



LAPORAN AKHIR



TENTANG

KAJIAN KELEMBAGAAN PRANATA KERJASAMA PEMBANGUNAN DAERAH KABUPATEN KOTABARU

**TIM PENELITI
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN KEPADA MASYARAKAT
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT
BANJARMASIN**

2016



LEMBAR PENGESAHAN

1. Judul Usulan : Kajian Kelembagaan Pranata Kerjasama Pembangunan Daerah Kabupaten Kotabaru
2. Ketua
- a. Nama lengkap : Dr. Abdul Halim Barkatullah, SH.,MHum
 - b. Jabatan Struktural : Pembina Tk I/IVb
 - c. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
 - d. Unit kerja : Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat
 - e. Alamat surat : Jalan Brigjend H. Hasan Basry Kotak Pos 87 Banjarmasin
 - f. Telp/Faks : 0511-3308021
 - g. E-mail : halim.ulmbjm@gmail.com
3. Anggota peneliti

No.	Nama dan Gelar	Keahlian	Institusi
1.	Dr. Hairudinor, S.Sos.,MM	Administrasi Bisnis	Universitas Lambung Mangkurat
2.	Dr. Erlina, SH., MH	Ilmu Hukum	Universitas Lambung Mangkurat
3.	Humaidi, M.AB	Administrasi Bisnis	Universitas Lambung Mangkurat

4. Sumber Dana : Dana APBD Kab. Kotabaru Tahun 2016
5. Biaya Penelitian : Rp. 100.000.000,00

Banjarmasin, Desember 2016

Ketua Peneliti,

Mengetahui,
A.n. Ketua LPPM Unlam,
Sekretaris



Dr. Abdul Halim Barkatullah, S.H., M.Hum.
NIP. 19761109 200604 1 003

Dr. Abdul Halim Barkatullah, S.H., M.Hum.
NIP. 19761109 200604 1 003



KATA PENGANTAR

Puji syukur senantiasa kami panjatkan kehadirat Allah SWT, atas segala limpahan rahmat dan karuniah-Nya, sehingga Tim Peneliti mampu merampungkan seluruh rangkaian kegiatan penelitian yang diwujudkan dalam bentuk Laporan Akhir.

Terwujudnya penelitian ini tidak terlepas dari dukungan penuh berbagai pihak yang telah banyak memberikan masukan dan saran yang sangat berguna bagi kebaikan hasil penelitian ini melalui serangkaian kegiatan *Focus Group Discussion (FGD)* yang dilaksanakan di Kabupaten Kotabaru. Berkenaan dengan hal tersebut kami mengucapkan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada semua pihak yang telah membantu kelancaran pelaksanaan penelitian ini, semoga seluruh bantuan dan dukungan yang telah diberikan kepada kami mendapatkan limpahan pahala dari Allah SWT, Amin Ya Rabbal Alamin.

Selanjutnya Tim peneliti menyadari sepenuhnya bahwa kami sebagai manusia biasa tentu saja tidak terlepas dari berbagai kekurangan dan kehilapan dalam melaksanakan proses penelitian ini, untuk itu pada kesempatan ini pula, kami sepatutnya menyampaikan permohonan maaf yang sebesar-besarnya kepada semua pihak.

Secara khusus kami sampaikan pula bahwa Tim Peneliti merasa puas atas selesainya kegiatan penelitian ini, terutama dengan apresiasi yang sangat baik dari Pemerintah Daerah Kabupaten Kotabaru, khususnya Sekretariat Daerah yang membawahi Tata Pemerintahan yang mendorong dan memfasilitasi pengumpulan data yang berkaitan dengan kegiatan penelitian ini.

Akhirnya dengan segala kerendahan hati kami segenap Tim Peneliti dari Lembaga Penelitian dan Pengabdian (LPPM) Universitas Lambung Mangkurat (UNLAM) Banjarmasin, menaruh harapan besar agar kiranya hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi Pemerintah Kabupaten Kotabaru dalam pengambilan keputusan terkait dengan peningkatan fungsi bidang kerjasama dari Sub Bagian menjadi Bagian.

Banjarmasin, Desember 2016
Penanggung Jawab Penelitian,

Dr. Abdul Halim Barkatullah, SH.,M.Hum.
NIP: 19761109 200604 1 003



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI.....	iv
DAFTAR TABEL	v
DAFTAR GAMBAR.....	vi
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Identifikasi Masalah	3
1.3. Tujuan Penelitian	4
1.4. Kegunaan Penelitian.....	4
1.5. Landasan Teori.....	5
1.6. Metode Penelitian	20
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	23
2.1. Kewenangan Daerah Otonomi	23
2.2. Organisasi dan Kapasitas Organisasi	29
2.3. Pertumbuhan, Kepemimpinan, dan Struktur Organisasi	32
2.4. Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Daerah	35
2.5. Restrukturisasi Organisasi Pemerintah Daerah	38
BAB III GAMBARAN UMUM	50
3.1. Kondisi Geografis Kabupaten Kotabaru	50
3.2. Penduduk Kabupaten Kotabaru	52
3.3. Kondisi Perekonomian Kabupaten Kotabaru	54
3.4. Produk Domestik Regional Bruto	54
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	65
4.1. Tugas dan Fungsi Pranata Kerjasama untuk Menunjang Pembangunan Daerah.....	65
4.2. Bentuk Ideal Susunan Organisasi Pranata Kerjasama untuk Menunjang Percepatan Pembangunan Daerah.....	80
4.3. Peluang yang ada dari Peraturan Daerah Kabupaten Kotabaru Nomor 21 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah.....	100
BAB V PENUTUP	102
5.1. Kesimpulan	102
5.2. Rekomendasi	102

DAFTAR PUSTAKA



DAFTAR TABEL

Tabel No	Keterangan	Hal
Tabel 3.1	Luas Wilayah Menurut Kecamatan Kotabaru Tahun 2014	51
Tabel 3.2	Jumlah Penduduk Kecamatan di Kabupaten Kotabaru Tahun 2014.....	53
Tabel 3.3	Distribusi Persentase PDRB Kabupaten Kotabaru Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha Tahun 2011 – 2014.....	55
Tabel 3.4	PDRB Perkapita Kabupaten Kotabaru dengan Pertambahan Tahun 2011 - 2014	56



DAFTAR GAMBAR

Gambar:

1.1 Model Desain Struktur Organisasi Pemerintah	19
3.1 Peta Geografis Kabupaten Kotabaru.....	19
4.1 Bagan Struktur Organisasi Bagian Kerjasama	99



BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Birokrasi merupakan ujung tombak pelayanan publik dalam pemerintahan. Azhari¹ menyimpulkan “birokrasi di Indonesia belum menunjukkan perubahan yang signifikan.” Hal ini disebabkan karena banyak hal, salah satunya adalah besarnya pengaruh politik dan kepentingan lainnya dalam birokrasi tersebut seperti yang diungkapkan oleh Qodri² bahwa “selama ini birokrasi hanya dijadikan bulan-bulanan yang sarat dengan sorotan politik, kepentingan, dan profesionalisme.”

Birokrasi di era otonomi daerah semakin dituntut fleksibilitasnya dalam menyelesaikan pekerjaan. Hal ini disadari karena otonomi daerah yang bertanggung jawab mempersyaratkan adanya keterbukaan dan proses yang demokratis, peran serta yang luas oleh masyarakat, konsultasi horizontal dan vertikal yang intensif, keberlanjutan yang dijamin oleh sinergi antar-sektor dan antar-daerah, serta akuntabilitas (tanggung jawab) yang tinggi dan dijamin oleh sistem pengawasan pembangunan yang mantap dan kontrol DPRD yang baik.³

Pemberian otonomi kepada daerah pada dasarnya merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam rangka mengelola pembangunan di daerahnya. Kreativitas, inovasi, dan kemandirian diharapkan akan dimiliki oleh setiap daerah, sehingga dapat mengurangi tingkat ketergantungannya pada pemerintah pusat, dan yang pokok adalah bahwa dengan adanya otonomi daerah, kualitas pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakatnya akan meningkat, baik pelayanan yang sifatnya langsung diberikan kepada masyarakat maupun pelayanan yang tidak langsung diberikan. Singkatnya, penyediaan barang-barang publik (*public goods*) dan pelayanan publik (*public service*) dapat lebih baik dan

¹Azhari. 2011. *Mereformasi Birokrasi Publik Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset, hlm 8.

²Qodri Abdillah. 2010. *Mereformasi Birokrasi*. Bogor: Ilmiah Populer, hlm 4.

³Riadi dan Dedy Supriady Bratakusumah, 2004, *Perencanaan Pembangunan Daerah: Strategi Menggali Potensi dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 319-322.



tajam.⁴ Upaya untuk meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat merupakan program prioritas daerah, sehingga berbagai langkah dan strategi dilakukan, antara lain dengan meningkatkan kerja sama dengan berbagai pihak.

Kerja sama adalah salah satu strategi untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan peningkatan pelayanan publik di daerah. Melalui berbagai kerja sama yang dilakukan dengan berbagai pihak akan semakin membantu daerah dalam mencapai program-program yang telah dicanangkan.

Kabupaten Kotabaru adalah Kabupaten terluas di Provinsi Kalimantan Selatan yang saat ini tengah giat-giatnya menggalang berbagai kerja sama dengan berbagai pihak, baik pihak pemerintah sendiri, pihak swasta maupun dengan pihak ketiga. Upaya meningkatkan kerja sama ini dari tahun ke tahun menunjukkan kemajuan yang cukup baik, hal ini dapat terlihat pada tabel 1.1.

Tabel 1.1

Jumlah Kerja Sama

No	Tahun	Banyaknya Kerja sama
1.	2012	12
2.	2013	15
3.	2014	12
4.	2015	17

Sumber : Data diolah, 2016

Sejalan dengan semakin dirasa perlunya untuk terus mengembangkan kerja sama ini dengan berbagai pihak, persoalan dan permasalahan pun semakin dirasakan oleh pemerintah daerah, dalam hal ini adalah pemerintah daerah Kabupaten Kotabaru. Belum adanya target yang bisa dirancang terhadap berapa banyak kerja sama yang harus dipersiapkan dalam dalam 1 (satu) tahun, sehingga hasil yang dicapai seperti yang terlihat pada tabel 1.1 belum mencerminkan keberhasilan yang memuaskan karena belum terlihatnya ukuran berhasil atau tidaknya yang diakibatkan tidak adanya target yang dibuat. Permasalahan lainnya juga yang dirasakan adalah sulitnya melakukan inventarisasi berapa banyak jumlah kerja sama yang tercapai dalam 1 (satu) tahun atau 5 (lima) tahun karena

⁴*Ibid*, hlm. 331-332.



tidak teraturnya penyampaian informasi dari masing-masing SKPD yang melakukan kerja sama.

Faktor yang turut menentukan keberhasilan kerja sama ini adalah organisasi pelaksana atau kelembagaan. Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Kotabaru berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016. Ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah tentunya berimplikasi terhadap Susunan Organisasi Perangkat Daerah (SOPD) Kabupaten Kotabaru.

Struktur Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Kotabaru diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kotabaru Nomor 24 Tahun 2013 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kotabaru, dan telah diganti dengan Peraturan Daerah Nomor 21 tahun 2016 tentang Pembentukan, dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Kotabaru, dalam Perda yang baru ini belum mengatur tentang Bagian dan Sub Bagian Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kotabaru, Perda ini hanya mengatur eselon II, dan untuk eselon III dan IV masih menggunakan peraturan lama yang menempatkan pranata Kerja Sama pada Sub Bagian Kerja Sama Daerah pada Bagian Tata Pemerintahan di bawah Asisten Pemerintahan.

Pada saat ini pranata Kerja Sama sangat menentukan untuk menunjang percepatan pembangunan di Kabupaten Kotabaru. Oleh karena itu diperlukan kajian yang mendalam terhadap kelembagaan pranata Kerja Sama pembangunan daerah yang ada pada Peraturan Daerah tersebut, karena struktur organisasi merupakan salah satu sarana untuk mencapai tujuan yang efektif yakni terciptanya garis koordinasi yang baik serta adanya hubungan yang baik antara pimpinan dengan bawahan, dan percepatan pembangunan di daerah.

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, dapat dirumuskan identifikasi masalah, yaitu:



1. Apakah susunan organisasi pranata Kerja Sama pada sub bagian Kerja Sama daerah pada sekretariat daerah Kabupaten Kotabaru sekarang ini sudah sesuai dengan tugas dan fungsi pranata Kerja Sama untuk menunjang pembangunan daerah?
2. Bagaimanakah bentuk kelembagaan yang ideal dalam susunan organisasi bagi pranata Kerja Sama dalam sekretariat Kabupaten Kotabaru agar dapat menunjang percepatan pembangunan daerah?

1.3. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah yang dikemukakan diatas, tujuan penelitian ini dirumuskan sebagai berikut :

1. Untuk mengkaji susunan organisasi pranata Kerja Sama pada sub bagian Kerja Sama daerah pada sekretariat daerah kabupaten Kotabaru sekarang ini sudah sesuai dengan tugas dan fungsi pranata Kerja Sama untuk menunjang pembangunan daerah.
2. Untuk menumukan dan menganalisis bentuk kelembagaan yang ideal dalam susunan organisasi bagi pranata Kerja Sama dalam sekretariat Kabupaten Kotabaru agar dapat menunjang percepatan pembangunan daerah?

1.4. Kegunaan Penelitian

1. Adanya kajian akademik terhadap Struktur Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Kotabaru diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 24 tahun 2013 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kotabaru, yang menempatkan pranata Kerja Sama pada Sub Bagian Kerja Sama Daerah pada Bagian Tata Pemerintahan di bawah Asisten Pemerintahan sekretariat Kabupaten Kotabaru.
2. Adanya rekomendasi bentuk kelembagaan yang sesuai dengan tugas dan fungsi pranata Kerja Sama daerah untuk menunjang percepatan pembangunan di kabupaten kotabaru.



1.5. Landasan Teori

1.5.1. Konsep Restrukturisasi Organisasi

Secara konseptual, restrukturisasi organisasi dapat dijelaskan dari dua pendekatan, yaitu pendekatan dalam arti sempit dan dalam arti luas. Dalam arti sempit, restrukturisasi organisasi secara sederhana dapat diberi pengertian sebagai perubahan dalam struktur organisasi atau upaya mendesain kembali struktur organisasi. Mintzberg mengartikan desain sebagai berikut:⁵

In the case of organizational structure, design means turning those knows that influence the division of labor and the coordinating mechanisms, thereby affecting how the organizational functions – how materials, authority, information and decision processes flow through it.

Selanjutnya Mintzberg juga mengemukakan tentang 4 (empat) aspek desain atau restrukturisasi beserta parameternya yaitu: (1) *Design of position* dengan parameter *job specialization, behavior formulization, training and indoctrination*; (2) *Design of superstructure* dengan parameter *unit grouping* dan *unit size*; (3) *Design of lateral linkage* dengan parameter *planning and control system* dan *liaison devices*, serta (4) *Design of decision making system* dengan parameter *vertical and horizontal decentralization*.

Dari pendapat tersebut menunjukkan bahwa mendesain struktur organisasi, berarti menekan tombol yang mempengaruhi pembagian kerja dan mekanisme koordinasi, sehingga berpengaruh terhadap bagaimana fungsi organisasi, bagaimana proses material, otoritas, informasi dan keputusan berjalan sesuai dengan struktur yang ada dalam organisasi. Hasibuan⁶ mengemukakan bahwa: “Restrukturisasi organisasi adalah perubahan struktur suatu organisasi, baik secara vertikal maupun horisontal, agar lebih efektif membantu tercapainya tujuan.” Alasan dilakukan restrukturisasi organisasi menurut Hasibuan⁷ “karena struktur organisasi yang ada dipandang sudah tidak efektif lagi untuk menjalankan berbagai

⁵ Henry Mintzberg, 1994, *The Rise and Fall of Strategic Planning*, The Free Press, a Division of Memilan Inc. NY USA, hlm. 65.

⁶ Malayu Hasibuan, 1995, *Manajemen: Dasar, Pengertian dan Masalah*, Cetakan ke-10, PT. Gunung Agung, Jakarta, hlm. 90.

⁷ *Ibid.*



kemajuan atau perkembangan yang terjadi, baik dalam lingkungan internal maupun eksternal organisasi.” Perbedaan antara restrukturisasi organisasi yang bersifat vertikal dan horizontal sebagaimana dikemukakan Hasibuan⁸ sebagai berikut:

Restrukturisasi vertikal dapat diartikan sebagai upaya untuk merubah struktur organisasi, sehingga memperpanjang tingkatan atau hierarki suatu organisasi, misalnya direksi, kepala bagian, dan karyawan operasional diubah menjadi direksi, kepala urusan, kepala bagian, kepala seksi dan karyawan operasional, dan atau sebaliknya justru memperpendek tingkatan atau hierarki dalam organisasi. Sementara restrukturisasi horisontal dapat diartikan sebagai perubahan struktur organisasi yang dilakukan dengan jalan menambah jumlah bagian atau departemennya.

Berdasarkan uraian tersebut, menunjukkan bahwa terdapat kemungkinan suatu organisasi melakukan sekaligus restrukturisasi organisasi, baik secara vertikal maupun horisontal atau salah satunya saja. Dari kedua jenis restrukturisasi organisasi tersebut tidak dapat dikatakan secara mutlak bahwa lebih baik satu jenis restrukturisasi dibandingkan dengan jenis restrukturisasi yang satunya, karena masing-masing mempunyai kelebihan dan kekurangan. Dengan demikian, ketepatan jenis restrukturisasi mana yang harus dilakukan dipengaruhi situasi dan kondisi organisasi. Restrukturisasi organisasi dalam arti sempit tidak hanya dilakukan dalam konteks vertikal dan horisontal saja, tetapi juga dapat dilakukan dalam konteks perubahan dimensi struktur organisasi.

Liliweri mengemukakan bahwa:⁹ “Restrukturisasi organisasi dalam arti sempit dapat dilakukan melalui perubahan 3 (tiga) dimensi struktur organisasi, yaitu: (1) ukuran organisasi; (2) kompleksitas organisasi; dan (3) formalisasi.” *Dimensi pertama*, ukuran organisasi menunjukkan pada jumlah orang yang ada dalam suatu organisasi. Perubahan struktur organisasi dalam dimensi ukuran organisasi dapat dilakukan baik dalam bentuk penambahan ataupun pengurangan jumlah orang dalam suatu organisasi, tergantung pada situasi yang dihadapi organisasi tersebut; *Dimensi kedua*, kompleksitas organisasi menunjukkan pada

⁸ *Ibid.*

⁹ Alo Liliwer, 1997, *Sosiologi Organisasi*. Bandung: Citra Aditya Bhakti, hlm. 111.



tingkat kerumitan tugas dan fungsi yang dijalankan, baik dalam arti besaran atau jumlah urusan yang dikelola ataupun jumlah unit yang ada dalam suatu organisasi.

Dengan demikian, restrukturisasi organisasi yang berkaitan dengan dimensi kompleksitas organisasi antara lain dapat dilakukan dengan menyederhanakan atau menambah urusan yang dikelola suatu organisasi; *Dimensi ketiga*, formalisasi menyangkut tentang sejauhmana berbagai peraturan, prosedur, mekanisme kerja, tugas unit organisasi dan ketentuan tentang sanksi dibuat dalam suatu naskah tertulis, sehingga menjadi naskah formal. Semakin banyak berbagai aturan, prosedur dan mekanisme kerja, tugas dan fungsi dalam organisasi dibuat secara tertulis, maka dapat dikatakan bahwa semakin tinggi pula tingkat formalisasinya.

Dalam arti luas, restrukturisasi organisasi bukan menyangkut perubahan struktur organisasi saja, tetapi juga menyangkut aspek lainnya sebagaimana dikemukakan Djohanputro bahwa:¹⁰ Restrukturisasi organisasi merupakan penyusunan ulang komposisi manajemen, struktur organisasi, pembagian kerja, sistem operasional dan hal lain yang berkaitan dengan masalah manajerial dan keorganisasian” Dari pengertian tersebut menunjukkan bahwa restrukturisasi berarti melakukan penyusunan ulang atau penataan kembali. Dalam kaitan ini, Bennis dan Mische mengemukakan arti rekayasa ulang yaitu sebagai berikut:¹¹

Rekayasa ulang adalah menata ulang perusahaan dengan menantang doktrin, praktik, dan aktivitas yang ada, kemudian secara inovatif menyebarkan kembali modal dan sumber daya manusianya ke dalam proses lintas fungsi. Penataan ulang ini dimaksudkan untuk mengoptimalkan posisi bersaing organisasi, nilainya bagi para pegang saham, dan kontribusinya bagi masyarakat.

Sedangkan Obolensky menjelaskan pengertian tentang penataan kembali (rekayasa ulang) suatu perusahaan sebagai “usaha yang dilakukan organisasi untuk mengubah proses dan kendali internalnya dari suatu hierarki vertikal fungsional yang tradisional, menjadi struktur pipih yang horizontal, lintas-fungsional dan berlandaskan Kerja Sama tim yang berfokus pada proses untuk

¹⁰ Bramantyo Djohanputro, 2004, *Restrukturisasi Perusahaan Berbasis Nilai : Strategi Menuju Keunggulan Bersaing*. Jakarta: Penerbit PPM, hlm. 34.

¹¹ Bennis, Warren & Mische, Michael, 1996, *Organisasi Abad 21. Reinventing Melalui Reengineering*. Penerjemah: Rachmayanti, Irma Andriani. Jakarta: LPPM, hlm.13.



pelanggan nyaman.”Pengertian yang diberikan Obolensky tersebut dikategorikan dalam arti luas, karena ia tidak hanya menunjukkan secara definitif pada perubahan struktur, tetapi pada perubahan proses dan kendali internal, yang dapat saja menyangkut aspek di luar struktur organisasi, seperti budaya organisasi, proses pengambilan keputusan, pengurusan kinerja dan yang dapat meningkatkan kinerja suatu organisasi.¹²

Sementara itu, dari perspektif yang agak berbeda mengenai konsep *reengineering* dikemukakan Hammer dan Champy sebagai berikut:¹³ “*Reengineering is the fundamental rethinking and radical redesign of business to achieve dramatic improvement in critical, contemporary of performance, such as cost, quality, service, and speed.*” Dari pendapat tersebut, penataan ulang adalah pemikiran ulang secara fundamental dan perancangan ulang secara radikal atas proses bisnis untuk mendapatkan perbaikan dramatis dalam hal ukuran kinerja yang penting dan kontemporer, seperti biaya, kualitas, pelayanan dan kecepatan.

Dari uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengertian restrukturisasi, *reengineering*, atau rekayasa ulang secara terminologis, mempunyai rumusan yang berbeda akan tetapi pada hakekatnya mempunyai makna yang sama yaitu penataan kembali suatu organisasi usaha baik publik maupun privat dengan tujuan agar menjadi lebih baik dari sebelumnya. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa upaya restrukturisasi yang dilakukan suatu organisasi adalah reaksi yang wajar dalam menghadapi berbagai tantangan dan kendala, sebagai akibat pengaruh perubahan lingkungan baik internal maupun eksternal yang pesat dan terus menerus. Restrukturisasi ini dilakukan dengan tujuan agar kinerja organisasi terus meningkat, sehingga kelangsungan hidup organisasi dapat dipertahankan. Daft dan Robert mengemukakan:¹⁴

In order to be able to deal with disturbances, turbulences and uncertainty within an environment, one organization should implement 4 managerial

¹² Nick Obolensky, 1996, *Practical Business Re-engineering. Petunjuk Praktis Merencanakan Kembali Bisnis*. Alih Bahasa: Budidarmo, Susanto. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies (CSIS). Jakarta: Gramedia PT. Elex Media Komputindakano, hlm. 3.

¹³ Hammer, Michael & Champy, James, 1995, *Rekayasa Ulang Perusahaan (Reengineering The Corporation)*. Penerjemah: Widodo, Marcus Prihmito. Jakarta: Gramedia, 32.

¹⁴ Hitt, A. Michael, Ireland, R Duane and Hoskisson, Robert E., 2001, *Manajemen Strategis, daya saing dan globalisasi*, (Terj), Salemba Empat, Jakarta, hlm. 70.



dimensions: Firstly, to find and obtain needed sources, secondly, to interpret and act on environment change, thirdly, to generate the dispose of outputs, fourthly, to control and coordinate internal activities. Setiap organisasi agar dapat menghadapi lingkungan yang bergejolak (*disturbances* atau *turbulences*) dan tidak dapat dipastikan (*uncertainty*) dengan melakukan empat dimensi: *pertama*, menemukan dan menentukan kebutuhan akan sumber daya (*to find and obtain needed resources*); *kedua*, menafsirkan dan menentukan sikap terhadap perubahan lingkungan (*interpret and act on environment changes*); *ketiga*, memacu pencapaian hasil atau produk (*dispose of outputs*); *keempat*, peningkatan pengawasan dan koordinasi kegiatan internal (*control and coordinate internal activities*).”

1.5.2. Penataan Organisasi Perangkat Daerah

Era globalisasi juga menuntut dilakukannya reformasi struktural pemerintah di daerah, memberi perhatian terhadap eksistensi organisasi yang sehat dan berdaya saing tinggi yang merupakan bagian dari fenomena dunia tanpa batas. Menurut Mc Kinsey, eksistensi organisasi itu dapat dilacak dari 7S, yaitu : *structure, strategy, system, style, staff, skill* dan *superordinate goals* dimana setiap faktor sama-sama pentingnya dan saling berinteraksi.¹⁵

1. *Structure* (struktur). Dalam lingkungan yang kompleks, struktur terus bertambah, berkembang dan berubah. Dewasa ini, organisasi yang berhasil senantiasa mengadakan perubahan struktural, sedangkan yang menghadapi tugas strategis spesifik tidak perlu meniadakan devisi struktural dasar di seluruh organisasi yang ada;
2. *Strategy* (strategi). Dalam praktek pengembangan strategi, tidak banyak menimbulkan masalah dibandingkan dengan pelaksanaannya.
3. *System* (sistem). Mencakup sebuah prosedur formal dan informal yang memungkinkan organisasi bersangkutan menjadi berfungsi;
4. *Style* (gaya). Melalui pola aksi substantif dan simbolik yang dilaksanakan pimpinan dengan mengkomunikasikan prioritas lebih jelas dan sangat mempengaruhi kinerja;
5. *Staff* (staf). Memandang manusia sebagai sumber daya yang perlu dikelola secara agresif, yakni dipelihara, dikembangkan, dijaga, dan dialokasi;
6. *Skill* (keterampilan). Perubahan strategis kadang-kadang mengharuskan organisasi untuk menambah sejumlah keterampilan baru;
7. *Superordinate goals* (tujuan-tujuan superordinate) merupakan konsep yang membina nilai dan aspirasi untuk menyatukan organisasi guna mencapai tujuan bersama.

¹⁵ Sedarmayanti, dkk. 2005. *Desentralisasi dan Tuntutan Penataan Kelembagaan Daerah*, Humaniora, Bandung, hlm. 12.



Perubahan organisasi yang mencakup tiga unsur S pertama sering dikenal sebagai perubahan yang radikal, sementara perubahan organisasi yang menyentuh empat unsur S terakhir dikenal sebagai perubahan terhadap instrumen. Dalam pemilihan suatu strategi dan struktur, para pimpinan harus mempertimbangkan pengaruh lingkungan eksternal terhadap organisasi. Strategi organisasi dipengaruhi oleh berbagai kesempatan dan ancaman dalam lingkungan eksternalnya, berbagai tujuan, nilai dan kepercayaan para anggotanya (terutama manajemen puncak), dan berbagai kekuatan dan kelemahannya.

Puno dan Atti Farolan, menyatakan bahwa suatu persyaratan dimana organisasi dikatakan dapat dikelola dengan baik dari sudut manajemen strategis; Pertama, pemimpnannya harus menghayati betul adanya dinamika-dinamika, peluang, bahkan ancaman di dalam lingkungan organisasi. Kedua, sumber-sumber input organisasi yang ada haruslah dikelola secara berdaya guna dan berhasil guna dengan memperhatikan kekuatan-kekuatan dan kelemahan-kelemahan serta memanfaatkan peluang yang ada dengan sebaik-baiknya.¹⁶

Disamping itu sesuatu yang menentukan tetapi seringkali dilupakan orang adalah peluang-peluang tersebut harus selalu diusahakan, sumber daya tetap harus dikembangkan, serta nilai-nilai organisasi harus seirama dengan kekuatan-kekuatan dari faktor lingkungan yang ada di sekitar organisasi. Kekuatan dari bentuk birokrasi terletak pada standarisasi, organisasi lebih efisien karena perilaku para pegawai dikendalikan dan dapat diprediksi. Para anggota organisasi memperoleh manfaat dengan mengetahui bahwa mereka diperlakukan dengan jujur. Untuk mencapai hal tersebut, harus melakukan transformasi birokrasi. Transformasi birokrasi menurut Gouilart dan Kelly diartikan sebagai:¹⁷

“... the orchestrated redesign of the genetic architecture of the corporation, achieved by working simulatneously -although at different speed- along the four dimension of Reforming, Restrucuring, Revitalization and Renewal”

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*



Transformasi birokrasi, terjadi karena ada program yang mendorong individu melakukan pembelajaran sendiri, jika hal itu diikuti sejumlah besar pegawai, maka proses transformasi birokrasi tinggal menunggu waktu yang tepat saja. Pembelajaran sendiri akan mendorong pegawai untuk tampil beda dengan pengetahuan baru dan keterampilan baru. Hal ini akan menimbulkan rasa *self actualization* pada diri pegawai. Transformasi birokrasi bukan hanya struktural saja, meskipun pada kegiatan ini berlaku menyeluruh, diawali dengan penataan pola pikir supaya visi organisasi jelas, dan karenanya misinya dapat dirumuskan dengan jernih, baru ditata ulang strukturnya seraya dibangkitkan kembali kekuatannya dan diperbaharui semangatnya.

Osborne and Gaebler,¹⁸ mengatakan “pemerintahan desentralisasi: dari hirarki menuju partisipasi dan Tim kerja” dimaksud untuk mendekatkan jarak antara CEO dengan para pengambil keputusan dengan pelanggan. Dengan demikian, struktur yang desentralisasi merupakan satu desain struktur yang mengutamakan pelanggan. Adapun ciri-ciri dari struktur flat adalah sebagai berikut:¹⁹

1. *Decentralized Management Approach;*
2. *Few levels of management;*
3. *Horizontal career path that cross functions;*
4. *Broadly defined jobs;*
5. *General job descriptions;*
6. *Flexible boundaries between jobs and units;*
7. *Emphasis on team;*
8. *Strong focus on the customer.*

Osborn and Plastrik, mengemukakan 5 (lima) cara untuk memberdayakan birokrasi, yaitu: (1) *core strategy*, (2) *consequences strategy*, (3) *costumer strategy*, (4) *control strategy*, dan (5) *culture strategy*. Kelima strategi tersebut digunakan untuk meningkatkan kinerja sektor publik agar menjadi lebih baik. Strategi ini pula menunjukkan bahwa pemerintah yang berpihak kepada masyarakat (*customer centered government*) mungkin untuk dilaksanakan sesuai dengan konsep yang berpusat pada rakyat. Menurut Kristiadi, bahwa ciri

¹⁸ Osborne D and Gaebler T., 1992, *Reinventing Government*, Reading MA, Addison Wesley Longman Inc, hlm 28.

¹⁹ *Ibid.*



organisasi pemerintahan bersifat terstruktur dan secara hakiki mencerminkan hal-hal sebagai berikut:²⁰

- 1) Kelembagaan berskala besar, hal tersebut berkaitan dengan tugas-tugas pemerintah yang luas, serta hubungan (*flow of rotation*) yang luas;
- 2) Ketatalaksanaan yang cukup rumit, karena hal ini berkaitan dengan pertanggungjawaban keuangan negara;
- 3) Perencanaan yang ketat, karena hal ini berkaitan dengan aspek pembelanjaan jangka pendek, menengah dan panjang dengan biaya yang terbatas sehingga diperlukan adanya perencanaan dan penjadwalan;
- 4) Tugas *ad hoc* sering dijumpai, karena organisasi yang ada belum dapat menampung tugas-tugas baru yang timbul karena adanya kebutuhan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari banyaknya lembaga ekstra struktural seperti banyaknya kepanitiaan, disamping organisasi formal (*ex officio*);
- 5) Target group senantiasa berkembang dan masih menjadi tugas pemerintah. Hal ini dapat dimaklumi, karena pelayanan pemerintah harus mampu menyentuh seluruh lapisan masyarakat yang selalu dinamis. Dalam pada itu kemampuan pihak swasta belum seluruhnya dapat menampung, karena masih adanya keterbatasan modal, atau tugas tersebut tidak menarik dari kaca mata usaha (non ekonomis). Misalnya masalah pemerataan, memunculkan perhatian pemerintah pada target-target baru seperti desa tertinggal dan sebagainya;
- 6) Penyelenggaraan anggaran belanja lebih berorientasi pada aspek pembelanjannya (*cost centered*), karena orientasi tugas lebih dititikberatkan kepada aspek pelayanan masyarakat, pemerataan, dan penanganan masalah-masalah sosial lainnya. Dengan lain perkataan sistem penyelenggaraan negara kurang mempertimbangkan untung rugi (*cost and benefit*) sebagaimana layaknya badan usaha, tetapi lebih mengutamakan target;
- 7) Penggunaan organisasi badan usaha untuk melengkapi organisasi struktural. Betapapun ketatnya penyelenggaraan birokrasi, namun tidak berarti organisasi pemerintahan tidak memperoleh kesempatan untuk mendapatkan keuntungan, karena disamping organisasi struktural, dapat diciptakan pula organisasi dalam bentuk badan usaha (Perum, Perjan, Persero).

Menurut M. Husni Ahmad dalam pelaksanaan sistem birokrasi tersebut seringkali terdapat kelemahan-kelemahan, yaitu:²¹

²⁰ JB. Kristiadi, 1997, *Dimensi Praktis Manajemen Pembangunan di Indonesia*, STIA LAN Press Jakarta, hlm. 31.



- (1) Aparatur Pemerintah sering mempersulit urusan, memperlama prosedur dan menunda-nunda yang seharusnya sudah bisa diselesaikan lebih cepat;
- (2) Birokrasi belum bisa berjalan sebagaimana mestinya karena sering konsep “Personalisasi” keterlaluannya intervensinya;
- (3) Birokrasi Pelayanan masih berbelit-belit di instansi Pemerintah dan berkonotasi birokrasi itu dipergunakan untuk mencari keuntungan bagi diri pribadi aparatur, dan;
- (4) Masih rendahnya kemampuan manajerial yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi masih terdapat di berbagai instansi Pemerintah.

Dengan demikian fungsi birokrasi Pemerintah akan bergeser dari manajemen sumber daya atau penyediaan pelayanan publik secara langsung ke arah fungsi sebagai pendukung untuk merangsang terciptanya kemandirian dan kemampuan dalam memenuhi ketentuan mereka sendiri. Hal ini juga dinyatakan oleh Kartasasmita, sehingga pendidikan birokrasi sudah menjadi keharusan dengan alasan-alasan :²²

- (1) Ekonomi Indonesia kini diambang batas untuk meningkat dari ekonomi berpendapatan rendah menjadi berpendapatan menengah. Secara struktural juga sedang terjadi perubahan dari ekonomi berbasis agraris ke ekonomi berbasis industri;
- (2) Secara transformasi ekonomi, di masyarakat juga tengah berlangsung transformasi budaya yaitu dari masyarakat tradisional ke masyarakat modern;
- (3) Akibat dari transformasi itu, masyarakat Indonesia telah teremansipasi dan mulai lepas dari perangkap keterbelakangan;
- (4) Globalisasi akan menghasilkan badai keterbukaan dan kadar informasi bangsa ini akan lebih meningkatkan lagi wawasan pengetahuan dan kesadaran, serta dengan sendirinya;
- (5) Liberalisasi perdagangan dan integrasi pandangan dunia, menumbuhkan berbagai peluang dan harapan untuk membangun kehidupan lebih baik. Dan hal ini juga dapat menimbulkan malapetaka apabila aneka peluang itu tidak dimanfaatkan. Untuk itu

²¹ Rivai, Veithzal, dan Basri, Ahmad Fauzi Mohd, 2005, *Performance Appraisal*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm 20.

²² Ginandjar Kartasasmita, 1997, *Administrasi Pembangunan : Perkembangan Pemikiran Dan Praktiknya Di Indonesia*, Jakarta: LP3ES, hlm 21.



meningkatkan daya saing adalah tantangan dan harus menjadi agenda pembangunan yang utama memasuki abad 21.

Bentuk organisasi birokrasi pada masa sekarang sudah saatnya untuk ditinjau kembali dan diarahkan kepada bentuk organisasi yang terbuka atau fleksibel, ramping, efisien dan rasional serta terdesentralisasi. Penyelenggaraan urusan pemerintah lebih dititikberatkan kepada kapasitas dan peran serta masyarakat di tingkat daerah. Dengan demikian di masa mendatang, perencanaan pembangunan daerah akan lebih mendapat perhatian serta prioritas sebagai salah satu dimensi dalam rangka pendayagunaan birokrasi pemerintah daerah.

Menurut Grindle, strategi yang digunakan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas, dan responsivitas dalam rangka kinerja pemerintahan dapat dilakukan dengan memusatkan perhatian pada dimensi pengembangan sumber daya manusia, penguatan organisasi dan reformasi kelembagaan.²³

Struktur organisasi dibuat untuk mencapai sejumlah tujuan. Tujuan tersebut adalah untuk :

1. Menunjang strategi organisasi;
2. Mengorganisasikan sumber daya secara efektif dan efisien;
3. Mengadakan persiapan pembagian tugas dan pertanggungjawaban yang efektif antara perorangan dan kelompok;
4. Memastikan koordinasi kegiatan organisasi yang efektif serta menggambarkan proses pembuatan keputusan.

Philip Sadler, menyatakan faktor yang sangat menentukan dalam mendesain organisasi, adalah:²⁴

1. Faktor yang berhubungan dengan manusia;
2. Faktor yang berkaitan dengan situasi yang dihadapi organisasi;
3. Skala dan kompleksitas dari aktivitas organisasi;
4. Budaya yang dianut oleh para pembuat keputusan.

Berkenaan dengan organisasi pemerintah daerah, Riwu Kaho, ada beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan Otonomi Daerah, yaitu:²⁵

²³ Grindle, Marilee, S., 1980, *Politics and Policy Implementation in the Third World*, New Jersey Princeton: Princeton University Press, hlm. 128.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Riwu Kaho, 1988. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 20.



1. Manusia pelaksanaannya harus baik;
2. Keuangan harus cukup dan baik;
3. Peralatannya harus cukup dan baik;
4. Organisasi dan manajemennya harus baik.
5. Sedangkan untuk mengukur kemampuan daerah kabupaten/kota, menurut Riwu Kaho, dipergunakan 6 (enam) macam faktor yang disebut sebagai indikator pokok yaitu:²⁶

1. Kemampuan keuangan;
2. Kemampuan aparatur;
3. Kemampuan partisipasi masyarakat;
4. Kemampuan ekonomi Daerah;
5. Demografi;
6. Organisasi dan Administrasi.

Pengaruh struktur organisasi yang kurang bagus, menurut Riwu Kaho berakibat:²⁷

1. Motivasi dan moral yang buruk;
2. Pengambilan keputusan yang tidak efektif;
3. Tidak adanya koordinasi dan pengawasan;
4. Tiada ketaatan pada tujuan-tujuan perusahaan;
5. Komunikasi yang buruk;
6. Perpecahan dan kurang kerja sama, setiap orang mencoba melindungi daerah kekuasaan mereka masing-masing;
7. Biaya tinggi dan tidak efisien;
8. Ketidakmampuan untuk menanggapi secara efektif keadaan yang sedang berubah dan penemuan baru;
9. Duplikasi kegiatan-kegiatan tertentu dan kemungkinan gagal untuk mempertanggungjawabkan kegiatan lain;
10. Gagal untuk memberikan peluang-peluang yang sesuai bagi pengembangan manajer-manajer masa depan.

Pendekatan yang digunakan untuk penataan kelembagaan adalah pendekatan struktural atau kontingensi, yaitu proses perubahan yang didasarkan kepada tuntutan kondisi lingkungan organisasi. Proses ini menunjukkan bahwa organisasi adalah suatu sistem yang dinamis dan terbuka, yang harus tanggap terhadap perubahan lingkungannya. Dalam hubungannya dengan organisasi

²⁶ *Ibid.*, hlm 13.

²⁷ *Ibid.*



Pemerintahan, yang cenderung bersifat mekanistik birokratik, lamban dan kurang tanggap terhadap kondisi perubahan lingkungan, maka prosedur perancangan organisasi yang demikian itu pada dasarnya menimbulkan suatu alternatif baru yang diharapkan mampu memberdayakan organisasi Pemerintahan menjadi suatu organisasi yang lebih bersifat organis dan adaptif terhadap perubahan lingkungan yang terjadi.

Penataan kelembagaan dilakukan sejalan dengan kebijakan otonomi daerah agar mampu menghadapi perubahan-perubahan lingkungan eksternal dan mampu melaksanakan strategi-strategi baru yang diambil dalam rangka pertumbuhan dan pengembangan organisasi. Bertambahnya tugas dan fungsi berarti bertambah jaringan kerja, lingkungan tugas, dan pegawai. Untuk itu perlu dirancang kembali melalui pengorganisasian kembali (*reorganizing*).

Perancangan struktur organisasi sebagai bagian dari penataan organisasi pada awalnya harus difokuskan kepada tugas-tugas dan kegiatan-kegiatan kerjanya, bukan kepada orang-orang yang melaksanakannya. Namun rancangan akhir struktur organisasi tersebut harus mampu memenuhi kebutuhan lembaga yang bersangkutan maupun para pegawainya. Untuk itu perubahan struktural harus dilakukan.

Organisasi pemerintah daerah adalah suatu *open system* yang tidak terlepas dari lingkungan dan bahkan sangat dipengaruhi oleh lingkungan sekitarnya. Bagi organisasi pemerintah daerah, lingkungan organisasi yang sebagaimana pendapat Prayudi (1996 : 155-166) terdiri dari (1) lingkungan umum, (2) lingkungan spesifik, (3) lingkungan aktual dan (4) lingkungan profesional.

Struktur organisasi dibuat untuk mencapai sejumlah tujuan. Tujuan tersebut adalah untuk:²⁸

1. Menunjang strategi organisasi;
2. Mengorganisasikan sumber daya secara efektif dan efisien;
3. Mengadakan persiapan pembagian tugas dan pertanggungjawaban yang efektif antara perorangan dan kelompok;
4. Memastikan koordinasi kegiatan organisasi yang efektif serta menggambarkan proses pembuatan keputusan;
5. Mengembangkan dan menggambarkan garis-garis komunikasi ke atas, ke bawah dan ke seluruh organisasi;

²⁸ *Ibid.*



6. Memungkinkan pemantauan dan peninjauan kegiatan-kegiatan organisasi secara efektif;
7. Menyediakan mekanisme untuk menyesuaikan diri dengan perubahan pasar, produk dan keadaan lingkungan internal dan eksternal;
8. Memberikan sarana penanganan keadaan genting dan masalah;
9. Membantu memotivasi, mengatur dan memberi kepuasan kerja kepada setiap anggota organisasi;
10. Menyiapkan penggantian manajemen (suksesi).

Sedangkan prinsip-prinsip desain organisasi yang baik dapat dijelaskan

sebagai berikut :

1. Struktur harus mengikuti strategi;
2. Berbagai bagian struktur harus dibagi ke dalam kawasan khusus;
3. Jumlah tingkat di dalam struktur, yang kadang-kadang dihubungkan dengan rantai jenjang, harus sesedikit mungkin;
4. Rentang kendali (jumlah bawahan yang langsung dibawah) akan beragam tergantung pada sifat pekerjaan dan organisasi;
5. Harus ada apa yang telah digambarkan sebagai kesatuan perintah;
6. Setiap jabatan di dalam struktur harus memiliki peran yang jelas dan memberi nilai tambah pada cara organisasi itu berfungsi.

Lingkungan umum bagi organisasi pemerintah daerah adalah kondisi suatu daerah yang dilihat secara umum, tanpa perhatian yang khusus, di dalam kaitannya dengan organisasi pemerintah daerah. Sedangkan lingkungan spesifik adalah organisasi pemerintah daerah karena merupakan sumber input, dukungan dan tuntutan bagi proses organisasi, dan menjadi arena atau kawasan pelayanan oleh organisasi pemerintah daerah. Lingkungan aktual bagi organisasi pemerintah daerah adalah faktor-faktor objektif yang terdapat secara nyata di dalam suatu keadaan, dan itu dapat berupa pranata-pranata atau lembaga sosial, politik, ekonomi dan budaya, ke dalam fisik, geografis dalam suatu daerah. Adanya lingkungan profesional mencakup jangkauan yang lebih luas, dan tidak terbatas, tergantung persepsi manajer atau pimpinan sesuai dengan tingkatannya.

Keempat jenis lingkungan tersebut bergerak dan berkembang dalam kondisi yang tidak pasti. Perubahan lingkungan dan ketidakpastian secara empirik dan faktual, selalu lebih cepat bergerak dibandingkan dengan kemampuan organisasi untuk merespon dan beradaptasi. Dengan demikian maka akan menyebabkan ketertinggalan dan ketidakmampuan organisasi mengimbangi perkembangan dan perubahan lingkungan. Sebagai upaya untuk mengaturnya



maka dilakukan pendekatan pengembangan organisasi (*Organization Development*).

Penataan organisasi pada dasarnya dimulai dengan penetapan rancangan atau desain organisasi. Gibson et al.²⁹ mengatakan bahwa desain organisasi pada dasarnya berisi empat keputusan yang terdiri dari: (1) bagaimana membagi-bagikan wewenang (2) menentukan dan pengelompokkan pekerjaan individual dan (3) menentukan besar ukuran yang pantas bagi kelompok yang bertanggung jawab kepada atasannya masing-masing.

Organisasi pemerintah daerah adalah organisasi formal yang berbentuk berdasarkan adanya kekuasaan dan kewenangan formal untuk melaksanakan tugas dan fungsi pemerintahan pada daerah yang mempunyai kewenangan otonomi seluas-luasnya, yang dibentuk untuk melayani dan memenuhi kebutuhan masyarakat akan pelayanan publik bagi masyarakat daerah.

Perancangan struktur organisasi adalah faktor yang penting karena akan menentukan bagaimana organisasi beroperasi dan berfungsi dan berkoordinasi. Ndraha mengatakan bahwa: *designing* struktur yang juga adalah desain organisasi, berkaitan dengan pembentukkan dan perubahan struktur organisasi guna meningkatkan atau mencapai efektivitas pencapaian tujuan (*to achieve the organization's goals*) yang telah ditetapkan.³⁰

Menyusun desain struktur organisasi pemerintah daerah yang ideal perlu dilakukan melalui kebijakan dan proses yang memperhatikan faktor-faktor determinan struktur. Ndraha,³¹ menyebutkan bahwa determinan struktur sebagai faktor-faktor yang menentukan desain struktur, yang terdiri dari faktor-faktor obyektif dan faktor-faktor subyektif. Pada umumnya perancangan struktur organisasi lebih tepat dikatakan sebagai perancangan kembali (penataan struktur organisasi), dan menurut Mintzberg bahwa: "*Organizational design is much less common than organizational redesign-incremental shifts from existing structure.* Perancangan kembali organisasi terjadi karena adanya perubahan tujuan dan misi

²⁹ Ivancevich dan Donnelly Gibson, , 1973, *Organization: Behavior, Structure and Process*, Prentice Hall, New Jersey, hlm. 10.

³⁰ Ndraha, Taliziduhu. 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jakarta, Bina Angkasa hlm. 249.

³¹ *Ibid.* hlm 251.

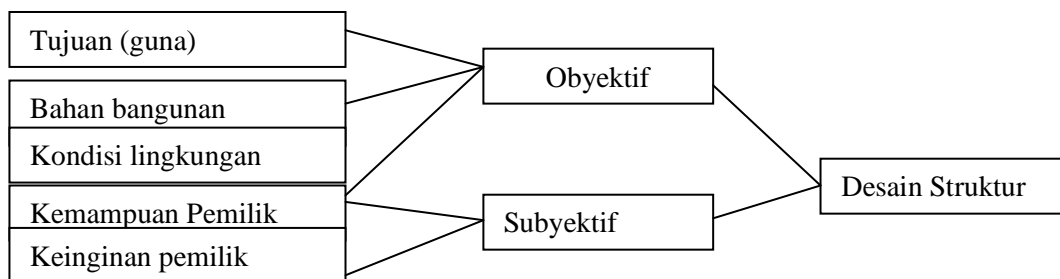
organisasi. Mintzberg, mengatakan bahwa: “...in practice, as goals and mission change, structural redesign is initiated from the top down, as the technical system of the operating change, it proceeds from the bottom up”.³²

Jadi proses perancangan kembali struktur organisasi merupakan kebijakan yang berasal dari atas (*top down*) karena perubahan *goals* dan misi organisasi yang ditetapkan dari atas, sedangkan perancangan teknik dan sistem operasi organisasi biasanya dapat muncul dari bawah ke atas. Ndraha, mengibaratkan perancangan struktur organisasi sebagaimana layaknya orang membangun rumah, yang dalam pelaksanaannya, perancangan itu ditentukan oleh faktor-faktor obyektif dan faktor-faktor subyektif. Faktor-faktor obyektif adalah tujuan atau fungsi bangunan, bahan bangunan utama mendukung struktur, yakni kewenangan atau kekuasaan, dan kondisi lingkungan. Sedangkan faktor subyektif itu tergantung pada kemampuan dan keinginan pemilik bangunan, dan dalam penataan organisasi pemerintah daerah adalah kemampuan dan kondisi dan aspirasi masyarakat daerah.³³

Model desain struktur organisasi pemerintah yang dikemukakan oleh Ndraha., memiliki kandungan yang lengkap dan sesuai dengan kondisi dan praktek di Indonesia, yang sangat mempertimbangkan faktor tujuan organisasi, kewenangan yang dimiliki, kondisi lingkungan, kondisi masyarakat dan aspirasi masyarakat dalam penataan organisasi pemerintah daerah.³⁴

Gambar 1.1

Model Desain Struktur Organisasi Pemerintah



Sumber : Ndraha (2003 : 249), 2007.

³² Mintzberg, Henry; 1979, *The Structuring of Organizations, A Synthesis of The Research*; Prentice-Hall International, Englewood Cliffs, N.J., hlm 105.

³³ Ndraha, *op.cit.*, hlm 249.

³⁴ *Ibid*



Berdasarkan model desain struktur organisasi pemerintah menurut Ndraha, serta memperhatikan pendapat para pakar tentang determinan struktur, yakni Robbins, Prajudi, maka dalam penataan struktur organisasi pemerintah daerah harus memperhatikan faktor-faktor sebagai berikut:³⁵

1. Kewenangan otonomi daerah;
2. Tujuan organisasi pemerintah daerah;
3. Kondisi lingkungan;
4. Strategi;
5. Ukuran dan kondisi organisasi pemerintah daerah;
6. Pengaruh kekuasaan (*power control*).

Perancangan desain struktur organisasi pada dasarnya sama dengan pembentukan dan pengaturan beberapa dimensi strukturnya. Merancang struktur organisasi sebagaimana yang dikembangkan oleh Gibson et al. pada akhirnya berwujud pada dimensi-dimensi struktur organisasi, yang memungkinkan struktur berfungsi secara efektif dan efisien.³⁶

1.6. Metode Penelitian

Untuk pembuatan kajian akademis tentang kelembagaan pranata Kerja Sama pembangunan daerah di Kabupaten Kotabaru diperlukan penelitian, maka jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris yang menitikberatkan pada penelitian lapangan (*field research*) untuk mendapatkan data primer, selain itu juga diperlukan penelitian kepustakaan (*library reserach*) yang berfungsi untuk melengkapi dan menunjang data yang diperoleh dari lapangan. Penelitian kepustakaan ini juga menggunakan data sekunder yang berasal dari 2 (dua) bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

Bila jenis data yang dikumpulkan adalah data sekunder sebagaimana halnya dalam hukum normatif, maka studi dokumen dipergunakan sebagai alat pengumpulan data. Berdasarkan data primer dan data sekunder yang

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Gibson et al. *op.cit.*, hlm. 26.



terkumpul, peneliti akan melakukan pengkajian dan analisa data sehingga dapat ditemukan tujuan khusus dari penelitian ini.

1. Sifat Penelitian

Hasil penelitian ini bersifat deskriptif analitis, karena dari penelitian ini diharapkan akan diperoleh gambaran secara menyeluruh, mendalam dan sistematis. Analitis disini maksudnya penelitian tersebut akan dilakukan analisis terhadap berbagai aspek yang diteliti. Selain menggambarkan secara jelas tentang asas-asas hukum, kaidah hukum dan berbagai pengertian hukum.

2. Bahan atau materi penelitian

Untuk materi penelitian dalam penelitian ini ada 2 (dua) macam yaitu :

a. Untuk penelitian kepustakaan

- 1) Bahan hukum Primer terdiri dari : peraturan perundangan-undangan mengenai kelembagaan pranata Kerja Sama pembangunan daerah.
- 2) Bahan hukum sekunder terdiri dari : buku-buku, jurnal hukum, diktat, majalah hukum, hasil penelitian dan dari internet.

b. Untuk penelitian lapangan

Data yang dikumpulkan dari penelitian lapangan adalah data primer tentang segala sesuatu yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti. Dalam memperoleh data tersebut ditentukan wilayah dan objek penelitian:

1) Wilayah penelitian

Penelitian ini dilakukan di wilayah hukum Kabupaten Kotabaru.

2) Objek penelitian

Objek penelitian ini adalah Sekretariat Kabupaten Kotabaru, dan SKPD yang terkait.

3. Jalannya Penelitian

Dalam pelaksanaan penelitian lapangan ini langkah-langkah yang ditempuh terdiri dari 3 (tiga) tahap, sebagai berikut :



- a. Tahap persiapan; pada tahap ini dimulai dengan pengumpulan bahan kepustakaan. dilanjutkan dengan penyusunan instrumen penelitian, kemudian dilakukan penyusunan pedoman wawancara, dan penelitian lapangan.
- b. Tahap pelaksanaan; pada tahap ini penelitian kepustakaan dilakukan dengan maksud pengumpulan data dan pengkajian terhadap data sekunder, yang meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian lapangan dilakukan pengumpulan data primer.
- c. Tahap penyelesaian; pada tahap ini dilakukan berbagai kegiatan yaitu penulisan laporan hasil penelitian dan menganalisis yang dilanjutkan dengan konsultasi serta perbaikan dan diakhiri dengan ekspos dan laporan akhir.

4. Analisis Data

Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Data yang telah terkumpul dikelompokkan sesuai dengan permasalahan yang akan dibahas. Data tersebut kemudian ditafsirkan dan dianalisis. Teknik analisis dilakukan secara interpretasi, yaitu data diinterpretasikan dan dijabarkan dengan mendasarkan pada suatu norma-norma dan teori-teori ilmu hukum yang berlaku, sehingga pengambilan keputusan yang menyimpang seminimal mungkin dapat dihindari.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kewenangan Daerah Otonomi

Sesuai dengan amanat UUD 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁷

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apapun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada di tangan Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing dan kreativitas daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.³⁸

Penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui sistem desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi sangat mutlak di dalam negara

³⁷ Lihat penjelasan Umum Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

³⁸ *Ibid*



demokrasi. Dalam bahasa yang lebih tegas lagi dapat dikatakan bahwa desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreiding van bevoegdheid*), tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintahan tingkatan lebih rendah. Hal ini disebabkan desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom sehingga setiap pembicaraan mengenai desentralisasi akan selalu dipersamakan atau dengan sendirinya berarti membicarakan otonomi.³⁹

Otonomi sendiri merupakan sebuah sifat “kemandirian” yang terdapat dalam entitas atau daerah tertentu yang berasal dari kontrak politik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.⁴⁰ Relasi antara pusat dan daerah inilah yang kemudian mempertegas eksistensi dari otonomi itu sendiri. Perkembangan otonomi daerah dari waktu ke waktu menghadapi dinamika yang cukup signifikan. Proses dialektika antara para pemikir Marxism dan Liberalism berlangsung dalam proses *thesa-antithesa-sinthesa* yang cepat dan evolusif. Dalam kepastakaan hukum Marxism,⁴¹ tidak dikenal dikotomi antara pemerintah pusat dengan daerah. Mereka semua dianggap sebagai “*monolithic state apparatus*” yang saling menyatu dan melebur satu sama lain. Mereka memaknai pemerintah daerah tidak lebih dari sekedar institusi yang mereproduksi kehadiran negara di daerah bagi penciptaan kondisi yang memungkinkan proses akumulasi kapital berlangsung.

Para pemikir liberalism, berpandangan lain bahwa pemerintah daerah memiliki peranan strategis guna memberikan ruang yang lebih besar kepada masyarakat untuk ikut mengaktualisasikan kedaulatannya (*people sovereignty*). Hal ini bukan saja akan memperkuat proses demokratisasi di ranah lokal, namun juga memberikan kontribusi maksimal terhadap demokrasi dan integrasi

³⁹ Bagir Manan, 2005. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, hlm.174.

⁴⁰ Hasrul Hanif, 2008, *Demokrasi Mencari Bentuk*, Yogyakarta: Resist Press, hlm. 45

⁴¹ Pratikno, 2002, *Pengelolaan Hubungan antara Pusat dan Daerah*, dalam *Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah*, Jakarta: AIPI, hlm. 32



nasional⁴². Lewat ide para liberalisme inilah konsep otonomi daerah diperkenalkan dan menjadi salah satu *trademark* dari negara demokrasi modern.

Istilah otonomi sendiri berasal dari bahasa Yunani, “*outonomos/autonomia*” yang berarti keputusan sendiri (*self rulling*)⁴³. Secara terperinci, otonomi dapat diartikan sebagai berikut:

1. Otonomi adalah bentuk pemerintahan sendiri (*self-government*), yakni hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri (*the right of self-government and self determination*)
2. Pemerintah otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun mencapai tujuan hidup secara adil (*self determation, self sufficient and self reliance*)
3. Pemerintah otonomi memiliki supremasi/dominasi kekuasaan (*supremacy of authority*) atau hukum (*rule*) yang dilaksanakan sepenuhnya oleh pemegang kekuasaan di daerah.

Secara teoritik Otonomi Daerah bersandikan atas 3 (tiga) asas utama yang saling melengkapi satu sama lain. Asas utama yang ditonjolkan adalah *Asas Desentralisasi* yang merupakan sebuah penyerahan wewenang pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kebijakan desentralisasi merupakan cikal bakal dari otonomi yang merupakan salah satu bentuk implementasi dari kebijakan demokratisasi. Demokrasi bergandengan tangan dengan desentralisasi. Artinya, tidak ada demokratisasi pemerintah tanpa desentralisasi⁴⁴. Dengan otonomi daerah berbasis desentralisasi, pemerintah semakin didekatkan kepada rakyat.

⁴² Pratikno, *Ibid*, hlm. 33

Hubungan antara pusat dan daerah harus dilihat bukan semata-mata sebagai fenomena hubungan internal negara, namun sebagai antar “*polity*”. Oleh karena itu, istilah yang digunakan adalah hubungan antara “*nats zional polity*” dengan “*local polity*”.

⁴³ Hugo F. Reading, 1996, *Kamus Ilmu-Ilmu Sosial*, Jakarta: CV. Rajawali, hlm. 78

⁴⁴ Ryaas Rasyid, 2002, *Otonomi Daerah: Latar Belakang dan Masa Depan*, dalam *Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah*, Jakarta: AIPI, hlm. 24.



Secara singkat, Maddick⁴⁵ memberikan pengertian tentang desentralisasi sebagai berikut: “, a “superior” government assigns responsibility, authority, or function to “lower” government unit that is assumed to have some degree of authority”

Desentralisasi sebagai anti-tesa dari sentralisasi, mewajibkan adanya pembagian kewenangan serta tersedianya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintah yang lebih rendah pemerintah lokal. Hal inilah yang merupakan perbedaan terpenting antara konsep desentralisasi dan sentralisasi.

Sebagai realisasi dan wujud konsistensi mempertahankan bentuk negara kesatuan, maka asas yang harus diperhatikan adalah *Asas Dekonsentrasi* yang merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Dekonsentrasi dimaknai sebagai desentralisasi administratif, dimana mengakui keberadaan daerah otonom. Ciri utama dari daerah otonom adalah adanya lembaga perwakilan daerah dan eksekutif yang berfungsi sebagai lembaga politik lokal⁴⁶. Apabila mekanisme desentralisasi juga diikuti oleh dekosentrasi maka implikasi positifnya adalah terjaminnya proses akuntabilitas publik yang berimbang antara pemerintah pusat dengan daerah otonom.

Selain kedua asas diatas, dikenal pula *Tugas Pembantuan* yang merupakan suatu penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Salah satu ciri khas dari pemerintah daerah yang bersendi ketiga asas diatas adalah dengan adanya lembaga perwakilan daerah dan eksekutif daerah (kepala daerah) yang berfungsi sebagai lembaga-lembaga politik lokal. Mereka yang bergelut aktif

⁴⁵ Maddick, 1963, *Democracy, Decentralization, and Development*, Bombay, India: Asia Publishing House, hlm. 65.

⁴⁶ Riswanda Imawan, 2002, *Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance*, dalam *Desentralisasi, demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah*, Jakarta: APII, hlm. 45.



dengan keseharian politik di tingkat lokal pastinya memahami betul dinamika sosial yang terjadi di masyarakat. Sehingga menjadi logis bila kepada mereka diberi hak untuk menentukan arah kebijakan pemerintah sendiri, sesuai dengan harapan, aspirasi dan kondisi masyarakat di daerah tersebut⁴⁷.

Politik hukum di awal masa reformasi mencoba mendesign ulang kebijakan-kebijakan di bidang otonomi daerah. Titik tolaknya adalah dengan dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Secara substansial UU ini telah mendekonstruksi paradigma sentralistik menuju ke paradigma desentralistik. Adapun prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah adalah;

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah;
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung-jawab;
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota;
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan;
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peran dan fungsi badan legislatif daerah, baik dalam fungsi legislasi, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah⁴⁸.

Dalam perkembangannya, UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah diganti dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan berubah lagi menjadi Peraturan Daerah Nomor 23 Tahun 2014. Sejatinya ketiga UU tersebut memiliki nilai politik hukum yang sama, yakni sebagai lokomotif utama proses demokratisasi di ranah lokal dan mempromosikan konsep

⁴⁷ Cornelis Lay, 2007, *Dilema para Politisi di Tingkat Lokal: Antara Mimpi Inovasi dan Demokrasi*, Yogyakarta: Jurnal FISIP UGM, Volume 11, No. 1, hlm. 67.

⁴⁸ Ni'matul Huda, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusamedia, hlm. 207.



desentralisasi dalam hubungan pusat dan daerah. Titik pembeda diantara kedua UU diatas hanya pada hal pengawasan peraturan daerah (perda), UU No. 22 Tahun 1999 oleh sebagian kalangan dianggap terlalu liberal dikarenakan hanya menggunakan pengawasan represif dalam hal pengawasan peraturan daerah. Dalam pengawasan represif, pemerintah pusat tidak dapat mengawasi proses pembuatan peraturan daerah namun hanya bisa membatalkan peraturan daerah tersebut. Hal ini dianggap kontra-produktif karena di sebagian besar daerah banyak dibuat produk hukum lokal (perda) yang bertentangan atau “kebablasan” dengan semangat otonomi daerah dan komitmen sebagai negara kesatuan. Sedangkan dalam UU No. 23 tahun 2014, diberikan fungsi pengawasan represif dan juga fungsi pengawasan preventif, sehingga pemerintah pusat dalam mengawasi “proses” pembuatan peraturan daerah dimasing-masing daerah.

Diinsyafi bahwa perubahan dalam hubungan pusat dan daerah ini merupakan sebuah perubahan yang besar dan sangat mendasar, oleh sebab itu harus menyentuh sampai tatanan *material* dan *moral*. Material berarti bahwa sistem perencanaan dan pengendalian pembangunan harus memiliki suatu standar aturan; mekanisme/prosedur dan norma-norma substantif: yang dapat mengakomodasi kebutuhan masyarakat bangsa dan negara secara menyeluruh dan merata (berkeadilan). Sedangkan secara moral, berarti bahwa sistem tersebut harus mampu mencerminkan sekaligus memiliki dasar filosofis, mental dan moral dari segenap komponen (*stakeholders*) dan atau pembangunan; sehingga proses yang dilewati akan senantiasa diiringi dengan semangat integritas yang berwawasan kebangsaan, jujur, adil, objektif, yang berorientasi untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa dan negara.⁴⁹

Dalam alam otonomi (desentralisasi) yang demokratis, *pengarahan* akan berubah menjadi *konsultasi*; yang menghasilkan kesepakatan atas musyawarah yang positif dan produktif, serta menguntungkan kepada berbagai pihak. Dengan demikian, hubungan antar wilayah/daerah dan antar tingkat pemerintahan lebih

⁴⁹ Riadi, Dedy Supriady Bratakusumah, *op.cit*, hlm. 317-318



bersifat konsultatif dan koordinatif dalam nuansa kesetaraan/kemitraan. Pemerintah sebagai pembina tidak diartikan sebagai penguasa/atasan yang bisa melakukan apa saja; akan tetapi dilandasi dengan jiwa pelayanan (*civil service*), sebagai pemenuhan kewajibannya kepada masyarakat dan daerah. Orientasi pembangunan daerah pada masing-masing jenis pemerintahan nasional atau pusat, propinsi, dan kabupaten/kota; satu dengan yang lainnya bersifat komplementer dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah yang bertanggung jawab mempersyaratkan adanya keterbukaan dan proses yang demokratis, peran serta yang luas oleh masyarakat, konsultasi horizontal dan vertikal yang intensif, keberlanjutan yang dijamin oleh sinergi antar-sektor dan antar-daerah, serta akuntabilitas (tanggung jawab) yang tinggi dan dijamin oleh sistem pengawasan pembangunan yang mantap dan kontrol DPRD yang baik.⁵⁰ Pemberian otonomi kepada daerah pada dasarnya merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam rangka mengelola pembangunan di daerahnya. Kreativitas, inovasi, dan kemandirian diharapkan akan dimiliki oleh setiap daerah, sehingga dapat mengurangi tingkat ketergantungannya pada pemerintah pusat. Dan yang pokok adalah bahwa dengan adanya otonomi daerah, kualitas pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakatnya akan meningkat, baik pelayanan yang sifatnya langsung diberikan kepada masyarakat maupun pelayanan yang tidak langsung diberikan. Singkatnya, penyediaan barang-barang publik (*public goods*) dan pelayanan publik (*public service*) dapat lebih baik dan tajam.⁵¹

2.2. Organisasi dan Kapasitas Organisasi

Menurut Salusu dan Ansoff dan McDonnell, selain kompetensi pegawai dan iklim organisasi kapasitas organisasi merupakan salah satu faktor dari kemampuan organisasi dari sisi lingkungan internal organisasi dalam merespon perubahan di lingkungan eksternalnya. Dalam hal ini Ansoff dan McDonnell

⁵⁰*Ibid*, hlm. 319-322

⁵¹*Ibid*, hlm. 331-332



mendefinisikan kapasitas sebagai volume to respons.⁵² Lebih lengkap Ansoff dan McDonnell memberikan pengertian kapasitas organisasi sebagai:⁵³

“The volume of work that general management can handle. Its adequacy is related to the type of respond used, for example the number of general managers needed for change controlling management by exception is very much smaller than vigorous change generating strategic development”.

Sejalan dengan itu, Horton Norton, et al. memberikan pengertian kapasitas organisasi sebagai berikut:⁵⁴

“An organizations capacity is its potential to perform—its ability to successfully apply its skill and resources to accomplish its goals and satisfy its stakeholders expectations. The aims of capacity development is to improve the potential performance of organizations as reflected in its resources and its management”.

Khusus dalam konteks pemerintah Daerah, GTZ menyebutkan bahwa persoalan kapasitas organisasi bukan terletak pada instrumen apa yang digunakan akan tetapi lebih mengacu kepada kemampuan individu dan organisasi secara berkelanjutan dalam rangka meningkatkan kompetensi dan kemampuan memecahkan masalah.⁵⁵

Lebih jauh Acosta menyebutkan sebagai suatu strategi dalam upaya pengembangan kapasitas Pemerintah Daerah perlu diarahkan kepada empat aspek, yaitu:⁵⁶

1. *Management System Improvement*; pada strategi ini proses pengembangan kapasitas menghasilkan struktur organisasi yang adaptif, memiliki

⁵² Salusu, 1996, *Pengambilan Keputusan Strategik, untuk organisasi publik dan Organisasi Non Profit*, Grasindo, Jakarta, hlm 303.

⁵³ *Ibid.*, hlm 263.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Tri Widodo WU, 2004, *Decentralization and Capacity Building in Indonesia Local Administration: case studi of Bandung City Government*, Department International Cooperative Graduate School of International Development, Nagoya University, hlm. 26.

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 27.



fleksibilitas dalam menghadapi perubahan serta prosedur tata kerja yang lebih efektif dan efisien.

2. *Developing Staff Competencies*; proses ini berhubungan dengan pengembangan sumber daya manusia, baik dalam kompetensi individu maupun Kerja Sama kelompok
3. *More effective goal-setting*; merupakan proses pencapaian tujuan yang paling efektif dengan mengembangkan sistem budaya organisasi yang paling optimal. Dalam proses ini termasuk persoalan sistem nilai, komunikasi dan kepemimpinan serta pengambilan keputusan dalam organisasi.
4. *Internalizing public accountability*; merupakan proses internalisasi nilai-nilai akuntabilitas sebagai semangat pelayanan publik yang diberikan oleh organisasi.

Sejalan dengan pengertian di atas, maka konsep kapasitas organisasi merujuk pada kemampuan internal suatu organisasi atau dikenal dengan kompetensi organisasi dalam mendukung pencapaian kinerja organisasi melalui proses interaksinya dengan lingkungan eksternal organisasi tersebut. Dalam konteks kajian ini sesuai dengan konsep kapasitas organisasi yang diajukan oleh Ansoff dan McDonnell dan Salusu sebagai salah satu atribut dari kapabilitas organisasi diartikan sebagai “Volume atau kapasitas tersedia dari organisasi dalam kemampuan memberikan respon terhadap lingkungan eksternal organisasi untuk merumuskan strategi terbaiknya”. Untuk itu satuan ukuran yang dapat dipakai untuk mengukur kapasitas organisasi merujuk pada satuan waktu kapasitas kerja dan kebiasaan dalam melakukan pekerjaan yang dikalikan dengan komponen kompetensi organisasi. Artinya dalam konteks kajian ini kapasitas direpresenstasikan oleh dua dimensi yaitu kapasitas kerja dan kebiasaan kerja. Sementara untuk komponen kompetensi organisasi baik pegawai, sumber daya lain serta kompetensi organisasi pada umumnya sudah terekam dalam atribut kompetensi pegawai dan iklim organisasi.⁵⁷

⁵⁷ Salusu, *op.cit.*, hlm. 303.



2.3. Pertumbuhan, Kepemimpinan, dan Struktur Organisasi

Struktur organisasi merupakan cara tugas dan tanggung jawab dialokasikan kepada individu dan cara individu itu dikelompokkan bersama dalam satu kantor, departemen, dan divisi. Struktur, yang tercermin dalam suatu bagan organisasi, menunjukkan hubungan pelaporan resmi dan menentukan jumlah level dalam hierarki tersebut.

Umumnya, saat perusahaan kecil dimulai, perusahaan itu terdiri dari satu manajer-pemilik dan beberapa pegawai. Tidak ada bagan organisasi atau penugasan tanggung jawab tertentu yang diperlukan pada tahap ini. Strukturnya bersifat tak-tetap (*fluid*), artinya setiap pegawai seringkali mengetahui cara melakukan lebih dari tugas dan dengan keterlibatan manajer-pemilik dalam semua aspek bisnis. Untuk memenuhi penambahan permintaan, perusahaan harus tumbuh. Dengan pertumbuhan ini, organisasi bisnis tersebut mulai berkembang dari tak-tetap menuju divisi pekerja yang lebih permanen. Manajer-pemilik yang tadinya banyak terlibat dalam semua fungsi, kini mulai menemukan perannya menjadi lebih bersifat manajerial ketimbang operasional. Saat pegawai baru direkrut, masing-masing ditugaskan untuk melakukan suatu fungsi tertentu. Sekarang, organisasi ini telah menambah satu level vertikal—yaitu manajerial—dan berkembang secara horizontal menjadi dua departemen yang terpisah (manufaktur dan pemasaran, yang masing-masing memiliki pegawai dengan tugas tertentu).

Pertumbuhan vertikal mengacu pada penambahan panjang rangkaian komando organisasi secara hierarki, yang menunjukkan adanya hubungan wewenang-tanggung jawab (*authority-accountability*) antara manajer dan pegawai. Pertumbuhan ini erat kaitannya dengan rentang kendali yang sifatnya bisa luas ataupun sempit.

Pertumbuhan horizontal mengacu pada penambahan luas struktur organisasi, misalnya menjadi beberapa departemen (manufaktur, pemasaran, personalia, akuntansi, dan keuangan). Sekarang manajemen semakin memerlukan



manajemen strategis. Orang-orang diperlukan untuk mengelola aktivitas-aktivitas tersebut.

Saat organisasi tumbuh menjadi bisnis yang mapan, ia akan mengadopsi salah satu dari beberapa struktur organisasi untuk mengimplementasikan strategisnya. Sejalan dengan perubahan waktu, saat situasi berubah, organisasi ini bisa beralih ke struktur lainnya. Perubahan struktur dilakukan berkali-kali agar bisa melaksanakan strateginya secara efektif.

Masalah utama pada implementasi strategi adalah bagaimana organisasi dapat mengimplementasikan strateginya dengan merancang strukturnya secara tepat. Di sini dikaji bagaimana manajer dapat menilai efektivitas organisasi yang sedang mereka gunakan. Sayangnya tidak ada peraturan yang pasti dalam mengevaluasi kesesuaian struktur suatu organisasi. Namun, berkaitan dengan struktur ini, Wright, Kroll, & Parnell mengemukakan beberapa hal yang bisa dinilai dengan menjawab pertanyaan berikut.⁵⁸

- a) Apakah struktur itu kompatibel dengan profil dan strategi ?
- b) Pada level organisasi, apakah struktur itu kompatibel dengan output unit kerja?
- c) Apakah terlalu banyak atau terlalu sedikit tingkat hierarki baik pada level analisis kerja atau unit kerja?
- d) Apakah struktur itu meningkatkan koordinasi antara bagian-bagiannya
- e) Apakah struktur tersebut memungkinkan sentralisasi atau desentralisasi wewenang yang tepat?
- f) Apakah struktur itu memungkinkan pengelompokan aktivitas yang tepat?

Team manajemen puncak memiliki beberapa cara untuk mengarahkan manajer dan pegawai lainnya untuk mengarahkan upaya ke dalam implementasi strategi. Sumber pertama adalah kepemimpinan. Kedua adalah kewenangan (power) dengan mempengaruhi perilaku orang lain melalui cara formal maupun informal sehingga bisa memberikan arahan yang tepat. Ketiga adalah budaya

⁵⁸ *Ibid.*



organisasi. Semua organisasi memiliki budaya; kunci bagi ketua umum dan manajer puncak lainnya adalah dengan memahami dan mengelola budaya ini sedemikian rupa sehingga bisa memfasilitasi tindakan-tindakan strategis perusahaan, tidak menghambatnya.

Dalam kepemimpinan transaksional, manajer menggunakan wewenang jabatannya untuk mendapatkan/menukar penghargaan (rewards) seperti gaji dan status atas upaya kerja yang dilakukan pegawai. Sebaliknya dalam kepemimpinan transformasional, manajer membangkitkan keterlibatan dalam suatu misi, yang memberikan “mimpi” atau “visi” kepada pengikut. Saat ini, kepemimpinan transformasional dianggap lebih penting dan tampaknya lebih signifikan. Wright, Kroll, & Parnell menyebutkan proses tiga-tahap kepemimpinan transformasional, yaitu:⁵⁹

1. Mengakui perlunya perubahan. Pemimpin transformasional harus mengenal dan mengakui pentingnya perubahan dan mampu meyakinkan manajer kunci dalam organisasi mengenai pentingnya hal tersebut.
2. Menciptakan visi bersama mengenai apa jadinya organisasi.
3. Melembagakan perubahan, yaitu memastikan bahwa perubahan itu berjalan sesuai rencana.

Untuk mempengaruhi perilaku orang lain, seorang pemimpin harus memiliki kekuasaan. Power yang dimaksud di sini adalah kemampuan (*ability*)—yang terpisah dari wewenang atau kendali formal terhadap sumberdaya dan *reward*—untuk mempengaruhi orang lain. Wright, Kroll, & Parnell mengemukakan bahwa manajer puncak dapat menggunakan kekuasaan itu dalam beberapa cara yang dipakai untuk mengimplementasikan strategi-strategi organisasi.⁶⁰

1. *Expertise* adalah kemampuan manajer untuk mempengaruhi perilaku orang lain karena orang tersebut percaya bahwa manajer itu lebih mengetahui permasalahan, peluang, atau isu ketimbang mereka.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*



2. *Control over Information* mengacu pada akses manajer pada informasi penting dan pengendalian terhadap distribusi informasi tersebut kepada orang lain.
3. *Exchange* menunjukkan bahwa seorang pemimpin melakukan sesuatu untuk orang lain dan kemudian dapat mengharapkan bahwa orang tersebut merasakan adanya rasa patuh terhadap pemimpin tersebut.
4. *Indirect Influence* adalah bahwa manajer puncak dapat menyuruh orang lain untuk mengimplementasikan strategi organisasi melalui pengaruh tak-langsung tersebut—yaitu dengan memodifikasi situasi tempat individu tersebut bekerja.
5. *Charisma* adalah kemampuan pemimpin untuk mempengaruhi perilaku orang lain melalui pendirian yang penuh daya tarik, antusiasme, dan kuat.
6. *Coping with Uncertainty*, berarti pemimpin bisa mengatasi ketidakpastian yang akan muncul dalam setiap kecenderungan atau perubahan lingkungan.

2.4. Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Daerah

Setiap daerah sesuai karakter Daerahnya akan mempunyai prioritas yang berbeda antara satu Daerah dengan Daerah lainnya dalam upaya menyejahterakan masyarakat. Ini merupakan pendekatan yang bersifat asimetris artinya walaupun Daerah sama-sama diberikan otonomi yang seluas-luasnya, namun prioritas Urusan Pemerintahan yang akan dikerjakan akan berbeda satu Daerah dengan Daerah lainnya. Konsekuensi logis prioritas Urusan Pemerintaha dan kelembagaan yang berbeda satu dengan lainnya sesuai dengan karakter Daerah dan kebutuhan masyarakatnya.⁶¹

Bahwa besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas

⁶¹ Angka 6 Bagian Umum Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah



wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.

Efektivitas organisasi pemerintah daerah Kabupaten/Kota juga terganggu akibat dalam penataan organisasi kurang mempertimbangkan kapasitas aparatur pemerintah, terutama dari sisi kualitas. Banyak kejadian ironi dalam penempatan pegawai akibat penataan organisasi yang baru tersebut, yaitu penempatan pegawai tidak mengacu pada norma obyektif "*the right man on the right place*", tetapi lebih banyak pada pertimbangan subyektif. Implikasi lebih lanjut, banyak pegawai yang mengemban tugas tidak sesuai dengan kualifikasi pendidikan formal yang dimiliki dan pengalaman kerja yang telah dilaksanakan. Padahal persyaratan bagi pegawai untuk diangkat dalam jabatan struktural, antara lain (1) serendah-rendahnya menduduki pangkat 1 (satu) tingkat di bawah jenjang pangkat yang ditentukan; (2) memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang ditentukan; dan (3) memiliki kompetensi jabatan yang diperlukan. Dengan demikian dimensi pengembangan pegawai (*personnel development*), meliputi pendidikan dan latihan, peningkatan jabatan (promosi) dan peralihan (transfer/mutasi) bidang kerja pegawai, tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan. Padahal pengembangan pegawai adalah kegiatan yang berkaitan dengan peningkatan kecakapan pegawai guna pertumbuhan yang berkelanjutan di dalam organisasi.

Berdasarkan berbagai gejala dan peristiwa penyimpangan sebagaimana diuraikan di atas, tampak adanya perbedaan yang cukup besar antara *das sein* dan *das sollen* dari efektivitas organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Dari gambaran beragam persoalan yang menunjukkan kurang efektifnya organisasi perangkat daerah tersebut merupakan suatu masalah yang perlu segera diatasi. Bila tidak dapat diatasi hal ini akan merupakan suatu kelemahan pokok dari efektivitas organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten/kota, dan pada akhirnya akan menimbulkan kerugian bagi seluruh komponen *stakeholder*. Oleh karena itu perlu



ditemukan cara atau solusi terbaik yang dapat dilakukan dalam mengatasi masalah kurang efektifnya organisasi Pemerintah Daerah kabupaten/kota.

Selanjutnya berdasarkan uraian yang telah dikemukakan tersebut dan didukung dengan berbagai kajian mengenai prospek efektivitas organisasi Pemerintah Daerah kabupaten/kota, maka rencana penelitian ini akan dituangkan dalam tema pokok yaitu Pengaruh Penataan Organisasi Pemerintah Daerah terhadap Efektivitas Organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dengan mengambil studi kasus pada Kabupaten Purwakarta, Kabupaten Cirebon, Kota Cimahi dan Kota Bogor. Diantara unsur-unsur organisasi perangkat daerah, yang sangat penting untuk melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan adalah unsur Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah.

Selain itu dengan keanekaragaman sumberdaya alam yang dimilikinya, daerah Kabupaten/Kota tersebut mempunyai keunggulan kompetitif dibandingkan dengan daerah lainnya. Kondisi ini sebenarnya menunjukkan perlu adanya kemampuan secara profesional dalam proses penataan organisasi pemerintah daerah tersebut yang tepat sasaran. Apabila didekati secara sistemik, tampak bahwa dalam efektivitas organisasi Pemerintah Daerah ini masih terdapat kesenjangan antara harapan masyarakat dengan kinerja yang terjadi. Letak permasalahan kurang efektifnya organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota diperkirakan berkisar pada penataan organisasi pemerintah daerah yang belum sepenuhnya memperhatikan komponen teknologi, struktur sosial, struktur fisik dan budaya organisasi.

Ditinjau dari segi administrasi yang menjadi sarasannya adalah (1) penguatan kewenangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota; (2) struktur organisasi perangkat daerah Kabupaten/Kota yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah; (3) efektivitas organisasi pemerintah daerah Kabupaten/Kota; (4) profil wilayah Kabupaten/Kota; (5) pimpinan dinas, badan dan lembaga serta segenap pegawainya di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; (6) sarana dan prasarana yang diperlukan. Sedangkan yang menjadi instrumen penelitian ialah penataan organisasi yang bertujuan meningkatkan efektivitas organisasi



Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Melalui proses penataan organisasi yang baik diharapkan akan mampu mengurangi deviasi efektifitas organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

2.5. Restrukturisasi Organisasi Pemerintah Daerah

Organisasi merupakan unsur penting dalam sebuah pemerintahan. Semakin kuat organisasi pemerintahan tersebut maka akan semakin maksimal tugas pokok dan fungsinya dijalankan, akan memberikan pelayanan yang maksimal juga pada masyarakat dan pembangunan. Menurut Louis A. Allen “organisasi sebagai proses penentuan dan pengelompokan pekerjaan yang akan dikerjakan, menetapkan dan melimpahkan wewenang dan tanggung jawab dengan maksud untuk memungkinkan orang-orang bekerja sama secara efektif dalam mencapai tujuan.”⁶²

Organisasi biasanya berada dalam lingkungan yang bergolak dengan sumberdaya terbatas, lingkungan yang berubah-ubah sesuai dengan perkembangan zaman, perubahan tersebut akan mempengaruhi efektivitas organisasi. Dalam lingkungan demikian organisasi harus tanggap dan pandai mengantisipasi perubahan agar organisasi tersebut tetap dapat mempertahankan keberadaannya (*exist*) dan dapat berfungsi (*functional*). Agar organisasi dapat mempertahankan keberadaannya dan dapat berfungsi, maka organisasi itu haruslah efektif.

Hasibuan memiliki pendapat sendiri tentang organisasi, menurutnya “organisasi adalah suatu sistem perserikatan formal, berstruktur dan terkoordinasi dari sekelompok orang yang bekerja sama dalam mencapai tujuan tertentu. Organisasi hanya alat dan wadah saja.” Hasibuan juga menjelaskan bahwa “Organisasi adalah struktur tata pembagian kerja dan struktur tata hubungan kerja

⁶² Agus Dwiyanto, dkk. 2006. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press. hlm 24.



antara sekelompok orang pemegang posisi yang bekerja sama secara tertentu untuk bersama-sama mencapai tujuan tertentu.”⁶³

Lebih lanjut Hasibuan menegaskan bahwa:⁶⁴ ”Struktur organisasi memiliki ciri sebagai berikut:

- a. Adanya tujuan tertentu yang ingin dicapai;
- b. Adanya sistem Kerja Sama yang terstruktur dari sekelompok orang;
- c. Adanya pembagian kerja dan hubungan kerja antara sesama karyawan;
- d. Adanya penetapan dan pengelompokan pekerjaan yang terintegrasi;
- e. Adanya keterikatan formal dan tata tertib yang harus dipatuhi;
- f. Adanya pendelegasian wewenang dan koordinasi tugas-tugas;
- g. Adanya unsur-unsur dan alat-alat organisasi;
- h. Adanya penempatan orang-orang yang akan melakukan pekerjaan.”

Dari penjelasan sarjana di atas dapat disimpulkan bahwa organisasi adalah kesatuan susunan yang terdiri dari sekelompok orang yang mempunyai tujuan yang sama, yang dapat dicapai secara efektif dan efisien melalui tindakan yang dilakukan secara bersama, di mana dalam melakukan tindakan itu ada pembagian tugas, wewenang dan tanggungjawab bagi tiap-tiap personal yang terlibat didalamnya untuk mencapai tujuan organisasi.

Namun yang menjadi pertanyaannya sekarang adalah bagaimana sebuah organisasi dapat mencapai tujuannya? Apa yang mempengaruhi keberhasilan sebuah organisasi tersebut? Weisbord dalam Thoha⁶⁵ memberikan model untuk mendiagnosa organisasi yang sering dikenal dengan enam kotak Weisbord yang terdiri dari tujuan, struktur, sistem penghargaan, mekanisme tata kerja, tata hubungan dan kepemimpinan. Hal ini secara tidak langsung menyebutkan bahwa keberhasilan organisasi dipengaruhi oleh keenam unsur di atas.

⁶³ S.P Hasibuan. Malayu. 2007. *Organisasi dan Motivasi*. Jakarta: Bumi aksara. hlm 154.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Miftah Thoha. 2000. *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Jakarta: Rajawali Grafindo Persada.hlm



Adapun unsur–unsur dalam suatu organisasi yang diuraikan oleh Hasibuan adalah sebagai berikut:⁶⁶

- a. Manusia (*human factor*), artinya organisasi baru ada jika ada unsur manusia yang bekerja sama, ada pimpinan dan ada yang dipimpin (bawahan).
- b. Tempat kedudukan, artinya organisasi baru ada, jika ada tempat kedudukannya.
- c. Tujuan, artinya organisasi baru ada jika ada tujuan yang ingin dicapai.
- d. Pekerjaan, artinya organisasi baru ada, jika ada pekerjaan yang akan dikerjakan serta adanya pembagian pekerjaan;
- e. Struktur, artinya organisasi baru ada jika ada hubungan dan Kerja Sama antara manusia yang satu dengan yang lainnya;
- f. Teknologi, artinya organisasi baru ada jika terdapat unsur teknis;
- g. Lingkungan (*Environment external social system*), artinya organisasi baru ada jika ada lingkungan yang saling mempengaruhi misalnya ada sistem Kerja Sama sosial.

Keberhasilan organisasi juga dapat diukur melalui efektivitas dari organisasi tersebut. Konsep efektivitas memiliki arti yang berbeda-beda oleh para ahli. Menurut Steers dalam Sutrisno⁶⁷, pada umumnya efektivitas hanya dikaitkan dengan tujuan organisasi, yaitu laba yang cenderung mengabaikan aspek terpenting dari keseluruhan prosesnya, yaitu sumber daya manusia. Steers mengatakan bahwa yang terbaik dalam meneliti efektivitas adalah memperhatikan tiga konsep yang saling berkaitan, yakni: optimalisasi tujuan-tujuan, perspektif sistem dan tekanan pada segi perilaku manusia dalam susunan organisasi.

Pertama, Dalam optimalisasi tujuan, keberhasilan yang tercapai oleh suatu organisasi tergantung dari kemampuannya untuk memperoleh dan memanfaatkan sumber dayanya yang ada dalam usaha mengejar tujuan operasi dan kegiatan.

⁶⁶ S.P Hasibuan, *op.,cit.*, hlm 27.

⁶⁷ Edi Sutrisno. 2010. *Budaya Organisasi*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.hlm. 123.



Organisasi harus mengatasi hambatan-hambatan yang dapat menghalangi tercapainya tujuan dan mencari alternatif terbaik guna mencapai tujuan organisasi secara optimal.

Kedua, dalam perspektif sistem, organisasi terdiri berbagai unsur yang saling mendukung dan saling melengkapi. Unsur-unsur tersebut sangat berpengaruh terhadap proses pencapaian tujuan suatu organisasi. *Ketiga*, dalam perilaku manusia, tingkah laku individu dan kelompok, menentukan kelancaran tercapainya tujuan suatu organisasi.

Steers juga mengemukakan ada empat kelompok variabel yang berpengaruh terhadap efektivitas organisasi, yaitu:⁶⁸

- a. Karakteristik Organisasi, termasuk struktur dan teknologi;
- b. Karakteristik lingkungan, termasuk lingkungan ekstern dan lingkungan intern;
- c. Karakteristik karyawan, yang meliputi keterikatan pada organisasi dan prestasi kerja;
- d. Kebijakan praktik manajemen.

Edy Sutrisno memiliki pemikiran yang lebih sederhana tentang indikator efektivitas organisasi. Adapun indikator efektivitas organisasi yang diuraikan oleh Edy Sutrisno, yaitu sebagai berikut:⁶⁹

- a. Produksi (*production*) Produksi barang maupun jasa menggambarkan kemampuan organisasi untuk memproduksi barang ataupun jasa yang sesuai dengan permintaan lingkungannya;
- b. Efisiensi (*efficiency*) Agar organisasi bisa survival perlu memperhatikan efisiensi. Efisiensi diartikan sebagai perbandingan (ratio) antara keluaran dengan masukan;
- c. Kepuasan (*satisfaction*) Banyak manajer berorientasi pada sikap untuk dapat menunjukkan sampai berapa jauh organisasi dapat memenuhi

⁶⁸ *Ibid.*, hlm 148.

⁶⁹ *Ibid.*, hlm 149.



kebutuhan para karyawannya, sehingga mereka merasakan kepuasaannya dalam bekerja;

- d. Adaptasi (*adaptiveness*) Kemampuan adaptasi adalah sampai seberapa jauh organisasi mampu menterjemahkan perubahan-perubahan intern dan ektern yang ada, kemudian akan ditanggapi oleh organisasi yang bersangkutan;
- e. Perkembangan (*development*) Perkembangan merupakan suatu fase setelah kelangsungan hidup terus (*survive*) dalam jangka panjang. Untuk itu organisasi harus mampu memperluas kemampuannya, sehingga mampu berkembang dengan baik dan sekaligus akan dapat melewati fase kelangsungan hidupnya.

Menurut Sedarmayanti dimensi untuk mengukur efektivitas sebuah organisasi dapat dilihat dari:⁷⁰

- a. Kemampuan organisasi memanfaatkan lingkungan untuk memperoleh berbagai jenis sumber langka dan bernilai tinggi;
- b. Kemampuan pengambil keputusan dalam organisasi untuk menginterpretasikan sifat lingkungan secara tepat;
- c. Kemampuan organisasi menghasilkan keluaran tertentu dengan sumber yang diperoleh;
- d. Kemampuan organisasi dalam memelihara kegiatan operational sehari-hari.

Untuk mengukur kinerja organisasi, bagaimana sebuah organisasi tersebut menjalankan tugas dan fungsinya dapat dilihat dari efektif atau tidaknya organisasi tersebut. Sementara, untuk menilai apakah organisasi itu efektif atau tidak, banyak pendapat yang mengatakan bahwa suatu organisasi dikatakan efektif atau tidak, secara keseluruhan ditentukan oleh apakah tujuan organisasi tersebut tercapai atau sebaliknya.

⁷⁰ Sedarmayanti. 2010. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan*. Bandung: Refika Aditama, hlm. 82.



Analisis terhadap kinerja birokrasi publik menjadi sangat penting atau dengan kata lain memiliki nilai yang sangat strategis. Informasi mengenai kinerja aparatur dan faktor-faktor yang ikut berpengaruh terhadap kinerja aparatur sangat penting diketahui seperti faktor kepemimpinan dan faktor budaya.⁷¹

Adam Indrawijaya⁷² menjelaskan bahwa ”pada dasarnya sangat sulit melihat atau mempersamakan efektivitas organisasi dengan tingkat keberhasilan dalam pencapaian tujuan. Hal ini disebabkan selain karena selalu ada penyesuaian dalam target yang akan dicapai, juga dalam proses pencapaiannya sering sekali ada tekanan dari keadaan sekeliling. Kenyataan tersebut selanjutnya menyebabkan bahwa jarang sekali target dapat tercapai secara keseluruhan.”

Tidak jauh berbeda dengan Indrawijaya, Dydiet Hardjito⁷³ dalam bukunya *Teori Organisasi dan Teknik Pengorganisasian* mengemukakan bahwa ”keberhasilan organisasi mencapai tujuannya dipengaruhi oleh komponen-komponen organisasi meliputi struktur, tujuan, manusia, hukum, prosedur pengoperasian yang berlaku (*Standard Operating Procedure*), teknologi, lingkungan, kompleksitas, spesialisasi, kewenangan dan pembagian tugas.” Oleh karena itu, untuk memperbaiki sistem organisasi yang merupakan bagian dari sebuah birokrasi serta untuk menciptakan efektivitas organisasi dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi suatu organisasi, maka perlu ada organisasi pemerintahan yang kuat dan kokoh. Untuk itu perlu pembaruan dalam sebuah organisasi tersebut, salah satunya dengan jalan melakukan restrukturisasi organisasi yang diharapkan mampu menjadi jalan keluar/solusi yang terbaik untuk permasalahan ini.

Restrukturisasi birokrasi dapat diartikan sebagai sebuah proses redesain atau penataan ulang terhadap tatanan birokrasi yang telah ada. Ketika terjadi

⁷¹ Renny Yudisthesia, *Analisis Kinerja Aparatur Sekretariat Daerah Kabupaten Balangan*, Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintahan Lokal, Volume I Edisi 2, Juli-Desember 2012, hlm 152

⁷² Adam Indrawijaya. 2000. *Perilaku Organisasi*. Bandung: Sinar Baru Algesindo.hlm. 227.

⁷³ Dydiet Hardjito. 1997. *Teori Organisasi dan Teknik Pengorganisasian*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.hlm. 65.



dinamika pada lingkungan baik internal maupun eksternalnya maka birokrasi juga harus mengadaptasi dinamika tersebut agar dapat bertahan. Pada hakekatnya restrukturisasi atau penataan ulang kembali organisasi birokrasi adalah aktivitas untuk menyusun satuan organisasi birokrasi yang akan disertai bidang kerja, tugas dan fungsi tertentu.

Biro Aparatur dijelaskan bahwasanya: ⁷⁴ ”penataan kelembagaan, organisasi disusun berdasarkan visi, misi dan strategi yang jelas. Dengan visi dan misi yang jelas, akan dapat disusun organisasi yang benar-benar sesuai dengan tuntutan kebutuhan terutama mampu menyeimbangkan antar kemampuan sumberdaya organisasi dengan kebutuhan nyata masyarakat dan operasionalnya yang ditetapkan dalam rencana strategi, yaitu:

- a. Pembentukan suatu organisasi harus didasarkan pada kewenangan yang jelas, sehingga mekanisme pengambilan keputusan pada masing-masing unit organisasi dapat menunjukkan keseimbangan kewenangan dan tanggung jawab;
- b. Organisasi bersifat jejaring (*networking*) dan koordinasi, dalam rangka memanfaatkan keunggulan komparatif/ keunggulan kompetitif masing-masing daerah, *networking* tersebut akan sangat bermanfaat sebagai sarana saling berbagi pengalaman (*sharing of experience*). Oleh karena itu, berbagai kalangan menilai bahwa organisasi yang sukses adalah ”*small organization but large networking*”. Setiap satuan organisasi harus mempunyai hubungan kerja yang jelas satu dengan yang lain sehingga terdapat kesatuan arah dan tindakan atau keterpaduan dalam mencapai visi dan misi.
- c. Organisasi menerapkan strategi ”*learning organization*” organisasi harus mampu menyesuaikan dan mentransformasi dirinya untuk menjawab perubahan dan tantangan yang timbul akibat perubahan tersebut. Proses

⁷⁴ Biro Aparatur Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Selatan. 2008. *Implementasi PP No. 38 Tahun 2007 dan PP No. 41 Tahun 2007*. hlm. 27.



transformasi atau belajar dari setiap unsur dalam organisasi tersebut kita kenal sebagai organisasi pembelajar. Pada akhirnya organisasi yang cepat belajar akan mampu beradaptasi dengan cepat terhadap perubahan yang terjadi;

- d. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus diri sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintah daerah yang saling terkait, tergantung dan sinergis sebagai salah satu sistem pemerintahan;
- e. Dengan pola pembidangan yang demikian, diharapkan daerah dapat menata organisasi perangkat daerah sesuai dengan prinsip-prinsip organisasi yang disesuaikan dengan kebutuhan, kemampuan dan potensi yang dimiliki daerah.”

Pada dasarnya ada beberapa prinsip penataan kelembagaan perangkat daerah, antara lain: *Pertama*, pembentukan perangkat daerah harus berdasarkan urusan yang menjadi kewenangan masing-masing daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan.

Kedua, organisasi sifatnya dinamis karena aturannya cukup sederhana. *Ketiga*, menata organisasi perangkat daerah sesuai dengan prinsip-prinsip organisasi, kelembagaan yang tegas antara fungsi staf, fungsi lini, fungsi pendukung, fungsi pengawas dan fungsi perencanaan serta fungsi pelayanan administratif sehingga tidak ada tarik menarik kewenangan.

Keempat, Besar organisasi sesuai dengan kriteria yang ditetapkan, di samping kebutuhan dan kemampuan serta karakteristik dan potensi daerah masing-masing berpegang pada azas efisiensi, efektivitas, rasional, dan



proposional, termasuk jumlah susunan organisasi harus berdasarkan analisis beban kerja yang akan dilaksanakan sesuai dengan urusan yang menjadi kewenangan.

Kelima, Arahan perumpunan untuk standarisasi numenklatur dan keseragaman apabila terjadi penggabungan beberapa urusan pemerintahan. dan

Keenam, Pengembangan jabatan fungsional agar segera dapat terealisasi perlu dukungan para pejabat Pembina jurusan fungsional dengan membuat kebijakanimpasing dan pendelegasian wewenang pembinaan dan pengembangan dari Pembina jabatan fungsional di pusat kepada Pembina kepegawaian di daerah.

Menurut Siagian:⁷⁵ ”Penyusunan struktur organisasi harus memperhatikan:

- a. Struktur organisasi harus sesuai dengan tugas untuk menghilangkan kesan bahwa organisasi terlalu besar dan rumit. Struktur organisasi dikaitkan dengan misi yang harus diemban, strategi yang ditetapkan, uraian tugas institusional dan personal, tersedianya tenaga kerja yang memiliki pengetahuan dan keterampilan yang spesialistik, dukungan anggaran, serta tersedianya sarana dan prasarana kerja;
- b. Pengurangan jarak kekuasaan. Mengurangi jarak kekuasaan berarti penciptaan organisasi yang datar, peningkatan intensitas dan frekuensi komunikasi langsung antara atasan dan bawahan, pemberdayaan para bawahan, terutama dalam kesempatan untuk terlibat aktif dalam proses pengambilan keputusan, penyeliaan yang simpatik dan sistem penilaian kinerja bawahan yang objektif;
- c. Kemungkinan penggunaan tipe-tipe organisasi lain. Seperti diketahui, berbagai tipe organisasi yang dapat digunakan ialah organisasi fungsional, organisasi matriks dan kepanitiaan atau *adhocracy*. Dengan menggunakan salah satu tipe organisasi tersebut, kinerjanya akan memuaskan, tingkat efisiensi, efektivitas dan produktivitasnya tinggi, mampu memberikan pelayanan dengan cepat dan kepuasan kliennya terjamin.

⁷⁵ Sondang P Siagian. 2004. *Manajemen Abad 21*. Jakarta: Bumi Aksara, hlm 62.



- d. Desentralisasi dalam pengambilan keputusan. Salah satu prinsip organisasi yang harus dipahami dan diterapkan adalah keseimbangan antara wewenang dan tanggung jawab. Hal ini berarti struktur apapun yang digunakan harus menjalin keseimbangan antara wewenang dan tanggung jawab yang mencerminkan kebijakan pimpinan dalam menerapkan pola desentralisasi untuk pengambilan keputusan.”

Lain lagi Amri Yousa⁷⁶ yang menjelaskan bahwa ”dalam suatu proses penataan organisasi harus memperhatikan jenis-jenis organisasi yang cocok dalam memberikan pelayanan.” Idealnya penataan organisasi perangkat daerah harus dapat menghasilkan perangkat daerah yang mampu mengedepankan pemenuhan kebutuhan masyarakat dengan struktur dan fungsi yang efektif, efisien dan rasional sesuai dengan kemampuan daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi dan sinkronisasi dan simplikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah.

Seperti yang dijelaskan oleh Siagian dan Amri Yousa diatas bahwanya penataan organisasi tidak boleh lepas dari struktur organisasi yang ramping, jarak kekuasaan yang relatif lebih singkat dari sebelumnya, keseimbangan antara hak dan kewajiban serta tanggung jawab perorangan birokrasi serta organisasi yang berorientasi pelayanan kepada masyarakat. Semua hal tersebut tujuannya adalah untuk menciptakan organisasi yang baik dalam rangka meningkatkan efektivitas organisasi dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya agar dapat mencapai tujuan organisasi.

Retrukturisasi organisasi yang dilakukan oleh pemerintah, haruslah mampu menciptakan sebuah organisasi pemerintah yang tampil dengan performa yang baru. Tampilan organisasi pemerintah daerah haruslah tidak seperti sebelumnya, yaitu sebuah organisasi yang besar. Organisasi pemerintah daerah harus memiliki kelembagaan yang kuat sebagai kemampuan atau kewenangan

⁷⁶ Amri Yousa. 2008. *Penataan Organisasi Perangkat Daerah (Kajian Penataan Organisasi Kabupaten Bungo)*. Jurnal Pamong Praja, hlm. 79.



yang dimiliki oleh organisasi tersebut untuk mencapai tujuan organisasi secara efektif dan efisien.

Dari beberapa pendapat dan teori tentang restrukturisasi yang telah diuraikan di atas, maka penulis mengambil dan mengacu pada teori yang dikemukakan oleh Siagian di antaranya adalah struktur organisasi yang ramping namun kaya fungsi dan pengurangan jarak kekuasaan. Jadi, pembentukan organisasi tersebut juga harus didasarkan pada kewenangan yang jelas dan organisasi yang bersifat jejaring dan koordinatif. Dalam restrukturisasi sinergitas organisasi dan organisasi yang disesuaikan dengan prinsip organisasi dan kebutuhan serta kemampuan daerah agar organisasi yang dibentuk benar-benar memiliki kewenangan dan kemampuan untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya secara efektif dan efisien sehingga akan tercipta efektivitas organisasi pemerintahan.

Efektivitas organisasi pemerintahan diharapkan salah satunya dapat tercipta melalui restrukturisasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah Kabupaten Kotabaru dengan melihat pada indikator yang mengacu kepada pendapat Steers tentang efektivitas organisasi diantaranya adalah optimalisasi tujuan-tujuan organisasi dan pendapat Edy Sutrisno yakni efisiensi dan adaptif terhadap perubahan-perubahan organisasi yang terjadi, baik disebabkan oleh proses restrukturisasi maupun perubahan yang disebabkan oleh faktor tuntutan kerja dan lingkungan organisasi itu sendiri.

Usaha sadar untuk melakukan reformasi pada bidang organisasi lebih dikenal dengan evaluasi kelembagaan, yaitu evaluasi terhadap struktur organisasi dan tata kerja perangkat daerah. Hal ini dipengaruhi oleh dua kekuatan besar, dari luar dan dalam organisasi. Kekuatan dari luar diantaranya berupa adanya peraturan baru, perubahan kebijakan dari organisasi yang lebih tinggi, perubahan gaya hidup masyarakat atau adanya perubahan sistem politik. Kekuatan dari dalam dapat berupa adanya peningkatan volume kerja, perubahan selera masyarakat atau



perubahan tujuan organisasi, perubahan wilayah kegiatan, perubahan keterampilan atau perubahan sikap dan perilaku pegawai.⁷⁷

⁷⁷ Melinda Ratna Agustina, *Evaluasi Terhadap Struktur Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah pada Pemerintah Kabupaten Kotabaru*, Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintahan Lokal, Volume II Edisi I, Januari-Juni 2013



BAB III

GAMBARAN UMUM

3.1. Kondisi Geografis Kabupaten Kotabaru

3.1.1. Lokasi

Kabupaten Kotabaru memiliki ibukota kabupaten yang terletak di Kecamatan Pulau Laut Utara. Kabupaten ini terdiri dari 21 kecamatan dengan 198 desa dan 4 kelurahan. Kelurahan tersebut meliputi kelurahan Kotabaru Tengah, Kotabaru Hulu, Kotabaru Hilir, dan Baharu Selatan yang keseluruhannya juga terdapat di kecamatan Pulau Laut Utara. Jumlah desa terbanyak berada di kecamatan Pulau Laut Utara (sebanyak 21 desa), sedangkan kecamatan Pulau Sembilan dan Pamukan Barat terbagi atas masing-masing 5 desa yang merupakan kecamatan dengan jumlah desa terkecil.

Secara geografis Kabupaten Kotabaru terletak antara 2^o20' - 4^o21' Lintang Selatan dan 115^o15' - 116^o30' Bujur Timur. Sedangkan secara administratif, Kabupaten Kotabaru berbatasan dengan Provinsi Kalimantan Timur di sebelah utara, sebelah selatan dengan Laut Jawa, sebelah timur dengan Selat Makassar dan sebelah barat dengan Kabupaten Hulu Sungai Tengah, Hulu Sungai Selatan, Banjar dan Tanah Bumbu. Kondisi alam di Kabupaten Kotabaru sangat bervariasi. Terdiri dari perpaduan tanah pegunungan dan daerah pantai (genangan) serta daerah daratan dengan daerah perairan yang dipenuhi pulau-pulau kecil.

3.1.2. Luas Wilayah Kabupaten Kotabaru

Kabupaten Kotabaru yang memiliki wilayah seluas 9.422,46 km² merupakan kabupaten terluas di Provinsi Kalimantan Selatan dengan luas lebih dari seperempat (25,11%) dari luas wilayah Provinsi Kalimantan Selatan. Kabupaten Kotabaru terbagi menjadi 21 kecamatan dengan 198 desa dan 4 kelurahan. Kecamatan Hampang merupakan kecamatan yang terluas dengan luas wilayah 17,88% dari luas Kabupaten Kotabaru, sedangkan kecamatan yang memiliki luas terkecil adalah Kecamatan Pulau Sembilan yang luasnya hanya



0,05% dari luas wilayah kabupaten Kotabaru, lebih jelasnya disajikan pada tabel berikut:

Tabel 3.1

Luas Wilayah Menurut Kecamatan di Kabupaten Kotabaru Tahun 2014

No	K e c a m a t a n	Luas (Km2)	Persentase (%)
1	P. Sembilan	4,76	0,05
2	P. Laut Barat	297,81	3,16
3	P. Laut Tanjung Selayar	101,01	1,07
4	P. Laut Selatan	378,07	4,01
5	P. Laut Kepulauan	107,12	1,14
6	P. Laut Timur	642,81	6,82
7	P. Sebuku	225,5	2,39
8	P. Laut Utara	159,3	1,69
9	P. Laut Tengah	337,64	3,58
10	Kelumpang Selatan	279,66	2,97
11	Kelumpang Hilir	281,2	2,98
12	Kelumpang Hulu	553,44	5,87
13	Hampang	589,15	6,25
14	Sungai Durian	1.684,64	17,88
15	Kelumpang Tengah	1.042,38	11,06
16	Kelumpang Barat	349,29	3,71
17	Kelumpang Utara	279,45	2,97
18	Pamukan Selatan	391,87	4,16
19	Sampanahan	488,89	5,19
20	Pamukan Utara	638,63	6,78
21	Pamukan Barat	589,84	6,26
Jumlah		9.422,46	100,00

Sumber: BPS Kabupaten Kotabaru (2015)



Adapun peta wilayah geografis Kabupaten Kotabaru dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 3.1
Peta Geografis Kabupaten Kotabaru



Sumber: BPS Kabupaten Kotabaru Tahun 2014

3.2. Penduduk Kabupaten Kotabaru

Jumlah penduduk Kabupaten Kotabaru hasil proyeksi penduduk tahun 2014 adalah 308.730 jiwa yang tersebar di 202 desa/kelurahan. Jumlah penduduk terbesar masih berada di Kecamatan Pulau Laut Utara dengan 84.335 jiwa. Jumlah penduduk terkecil berada di Kecamatan Kelumpang Utara yang hanya tercatat sebesar 5.619 jiwa.

Jumlah penduduk yang begitu besar dan terus bertambah setiap tahun tidak diimbangi dengan penyebaran penduduk. Selama ini sebagian besar penduduk Kabupaten Kotabaru masih terpusat di Kecamatan Pulau Laut Utara. Sekitar 27,32 persen penduduk tinggal di kecamatan tersebut. Ironisnya, Kecamatan



Hampang yang memiliki luas sekitar 17,88 persen dari luas total Kabupaten Kotabaru hanya dihuni sekitar 3,53 persen penduduk.

Rasio jenis kelamin penduduk Kotabaru adalah 108,79. Hal ini menunjukkan bahwa jumlah penduduk laki-laki di kabupaten Kotabaru lebih banyak daripada jumlah penduduk perempuan. Dilihat dari usia, menunjukkan bahwa penduduk Kabupaten Kotabaru didominasi oleh penduduk usia muda. Jumlah penduduk terbesar berasal dari golongan usia di bawah 10 tahun sebesar 70.140 anak.

Besarnya jumlah penduduk di Kecamatan Pulau Laut Utara menyebabkan kepadatan penduduk kecamatan tersebut menjadi sangat tinggi yaitu 529 penduduk per km². Di sisi lain, kepadatan penduduk kecamatan Hampang sebagai kecamatan dengan wilayah terluas hanya sebesar 19 penduduk per km². Tabel berikut menunjukkan jumlah penduduk menurut kecamatan yang merupakan angka perkiraan pada tahun 2014.

Tabel 3.2
Jumlah Penduduk Menurut Kecamatan di Kabupaten Kotabaru
Tahun 2014

No	Kecamatan	Luas Area (Km ²)	Desa/ Kelurahan Village	Penduduk Population
1	P. Sembilan	4,76	5	6.106
2	P. Laut Barat	297,81	11	9.780
3	P. Laut Tanjung Selayar	101,01	10	10.327
4	P. Laut Selatan	378,07	8	9.403
5	P. Laut Kepulauan	107,12	9	11.673
6	P. Laut Timur	642,81	14	13.534
7	P. Sebuku	225,5	8	7.650
8	P. Laut Utara	159,3	21	84.327
9	P. Laut Tengah	337,64	7	9.956



No	Kecamatan	Luas Area (Km ²)	Desa/ Kelurahan Village	Penduduk Population
10	Kelumpang Selatan	279,66	9	9.692
11	Kelumpang Hilir	281,2	9	21.404
12	Kelumpang Hulu	553,44	10	15.406
13	H a m p a n g	589,15	9	10.905
14	Sungai Durian	1.684,64	7	11.022
15	Kelumpang Tengah	1.042,38	13	13.258
16	Kelumpang Barat	349,29	6	5.658
17	Kelumpang Utara	279,45	7	5.618
18	Pamukan Selatan	391,87	11	13.782
19	Sampanahan	488,89	10	10.451
20	Pamukan Utara	638,63	13	19.080
21	Pamukan Barat	589,84	5	9.667

Sumber: BPS Kabaupaten Kotabaru Tahun 2014

*) Angka Sementara Proyeksi Penduduk Tahun 2014

3.3. Kondisi Perekonomian Kabupaten Kotabaru

Secara umum, perekonomian Kabupaten Kotabaru di tahun 2013 menunjukkan aktivitas ekonomi yang baik. Semua sektor dan subsektor ekonomi mampu membukukan kinerja positif. Ditinjau dari besaran nilai PDRB, Kabupaten Kotabaru termasuk kabupaten yang mempunyai kontribusi ekonomi yang besar di Propinsi Kalimantan Selatan dengan *share* 15,94 persen terhadap total PDRB Propinsi Kalimantan Selatan.

3.4. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)

Salah satu indikator yang dapat digunakan untuk melihat tingkat perkembangan perekonomian suatu daerah adalah data Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). PDRB disini menggunakan pendekatan produksi yaitu nilai



tambah bruto dari barang dan jasa yang dihasilkan oleh berbagai unit produksi di dalam satu wilayah dalam jangka waktu tertentu (satu tahun).

Struktur ekonomi suatu daerah diukur dari peran masing-masing sektor/lapangan usaha terhadap total PDRB. Semakin besar nilai tambah yang tercipta di suatu sektor ekonomi akan membuat peran sektor tersebut semakin penting. Struktur ekonomi suatu daerah menjadi indikator penentu apakah daerah tersebut didominasi oleh sektor primer, sekunder ataupun tersier. Sektor primer adalah sektor yang masih banyak mengandalkan peran sumber daya alam dalam proses produksi, yaitu: sektor pertanian dan sektor pertambangan dan penggalian.

Barang dan jasa yang diproduksi dinilai dengan harga produsen yang belum termasuk biaya transport dan keuntungan pemasaran. Unit-unit produksi ini dikelompokkan menjadi 9 (sembilan) kelompok lapangan usaha yaitu: (1) pertanian, (2) pertambangan dan penggalian, (3) industri pengolahan, (4) listrik, gas dan air bersih, (5) konstruksi, (6) perdagangan, hotel dan restoran, (7) angkutan dan komunikasi, dan (8) keuangan, sewa, dan jasa perusahaan, serta (9) jasa-jasa. PDRB atas dasar harga berlaku Kabupaten Kotabaru dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 3.3
Distribusi Persentase PDRB Kabupaten Kotabaru Atas Dasar Harga Berlaku Menurut Lapangan Usaha Tahun 2011 – 2014 (Ribuan Rp)

NO	Sektor	2011		2012		2013		2014*	
		Rp	%	Rp	%	Rp	%	Rp	%
1	Pertanian	3.587.099	32,81	3.877.413	32,02	4.194.310	31,5	4.681.053	31,92
2	Pertambangan dan Penggalian	2.637.532	24,13	2.901.285	23,96	3.023.942	22,7	3.061.969	20,88
3	Industri Pengolahan	700.772	6,41	777.857	6,42	863.421	6,5	949.233	6,47
4	Listrik, Gas dan Air Bersih	17.668	0,16	19.017	0,16	20.470	0,1	23.142	0,15
5	Bangunan / Konstruksi	570.945	5,22	656.587	5,42	755.075	5,6	833.306	5,68
6	Perdagangan, Hotel dan Restoran	1.893.178	17,32	2.173.944	17,95	2.495.535	18,7	2.888.678	19,70
7	Angkutan dan Komunikasi	815.964	7,48	903.095	7,42	993.095	7,4	1.126.847	7,68
8	Bank dll	160.306	1,47	179.940	1,49	202.995	1,5	229.302	1,56



NO	Sektor	2011		2012		2013		2014*	
		Rp	%	Rp	%	Rp	%	Rp	%
10	PDRB dengan sektor pertambangan	10.931.305	100,00	12.106.197	100,00	13.283.868	100	14.660.835	100
11	PDRB tanpa sektor pertambangan	8.350.849		9.267.695		10.328.988		11.673.750	

*) Angka Sementara

Sumber : BPS Kabupaten Kotabaru, Tahun 2015

Tabel tersebut menunjukkan bahwa PDRB atas dasar harga berlaku dengan sektor pertambangan Kabupaten Kotabaru tahun 2011 sampai 2014 mengalami peningkatan. Dilihat dari struktur ekonomi, struktur ekonomi Kabupaten Kotabaru masih didominasi oleh tiga sektor utama, yaitu sektor pertanian, pertambangan dan penggalian, dan sektor perdagangan, hotel, dan restoran. Tahun 2014 menunjukkan bahwa kontribusi sektor pertanian terhadap PDRB sebesar 31,92%, pertambangan dan penggalian sebesar 20,88%, perdagangan, hotel dan restoran sebesar 19,70%.

PDRB per kapita merupakan Produk Domestik Regional Bruto dibagi jumlah penduduk pertengahan tahun di suatu wilayah/daerah. PDRB perkapita di Kabupaten Kotabaru selama kurun waktu 2011-2014 dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 3.4
PDRB Perkapita Kabupaten Kotabaru dengan Pertambangan
Tahun 2011 - 2014

PDRB Perkapita	2011	2012	2013	2014*
Atas Dasar Harga Berlaku	36.770.856	39.962.363	43.031.782	45.050.150
Atas Dasar Harga Konstan	17.675.083	18.495.614	19.242.009	

Sumber: Pemerintah Daerah Kabupaten Kotabaru, Tahun 2015

*) Angka Sementara



Tabel tersebut menunjukkan bahwa PDRB perkapita dalam kurun waktu tahun 2011 sampai 2014 mengalami peningkatan. Pada tahun 2013 sebesar Rp 43.031.782 dan diperkirakan pada tahun 2014 naik menjadi Rp 45.050.150.

Garis besar analisis hasil:

1. Kontribusi sektor ekonomi terhadap PDRB
2. Komoditas yang potensial untuk dikembangkan
3. Investasi yang diprioritaskan
4. Potensi pariwisata
5. Kebijakan investasi
6. Strategi pengembangan investasi

Salah satu isu strtategis dalam RPJMD Kabupaten Kotabaru Tahun 2016-2020 adalah “Pengembangan Ekonomi Potensial Kabupaten Kotabaru dan UMKM”. Hal ini sejalan dengan kebijakan nasional yaitu mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan sektor-sektor strategis ekonomi domestik yang merupakan isu strategis di provinsi Kalimantan Selatan yaitu Industri kreatif sebagai sektor strategis dan di tingkat Kabupaten Kotabaru diarahkan pada peningkatan ekonomi dan Pengembangan Ekonomi Potensial Kabupaten Kotabaru dan Kerja Sama Daerah.

Sektor Kerja Sama yang merupakan sektor penting di Kabupaten Kotabaru, memberikan potensi yang cukup besar dengan peluang-peluang yang ada sebagai berikut:

1. Era otonomi menciptakan kesempatan masyarakat untuk secara mandiri mengelola perekonomiannya secara profesional untuk kepentingan masyarakat.
2. Interaksi yang lebih intens dengan dunia yang lebih luas baik regional maupun internasional membuka peluang terhadap akses ke sumber-sumber baru yang lebih baik dan lebih murah;
3. Globalisasi dan keterbukaan menjanjikan peluang bagi akses kepada sumber-sumber input baik kapital, teknologi dan skill secara bebas dan murah,



disamping itu akan membuka peluang pemasaran lebih luas bagi produk dan komoditas.

4. Melalui desentralisasi semakin besar peluang sector swasta untuk berperan dalam pembangunan pertanian di perdesaan. terkait industri hulu sampai hilir.
5. Informasi dan teknologi yang menambah wawasan dan komitmen bagi pembangunan kesehatan, pendidikan, ekonomi, budaya dan spiritual.
6. Masih tersedia luasan lahan yang dapat dikembangkan untuk mendukung berbagai sector terutama sector industri
7. Meningkatnya permintaan terhadap produk-produk pertanian, perkebunan dan peternakan merupakan peluang pasar yang sangat besar.
8. Pencanaan Program Revitalisasi Sub Sektor Perkebunan melalui pengembangan komoditas kelapa sawit, karet, kakao dan jarak oleh Pemerintah Pusat merupakan peluang besar yang dapat diraih Kabupaten Kotabaru untuk semakin memacu pengembangan komoditas perkebunan, khususnya kelapa sawit dan karet.
9. Berkembangnya teknologi tepat guna dapat dimanfaatkan bagi pengembangan peternakan yang lebih produktif.
10. Tersedianya potensi sumberdaya lahan dan angkatan kerja yang belum termanfaatkan diluar peternakan menciptakan peluang agribisnis yang besar di masa depan.
11. Meningkatnya permintaan terhadap produk pertanian, perkebunan dan peternakan merupakan peluang pasar yang sangat besar.
12. Pencanaan Program Revitalisasi Sub Sektor Perkebunan melalui pengembangan komoditas kelapa sawit, karet, kakao dan jarak oleh Pemerintah Pusat merupakan peluang besar yang dapat diraih Kabupaten Kotabaru untuk semakin memacu pengembangan komoditas perkebunan, khususnya kelapa sawit dan karet.



Dari permasalahan yang diproyeksikan di dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Kabupaten Kotabaru 2007-2026 yang menjadi faktor pendukung perlunya Kerja Sama daerah diantaranya yaitu :

1. Era otonomi daerah bisa menimbulkan ancaman atas tapal batas dengan tetangga mengingat pengelolaan sumberdaya lintas batas cenderung mengaburkan perbatasan wilayah administrasi;
2. Terbatasnya kemampuan pemerintah daerah untuk menyediakan berbagai peralatan yang berkaitan dengan teknis pemantauan dan pengukuran;
3. Arus pendatang baru yang umumnya memiliki keterampilan dan keahlian yang lebih baik dari penduduk lokal sehingga berpotensi merebut kesempatan kerja penduduk lokal.

Payung hukum di bidang Kerja Sama daerah yang ada selama ini adalah:

1. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 363 dan Pasal 364 yang mengatur tentang Kerja Sama Daerah. Pada Pasal 363 ayat (1) disebutkan bahwa dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, Daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan, ayat (2) Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan oleh Daerah dengan : a. Daerah lain; b. pihak ketiga; dan/ atau c. lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, ayat (3) Kerja sama dengan Daerah lain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dikategorikan menjadi kerja sama wajib dan kerja sama sukarela. Tentang kerja sama wajib ini diuraikan lebih lanjut pada Pasal 364.
2. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 yang sekarang diganti dengan Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, mengatur tentang Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah; Kedudukan, Tugas dan Fungsi Perangkat Daerah Provinsi; Kedudukan, Tugas dan Fungsi Perangkat Daerah Kabupaten; Besaran Organisasi dan Perumpunan Perangkat Daerah; Susunan Organisasi



Perangkat Daerah; Eselon Perangkat Daerah; Staf Ahli; dan Pembinaan dan Pengendalian Organisasi; Disebutkan bahwa pembentukan perangkat daerah berdasarkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan, dengan memperhatikan kebutuhan, kemampuan keuangan, cakupan tugas, kepadatan penduduk, potensi, karakteristik serta sarana dan prasarana. Penataan organisasi perangkat daerah dilakukan melalui analisis jabatan dan analisis beban kerja sesuai peraturan perundang-undangan.

3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah; Peraturan ini mengatur tentang prinsip kerjasama, yaitu efisiensi, efektivitas, sinergi, saling menguntungkan, kesepakatan bersama, itikad baik, mengutamakan kepentingan nasional dan keutuhan wilayah Negara Kesatuan RI, persamaan kedudukan, transparansi, keadilan dan kepastian hukum. Objek Kerja Sama adalah seluruh urusan pemerintahan yang telah menjadi kewenangan daerah otonom dan dapat berupa penyediaan pelayanan publik. Hal-hal teknis tentang tata cara kerja sama daerah diatur di dalam Peraturan ini seperti penguangan kerja sama daerah melalui perjanjian kerjasama, standar minimal perjanjian kerjasama, pelaksanaan perjanjian Kerja Sama yang dapat dilakukan oleh satuan kerja perangkat daerah, persetujuan DPRD dalam hal kerja sama yang membebani daerah dan masyarakat dan penganggarannya, dan lain sebagainya.
4. Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025; Peraturan Presiden ini dibuat dalam rangka percepatan tata kelola pemerintahan yang baik, dalam rangka pelaksanaan reformasi birokrasi di seluruh Kementerian/ Lembaga Pemerintah Daerah. Di dalam Peraturan ini disebutkan bahwa pelaksanaan operasional *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025 dituangkan dalam Road Map Reformasi Birokrasi yang ditetapkan 5 tahun sekali. Lampiran Peraturan Presiden ini terdiri dari (empat) 4 Bab, yaitu Pendahuluan, *Grand Design* Reformasi Birokrasi, Road Map Reformasi Birokrasi dan Penutup. Reformasi birokrasi



berkaitan dengan ribuan proses tumpangtindih (*overlapping*) antarfungsi-fungsi pemerintahan, melibatkan jutaan pegawai, dan memerlukan anggaran yang tidak sedikit. Selain itu, reformasi birokrasi pun perlu menata ulang proses birokrasi dari tingkat (*level*) tertinggi hingga terendah dan melakukan terobosan baru (*innovation breakthrough*) dengan langkah-langkah bertahap, konkret, realistis, sungguh-sungguh, berfikir di luar kebiasaan/rutinitas yang ada (*out of the box thinking*), perubahan paradigma (*a new paradigm shift*), dan dengan upaya luar biasa (*business not as usual*). Oleh karena itu, reformasi birokrasi nasional perlu merevisi dan membangun berbagai regulasi, memodernkan berbagai kebijakan dan praktek manajemen pemerintah pusat dan daerah, dan menyesuaikan tugas fungsi instansi pemerintah dengan paradigma dan peran baru. Upaya tersebut membutuhkan suatu *grand design* dan *road map* reformasi birokrasi yang mengikuti dinamika perubahan penyelenggaraan pemerintahan sehingga menjadi suatu *living document*.

5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 56 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah; Peraturan ini dibuat dalam rangka standarisasi dan tertib penataan kelembagaan perangkat daerah untuk menindaklanjuti ketentuan yang ada di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Pada bagian Pendahuluan Lampiran dari Peraturan ini disebutkan bahwa pembinaan dan pengendalian organisasi dalam rangka penerapan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplikasi antar daerah dan antar sektor, sehingga masing-masing pemerintah daerah taat asas dan taat norma dalam penataan kelembagaan perangkat daerah yang dilaksanakan melalui fasilitasi, asistensi, pemberian arahan, pendoman, bimbingan, supervise pelatihan serta kerjasama. Dalam penataan kelembagaan perangkat daerah harus menerapkan prinsip-prinsip organisasi, antara lain visi dan misi yang jelas, pelembagaan fungsi staf dan fungsi lini serta fungsi pendukung secara tegas, efisiensi dan



efektifitas, rentang kendali serta tata kerja yang jelas. Penjabaran tugas pokok dan fungsi masing-masing perangkat daerah ditetapkan dengan Peraturan Bupati/ Walikota. Sekretariat Daerah pada prinsipnya memiliki tugas dan fungsi sebagai unsur staf yang pada hekekatnya menyelenggarakan fungsi koordinasi perumusan kebijakan, koordinasi pelaksanaan tugas dinas daerah dan lembaga teknis daerah mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi, pelaporan serta pelayanan adminstratif. Selain itu Sekretariat daerah juga melaksanakan fungsi hukum dan perundang-undangan, organisasi dan tatalaksana, hubungan masyarakat, protokol serta fungsi pemerintahan umum lainnya yang tidak tercakup dalam tugas dinas dan lembaga teknis, misalnya penanganan urusan kerjasama, perbatasan dan lain-lain.

6. Peraturan Daerah Kabupaten Kotabaru Nomor 02 Tahun 2013 Tentang Kerja Sama Daerah. Pada bagian menimbang disebutkan bahwa Kerja Sama daerah harus mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban serta memberikan keuntungan bagi pemerintah daerah dan pihak yang beKerja Sama dengan daerah dan bahwa Kerja Sama daerah dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan penyediaan pelayanan publik dengan memanfaatkan potensi yang ada pada daerah sehingga perlu dilakukan dengan cara yang bertanggungjawab dalam sebuah perikatan. Peraturan Daerah ini terdiri dari 13 Bab, diantaranya tentang Ruang Lingkup Kerjasama, Objek Kerjasama, Prinsip Kerjasama, Bentuk Kerjasama, Kelembagaan, Tata Cara Kerja Sama Daerah, Perjanjian Kerjasama, Penggunaan Dana APBD pada Kerja Sama Daerah dan Hasil Kerjasama. Dari keseluruhan ketentuan yang mengatur tentang Kerja Sama Daerah ini, tidak satu ketentuapun yang menyebutkan tentang Sub Bagian Kerja Sama Pemerintah Kabupaten Kotabaru;
7. Peraturan Daerah Kabupaten Kotabaru Nomor 24 Tahun 2013 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Kotabaru. Peraturan Daerah ini



merupakan pengganti Peraturan Daerah Kabupaten Kotabaru Nomor 08 Tahun 2008. Pada Peraturan Daerah ini, Organisasi Sekretariat Daerah terdiri dari :

- a. Sekretariat Daerah;
- b. Asisten Pemerintahan, membawahi
 1. Bagian Tata Pemerintahan, terdiri dari :
 - a) Sub Bagian Pemerintahan Umum;
 - b) Sub Bagian Otonomi Daerah; dan
 - c) Sub Bagian Kerja Sama Daerah.
 2. Bagian Organisasi, terdiri dari :
 - a) Sub Bagian Kelembagaan;
 - b) Sub Bagian Ketatalaksanaan; dan
 - c) Sub Bagian Analisa Formasi Jabatan dan Pendayagunaan Aparatur
 3. Bagian Hukum dan Hak Asasi Manusia, terdiri dari :
 - a) Sub Bagian Penyusunan Produk Hukum;
 - b) Sub Bagian Dokumentasi dan Informasi Hukum; dan
 - c) Sub Bagian Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia
- c. Asisten Perekonomian, Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat, membawahi:
 1. Bagian Perekonomian, terdiri dari :
 - a) Sub Bagian Bina Produksi dan Distribusi;
 - b) Sub Bagian Bina Potensi dan Prasarana Sarana; dan
 - c) Sub Bagian Pengembangan Usaha Daerah
 2. Bagian Kesejahteraan Rakyat, terdiri dari :
 - a) Sub Bagian Fasilitasi Keagamaan;
 - b) Sub Bagian Fasilitasi Pendidikan, Pemuda, Olahraga dan Kebudayaan;
 - c) Sub Bagian Fasilitasi Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial
 3. Bagian Pertanahan, terdiri dari :
 - a) Sub Bagian Fasilitasi Pengadaan dan Pengendalian Pertanahan;



- b) Sub Bagian Fasilitasi Penanganan Permasalahan Pertanahan; dan
- c) Sub Bagian Tata Batas Wilayah
- d. Asisten Administrasi Umum, membawahi
 - 1. Bagian Umum, terdiri dari :
 - a) Sub Bagian Rumah Tangga;
 - b) Sub Bagian Pengadaan; dan
 - c) Sub Bagian Pemeliharaan Aset.
 - 2. Bagian Humas dan Protokol, terdiri dari :
 - a) Sub Bagian Pengelolaan Informasi dan Pengelohan Data Elektronik;
 - b) Sub Bagian Protokol dan Kehumasan;
 - c) Sub Bagian Peliputan dan Pemberitaan
 - 3. Bagian Keuangan, terdiri dari :
 - a) Sub Bagian Perencanaan dan Pelaporan;
 - b) Sub Bagian Penatausahaan Keuangan;
 - c) Sub Bagian Akuntansi
 - 4. Bagian Tata Usaha, terdiri dari :
 - a) Sub Bagian Tata Usaha dan Kepegawaian;
 - b) Sub Bagian Tata Usaha Pimpinan; dan
 - c) Sub Bagian Sandi dan Telekomunikasi.
- e. Kelompok Jabatan Fungsional

Pada Pasal 11 disebutkan bahwa rumusan tugas, fungsi dan uraian tugas unsur-unsur organisasi masing-masing Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD diatur dengan Peraturan Bupati.