingga penentu kewenangan lebih dominan pada top management walaupun keputusan diambil melalui rapat koordinasi dengan bidang, termasuk keputusan yang bersifat strategis. Saran penelitian pada eselon menengah kebawah untuk dapat diberikan kewenangan pengambilan keputusan guna mendukung kebijakan strategis dalam organisasi, perlu diperjelas dan dipertegas tugas pokok dan fungsi masing masing bidang dan sub bidang yang dituangkan dalam bentuk surat keputusan kepala dinas.

Tarigan (2015) menemukan bahwa PTSP di daerah menghadapi

beberapa permasalahan. Pertama, tidak semua kepala daerah/kepala dinas mau melimpahkan kewenangannya ke kepala PTSP. BKPM (2013) mencatat baru 41 persen pemerintah daerah yang mendelegasikan kewenangannya ke kepala PTSP. Alasannya, beberapa izin terkait dinas spesifik, seperti kesehatan dan lingkungan, yang dianggap perlu rekomendasi dinas terkait. Menurut Tarigan, dengan PTSP, pemohon perizinan tidak perlu lagi mengurus berbagai surat dan dokumen di dinas berbeda dengan lokasi kantor yang berbeda pula. Harapannya PTSP membuat perizinan lebih mudah, murah, dan cepat. Namun, kualitas PTSP belum menggembirakan. Dalam pelaksanaannya masih terdapat istilah “satu pintu banyak meja”, “satu pintu banyak jendela”, atau “satu pintu banyak kunci”. Satu pintu banyak meja berarti masuk dalam satu kantor, tetapi banyak dinas yang harus ditemui. Satu pintu banyak jendela berarti satu kantor, tetapi berkas dan dokumen harus dibawa ke dinas terkait di luar. Satu pintu banyak kunci berarti satu kantor perizinan, tetapi tanda tangan persetujuan perlu kewenangan instansi lain. Misalnya, pemerintah kabupaten/kota harus meminta rekomendasi dari pemerintah provinsi hingga pusat.

Sari, dkk. (tt) menemukan bahwa Kantor Pelayanan dan Perizinan Terpadu (KPPT) Kabupaten Kediri terdapat masih menggunakan Pola Pelayanan Terpadu Satu Atap dan belum Pola Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Sehingga terlihat proses pelayanan lama dan birokrasi rumit karena masih ada izin yang berkoordinasi dengan SKPD lainnya yang bersifat parallel (melalui beberapa pintu/lintas sektoral) yang membutuhkan waktu yang lama.

Jadi masalah delegasi otoritas atau penyerahan kekuasaan kepada bawahan untuk membuat keputusan sendiri menjadi hal yang sangat penting dalam proses pemberian pelayanan publik agar keputusan bisa cepat diambil dan urusan bisa cepat terselesaikan.

BAB 6

KESIMPULAN

A. TEMUAN

Kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan pelayanan publik, khususnya pelayanan perizinan di daerah diwujudkan terutama dalam Pemerintah mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Pembentukan perangkat daerah yang menyelenggarakan pelayanan terpadu satu pintu berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pembentukan organisasi perangkat daerah. Peraturan yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Di samping itu, kebijakan pemerintah dalam bidang pelayanan perizinan diwujudkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Pedoman Organisasi dan Tatakerja Unit

Pelayanan Perijinan Terpadu di Daerah. Unit pelayanan perijinan terpadu adalah bagian perangkat daerah berbentuk Badan dan/atau Kantor pelayanan perijinan terpadu, merupakan gabungan dari unsur-unsur perangkat daerah yang mempunyai kewenangan di bidang pelayanan perijinan.

Kemudian juga Pemerintah mengeluarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 570/3203/SJ tentang Percepatan Pemberian Izin dan Non Izin Berusaha. Dalam peraturan ini ditegaskan kepada pemerintah daerah agar melakukan percepatan pemberian izin dan non izin berusaha di daerah melalui Lembaga Pelayanan Terpadu Satu Pintu.

Pemerintah juga mengeluarkan kebijakan berupa Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 97 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu. Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) adalah pelayanan secara terintegrasi dalam satu kesatuan proses dimulai dari tahap permohonan sampai dengan tahap penyelesaian produk pelayanan melalui satu pintu.

Analisis dari segi struktur organisasi terhadap kelembagaan pelayanan perizinan di daerah adalah sebagai berikut. Pertama, dari aspek identifikasi perincian pekerjaan (*division of labor/work/bases for grouping*). Dasar bagi pembentukan unit-unit organisasi adalah sekedar urusan-urusan pemerintahan. Pola perubahan organisasi tidak berjalan secara partisipatif, daerah tidak diajak merumuskan sendiri urusan-urusan yang harus ditangani. Urusan-urusan yang dimaksud adalah urusan-urusan internal birokrasi pemerintahan semata, tidak mencakup urusan-urusan yang secara riil dihadapi oleh masyarakat. Dalam hal ini urusan-urusan masyarakat yang berkaitan dengan pelayanan perizinan. Pemerintah daerah juga tidak mengajak *stakeholders* dalam masyarakat untuk merumuskannya secara bersama-sama. Potensi-potensi perizinan apa yang ada dan perlu dikembangkan di daerah itu, bagaimana agar masyarakat dapat

didorong untuk mau segera mengurus izin untuk mengembangkan potensi diri dan lingkungannya agar secara ekonomi mereka dapat segera berkembang.

Kedua, analisis dari aspek penetapan departementalisasi/besaran organisasi (*departmentalization/unit grouping*). Dalam aspek departementalisasi atau besaran organisasi, kebijakan pemerintah tidak konsisten untuk menempatkan masalah pelayanan publik, khususnya perizinan, ke dalam sebuah wadah atau unit organisasi yang bernama Dinas, Badan, atau Kantor. Juga fungsi yang diembannya apakah sebagai pelaksana tugas utama, ataukah penunjang tugas pemerintahan belaka, hal itu tidak jelas. Jika sebagai penunjang belaka, berarti urusan pelayanan publik dipandang sebagai urusan yang tidak penting.

Ketiga, analisis dari aspek penentuan rentang kendali/susunan organisasi (*span of control/unit size*). Susunan organisasi pada unit organisasi pelayanan perizinan ditentukan oleh Pemerintah, bukan ditentukan oleh analisis internal di daerah itu. Pemerintah telah menentukan sub-sub unit organisasi yang harus ada dalam sebuah subunit organisasi. Pemerintah telah menentukan berapa jumlah bawahan dari setiap atasan dalam organisasi pelayanan perizinan itu.

Keempat, analisis dari segi pendelegasian kewenangan (*delegation of authority*). Dalam hal delegasi wewenang, kebijakan Pemerintah di Indonesia menentukan bahwa Bupati/Walikota mendelegasikan kewenangan penandatanganan perizinan dan non perizinan kepada Kepala PPTSP untuk mempercepat proses pelayanan. Hal ini sudah sesuai dengan teorinya. Namun masalahnya dalam kenyataannya sedikit kepala daerah yang mau menyerahkan kewenangan penandatanganan perizinan tersebut. Di samping itu, masih banyak Dinas teknis belum juga mau menyerahkan kewenangannya memberi perizinan yang menjadi kewenangannya kepada Badan pelayanan perizinan itu.

B. SARAN

Dari aspek *division of works* mestinya dengan pola perubahan organisasi yang partisipatif, daerah diajak merumuskan sendiri urusan-urusan yang harus ditangani. Urusan-urusan yang dimaksud mestinya bukan urusan-urusan internal birokrasi pemerintahan semata, tetapi yang lebih penting adalah urusan-urusan yang dihadapi oleh masyarakat. Dalam hal ini urusan-urusan masyarakat yang berkaitan dengan pelayanan perizinan. Mestinya pemerintah daerah mengajak *stakeholders* dalam masyarakat untuk merumuskannya secara bersama-sama. Potensi-potensi perizinan apa yang ada dan perlu dikembangkan di daerah itu, bagaimana agar masyarakat dapat didorong untuk mau segera mengurus izin untuk mengembangkan potensi diri dan lingkungannya agar secara ekonomi mereka dapat segera berkembang. Jadi dari perbandingan-perbandingan di atas dapat disimpulkan bahwa mestinya kebijakan penataan kembali kelembagaan perizinan didasarkan pada riil kebutuhan-kebutuhan masyarakat agar mereka dapat berkembang secara ekonomi.

Dari aspek *departmentalization/unit grouping*, struktur organisasi pelayanan perizinan pemerintah daerah merupakan unit organisasi yang langsung memberikan pelayanan publik kepada masyarakat daerah. Maka seharusnya dipahami sebagai unit organisasi yang melaksanakan tugas utama pemberian pelayanan publik dalam kerangka otonomi daerah. Di sini kebijakan pemerintah tidak konsisten. Seharusnya unit organisasi yang melaksanakan tugas urusan pemerintahan yang utama berbentuk Dinas, tapi kebijakan pemerintah menempatkan pelayanan publik sebagai Badan atau Kantor. Padahal Badan atau Kantor dimengerti sebagai unit organisasi yang menjalankan fungsi sebagai unit penunjang aktivitas pemerintahan. Atau hal itu berarti Pemerintah memandang bahwa pelayanan publik bukan sebagai pekerjaan utama, sehingga pelayanan publik diwadahi dalam bentuk Badan atau Kantor,

bukan Dinas.

Dari aspek rentang kendali atau susunan organisasi (*span of control/unit size*), seharusnya susunan organisasi pada unit organisasi pelayanan perizinan jangan ditentukan oleh Pemerintah, tapi seharusnya ditentukan oleh analisis internal di daerah itu. Seberapa banyak jenis-jenis pelayanan perizinan dan nonperizinan akan diberikan kepada masyarakat itulah yang kemudian dikelompok-kelompokkan dan kemudian diwadahi dalam bentuk sub-subunit organisasi. Seharusnya yang dipentingkan bukan organisasi birokrasinya itu sendiri, tetapi yang lebih dipentingkan adalah bahwa sub-subunit organisasi dibentuk dalam kerangka memberikan pelayanan publik. Jadi kebijakan pemerintah tentang susunan organisasi pelayanan perizinan mestinya disesuaikan dengan kebutuhan daerah sehingga bisa mencapai tujuan untuk memberikan pelayanan publik kepada masyarakat dengan baik.

Dari aspek pendelegasian kewenangan (*delegation of authority*), seharusnya Bupati/Walikota mendelegasikan kewenangan penandatanganan perizinan dan non perizinan kepada Kepala PPTSP untuk mempercepat proses pelayanan. Seharusnya Dinas teknis juga mau menyerahkan kewenangannya memberi perizinan yang menjadi kewenangannya kepada Badan pelayanan perizinan itu. Jadi delegasi otoritas atau penyerahan kekuasaan kepada bawahan untuk membuat keputusan sendiri menjadi hal yang sangat penting dalam proses pemberian pelayanan publik agar keputusan bisa cepat diambil dan urusan bisa cepat terselesaikan.

DAFTAR PUSTAKA

-
- Ansell, Chris dan Alison Gash. 2007. Collaborative governance in theory and practice, *Journal of Public Administration Research and Theory* November 13.
- Anshori, Y.T.E., Enceng, dan A. Hidayat. 2014. Implementasi Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*. 12 (4):229-240.
- Ashkenas, Ron, Dave Ulrich, Todd Jick, dan Kerr Steve. 1995. *The Boundaryless Organization, breaking the chain of organization structure*, Jossey-Bass Publisher, San Francisco, CA.
- Ardiansyah, Ardiansyah and Hasan, Pribadi and Kahar, Hakim. 2015. *Analisis struktur kelembagaan kantor pelayanan perizinan terpadu propinsi Bengkulu*. Masters thesis, Universitas Bengkulu. <http://repository.unib.ac.id/10938/> 16/09/15.

- Asisten Deputi Pelayanan Perekonomian Deputi Bidang Pelayanan Publik Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. 2012. Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (Ptsp) Sebagai Implementasi Percepatan Reformasi Birokrasi Di Bidang Pelayanan Publik. *Rapat Koordinasi dan Fasilitasi Penyelenggaraan PTSP di Provinsi Bengkulu - 10 Mei 2012*.
- Bennett, Robert. 1990. "Decentralization, Intergovernmental Relations and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda?" in Robert Nennett (ed.), *Decentralization, Local Government and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*, Oxford: Clarendon Press, p.1-26.
- Bennis, Warren, "Organization of the Future", dalam Walter E. Natemayer (ed.). 1996. *Personnel Administration*, International Personnel Management, Washington, DC..
- Boyne, George A. 1996. "Competition and Local Government: A Public Choice Perspective," *Urban Studies* 33 (4-5): 703-721.
- Boyne, G.A. 1998. *Public choice theory and local government: A comparative analysis of the UK and USA*. London: MacMillan.
- Boyne, G.A. 2002. Concepts and indicators of local authority performance: an evaluation of the statutory frameworks in England and Wales. *Public Money and Management* 22, no. 2: 17-24.
- Boyne, George A; Cole, Michael. 1998. Revolution, evolution and local government structure: An empirical analysis of London. *Urban Studies* 35, no.4:751-768.
- Boyne, G.A. 2003. Sources of public service improvement: A critical review and research agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13, no. 3: 367-394.
- Bozeman, B. 1982. Organization structure and the effectiveness of public agencies. *International Journal of Public Administration* 4:235-96.
- Bryson, John M. 1988. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organi-*

- zations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement, Jossey-Bass Publishers, San Fransisco.
- Bungin, Burhan. 2007. *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial*. Kencana Prenada Media Group. Jakarta.
- Burgoyne, John G. 1994. "Stakeholders Analysis", dalam Catherin Cassell and Gillian Symon (eds.), *Qualitative Methods in Organizational Research: A Practical Guide*, London, Sage Publication, p. 187-207.
- Burns, T., & G.M. Stalker. 1961. *The Management of Innovation*, London, Tavistock.
- Campbell, J.P., Bownas, D.A., Peterson, N.G., & Dunette, M.D. 1974. The measurement of organizational effectiveness: A review of the relevan research and opinion. Repot Tr-71-1 (Final Technical Report), San Diego: Navy Personnel Research and Development Center.
- Cheema, S.G. and D. Rondinelli. 1983. *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*. Sage Publications. Beverly Hills, California. pp14-16. Dikutip dalam Rasyid, M.R, A.Gaffar, dan Syauckani. 2002. *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta. Hal. 32-35.
- Dalton, Dan R., William D. Todor, Michael J. Spendolini, Gordon J. Fielding, and Lyman W. Poerter. 1986. Organization structure and performance: A critical review. *The Academy of Management Review* 5:49-64.
- Dawson, S. 1996. *Analysing organizations*. London: MacMillan.
- Denhardt, Janet V. and Robert B. Denhardt, 2003. *The New Public Service: Serving, not Steering*, M.E. Sharpe, Armonk, New York.
- Denzin, Norman K., and Yvonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*, Sage Publications, International Educational and Professional Publisher, Thousand Oaks, London, New Delhi, 1994.

- Denzin, Norman K. 1989. *Interpretive Interactionism*, Applied Social Research Methods Series, vol.16, Sage Publications, International Educational and Professional Publisher, Newbury Park, London, New Delhi.
- Dye, Thomas R. 1995. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2003. *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan Universitas Gadjah Mada.
- Galbraith, Jay R. 1973 *Designing Complex Organizations*, Addison-Wesley.
- Gibson, J.L., J.M. Ivancevich, J.H. Donnelly, Jr., and R. Konopaske. 2009. *Organizations: Behavior, Structure, Processes*. Thirteenth ed., International Edition. McGraw-Hill. NY. Singapore.
- Gifford and Elizabeth Pinchot. 1993. *The End of Bureaucracy & the Rise of the Intelligent Organization*, Berret-Koehler Publishers, Inc., San Francisco, CA.
- Grindle, Merilee S., dan John W. Thomas. 1991. *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Haning, M.T. 2011. Peran Redesain Organisasi Dalam Meningkatkan Kinerja Pelayanan Investasi Di Kota Makassar. *Disertasi*. Ilmu Administrasi Negara Universitas Gajah Mada. Yogyakarta.
- Hardianto, W.T., N. Bagus S., G. Susanto. 2012. Pola Pelayanan Publik Terpadu Studi Pada Kantor Perijinan dan Pelayanan Terpadu Kota Batu. *Jurnal Reformasi*. 2 (1), Januari - Juni: 6-11.
- Harian Kompas*. 2002. "Perdebatan Otonomi Daerah Sudah Kebablasan," *Harian Kompas*, 31 Maret.
- Haris B. dan S. Akhmaddhian. 2013. Implementasi Reformasi Birokrasi Bidang Perizinan Pananaman Modal di Kabupaten Kuningan. *Jurnal*

Unifikasi. 1 (1): 1 - 19.

- Hasan, A. 2003. "Ada Apa dengan PP 8 tahun 2003", *News Letter Edisi IV*, Juli-September 2003, *Centre for Local Government Innovation (CLGI)*.
- Hatch, Mary Jo. 1997. *Organization Theory: Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives*, Oxford University Press.
- Haynes, Robert J. 1980. *Organization Theory and Local Government*, London, George Allen & Unwin.
- Heckscher, Charles. 1994. "Defining the Post-Bureaucratic Type", dalam Charles Heckscher and Anne Donnellon (edt.), *The Postbureaucratic Organization, new perspective on organizational change*, Sage Publication, thousand Oaks, CA., p.14-62.
- Heckscher, Charles, and Anne Donnellon (edt.). 1994. *The Postbureaucratic Organization, new perspective on organizational change*, Sage Publication, thousand Oaks, CA..
- Hill, Carolyn J., and Laurence E. Lynn Jr. 2005. Is hierarchical governance in decline? Evidence from empirical research. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15, no. 2:173-195.
- Hefetz, Amir & Mildred Warner. 2007. "Beyond the Market vs. Planning Dichotomy: Understanding Privatization and Its Revers in US Cities," *Local Government Studies*, Vol.33 (4); dikutip melalui <http://www.citeulike.org/article/2055542>.
- Jones, Gareth R. 1995. *Organizational Theory: Text and Cases*, Addison-Wesley Publishing Company Inc. USA.
- Karim, A.G. (ed.). 2003. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- King, Dwight Y. 1998. Reforming basic education and the struggle for decentralized educational administration in Indonesia. *Journal of Political and Military Sociology* (Summer) 26, 1:83-95.
- Kompas. 2000. "Sebagian Besar Daerah Belum Siap Otonomi,"

www.kompas.com, 16 Desember.

- Kristiansen, Stein, Agus Dwiyanto, Agus Pramusinto and Erwan Agus Putranto. 2009. Public sector reforms and financial transparency: Experiences from Indonesian districts. *Contemporary Southeast Asia* 31, no. 1:64–87.
- Kusdarini, E., S. Widiastuti, C. D. Puspitasari. 2013. Studi Emplementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam Kebijakan Pelayanan Publik Perizinan Investasi di DIY. *Laporan Tahunan Penelitian Hibah Bersaing*.
- Laporan Penelitian, “Badan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (BPTSP) di Provinsi DKI Jakarta: Perspektif Kewenangan dan Kelembagaan,” Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) kerjasama dengan *Foreign and Commonwealth Office (FCO)-British Embassy*.
- Lawrence, Paul R., and Jay W. Lorsch. 1967. *Organization and Environment*, Irwin.
- Leach, Steve, John Stewart, and Kieron Waish. 1994. *The Changing Organization and Management of Local Government*, Macmillan Press Ltd., Houndmills, Basingstoke, Hampshire, and London.
- Lembaga Administrasi Negara. 2002. *Mencari Solusi dalam Pemantapan Otonomi Daerah dan Penerapan Pemerintahan yang Baik*, Jakarta, Lembaga Administrasi Negara.
- Leach, S., J. Stewart, and K. Waish. 1994. *The Changing Organization and Management of Local Government*. Macmillan Press Ltd., Houndmills, Basingstoke, Hampshire, and London.
- Lubis, S. 2003. “beberapa Catatan APKASI mengenai PP No.8/2003 dan PP No.9/2003”, *www.apkasi*; (juga hasil pertemuan para Sekretaris Daerah pada tanggal 12 Mei di Hotel Indonesia - Jakarta).
- Meiliana. 2011. Menyongsong Reformasi Birokrasi Tahap Kedua Melalui

- Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik. *Jurnal Borneo Administrator*. 7 (1): 24 – 44.
- Miles, M.B., & A.M. Huberman. 1984. *Qualitative Data Analysis*, Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Mintzberg, H. 1979. *The Structuring of Organizations: a Synthesis of the Research*. Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliff, N.J.
- Muallidin, I. 2012. Implementasi Reformasi Organisasi Perizinan di Dinas Perizinan Kota Yogyakarta. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*. 15 (3): 246-255.
- Mu'arofah, S., I. Hanafi, C. Saleh. 2013. Perencanaan Penguatan Kelembagaan Pemerintah Daerah dalam E-Procurement. *Wacana*. 16 (4): 207-214.
- Muljadi, A. 2004. "Prinsip Negara Kesatuan dan Prinsip Desentralisasi serta Sistem Pembagian Urusan Pusat dan Daerah di Indonesia", Disertasi S3 Universitas Airlangga.
- Mustafa, D. 2012. Potret Pelayanan Perizinan pada Era Otonomi Daerah. *Jurnal Kebijakan Publik*. 3 (1), Maret: 1-57.
- Osborne, David, dan Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Pramusinto, A. 2006. Inovasi-Inovasi Pelayanan Publik Untuk Pengembangan Ekonomi Lokal: pengalaman beberapa daerah. *Semiloknas "Perda dalam Pencapaian Tujuan Otonomi Daerah: Meningkatkan Akses dan Partisipasi Publik dalam Menelaah Perda untuk Menjamin Transparansi dan Akuntabilitas Pengimplementasian Perda"*. Program Justice for the Poor-Bank Dunia, ADKASI dan Yayasan Inovasi Pemerintahan Daerah (YIPD). 26-27 Juli 2006, Hotel Bumi Karsa-Bidakara, Jakarta. Hal. 1 – 17.
- Polimpung, E.S.F.W. 2014. Pengaturan Pelayanan Publik Dalam Rangka

- Otonomi Daerah. *Lex et Societatis*. II (9): 18 – 26.
- Prasojo, Eko. 2003. “Restrukturisasi Organisasi Perangkat Pemerintah Daerah: Sebuah Refleksi Teoritis dan Praxis terhadap PP 8 Tahun 2003,” *CLGI-Newsletter*, Edisi IV.
- Prasojo, E. dan T. Kurniawan. 2008. Reformasi birokrasi dan *good governance*: kasus *best practices* dari sejumlah daerah di Indonesia. *The 5th International Symposium of Jurnal Antropologi Indonesia*. 22-25 Juli 2008, Banjarmasin. Hal. 1-15.
- Prianto, A.L. 2012. Kepentingan Politik dan Ekonomi Kepala Daerah Dalam Reformasi Birokrasi: Kasus Reformasi Pelayanan Perizinan Di Kabupaten Gowa dan Kabupaten Takalar. *Jurnal Borneo Administrator*. 8 (3): 360 – 382.
- Pribadi, Ulung. 2009. “Restrukturisasi Organisasi Pemerintah Daerah (Studi Kasus di Kabupaten Sleman dan Kota Surabaya),” Universitas Gadjah Mada.
- Purwadi, A. 2011. Deregulasi Dan Debirokratisasi Penyelenggaraan Pelayanan Perijinan. *Perspektif*. XVI (1): 42 – 51.
- Salasiah. 2015. Analisis Kinerja Birokrasi Pelayanan IMB pada Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Kutai Timur. *Socioscientia Jurnal Ilmu-ilmu Sosial*. 7 (1): 1-9.
- Sari, N., I. Noor, W.Y. Prasetyo. tt. Pengembangan Kapasitas Kelembagaan Pemerintah Daerah dalam meningkatkan kualitas pelayanan perizinan terpadu: studi pada Kantor Pelayanan dan Perizinan Terpadu Kabupaten Kediri. *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*. 2 (4): 634-640.
- Sellers, Jefferey M., and Anders Lidström. 2007. Decentralization, local government, and the welfare state. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 20, no. 4 (October):609–632.

- Suwandi, M. 2010. Review hubungan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah di Indonesia. *Seminar tentang Pemerintahan Daerah antara Indonesia dan Jepang*. 26 - 27 Oktober 2010, IPDN Jatinangor, Sumedang. Hal. 1-21.
- Tamtomo, S. 2004. "Pro-Kontra Implikasi PP 8/2003," *Suara Merdeka*, Jumat, 03 Desember.
- Tarigan, A. 2015. Dilema Birokrasi Satu Pintu. <http://nasional.kompas.com/read/2015/01/08/19033681/Dilema.Birokrasi.Satu.Pintu>. Diakses tanggal 16/09/15.
- Thantauwi, RB I., S. Zauhar, S.P. Rengu. tt. Reformasi Kelembagaan Unit Pelayanan Perizinan Terpadu (UP2T) Menjadi Badan Pelayanan Perizinan Terpadu (BPPT) untuk Mewujudkan Good Governance: studi reformasi kelembagaan pada Kantor Badan Pelayanan Perizinan Terpadu Kabupaten Sumenep. *Jurnal Administrasi Publik (JAP)*. 2 (1): 169-174.
- Thoha, Miftah. 2003. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Utami, W. D., 2011. Desain Kelembagaan Organisasi Perangkat Daerah di Malang Raya. *Tesis Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang*.
- Utomo, T.W.W., dkk. 2014. Pusat Inovasi Pelayanan Publik Kedeputian Inovasi Administrasi Negara Lembaga Administrasi Negara. *Direktori Inovasi Administrasi Negara*.
- Utomo, Warsito. 2005. "Administrasi Publik Indonesia di Era Demokrasi Lokal: bagaimana semangat kompatibilitas menjiwai budaya birokrasi," *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada*, Jogjakart.
- Warner, Mildred E. and Robert Hebdon. 2001. "Local Government Restructuring: Privatization and Its Alternatives," *Journal of Policy*

Analysis and Management, Vol. 20, No. 2, 315-336, diunduh melalui <http://government.cce.cornell.edu/doc/pdf/LGS%20overview-%20final.pdf>

Widyastuti, B. 2014. Analisis Kualitas Pelayanan Perizinan Investasi di UPT Pelayanan Perizinan Terpadu (P2T) Provinsi dalam Meningkatkan Investasi di Jawa Timur. *Kebijakan dan Manajemen Publik*. 1 (1): 1 - 8.