

# TINJAUAN ORGANISASI DAERAH TINGKAT II: Studi Kasus Dua Kabupaten/Daerah Tingkat II Percontohan'

(Oleh : Dr. Azhar Kasim, MPA)

## 1. Pendahuluan

Kebijaksanaan desentralisasi pemerintahan dan otonomi daerah di Indonesia mempunyai dasar hukum yang cukup kuat. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa "Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hal-hal asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa". Selanjutnya dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1993 dikatakan bahwa "Pelaksanaan otonomi daerah ditujukan pada perwujudan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 mengatakan bahwa dalam rangka pelaksanaan kebijakan desentralisasi dibentuk Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II, dengan titik berat otonomi daerah dilaksanakan pada Daerah Tingkat II (Dati II). Pemberian otonomi pada daerah harus memperkuat negara kesatuan dan meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah di daerah, khususnya dalam pembangunan dan pelayanan masyarakat.

Meskipun kebijaksanaan desentralisasi pemerintahan dan otonomi daerah sudah dimulai semenjak awal era kemerdekaan dan telah beberapa kali mengalami perubahan, misalnya, Undang-undang No. 1 tahun 1945 dan Undang-undang No. 18 Tahun 1965 menekankan pada otonomi yang lebih luas, sedangkan Undang-undang No. 5 Tahun 1974 lebih menekankan pada aspek integrasi Pemerintah Daerah kedalam Pemerintahan Nasional dalam negara kesatuan. Dalam kenyataannya implementasi kebijaksanaan tersebut selalu mengalami banyak hambatan. Sumitro Maskun, Direktur Jenderal Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah (1994:4-5), mengatakan bahwa ada beberapa hambatan dan kendala dalam implementasi kebijaksanaan desentralisasi yang titik beratnya ada pada Daerah Tingkat II; antara lain sebagai berikut:

- a. Masih adanya keragu-raguan Departemen Teknis dan Pemerintah Daerah Tingkat I untuk menyerahkan sebagian urusan pemerintahan ke Daerah Tingkat II dengan alasan Daerah Tingkat II belum mampu dan atau khawatir urusan yang diserahkan tidak dapat dilaksanakan.
- b. Peraturan Pemerintah dan atau Peraturan Daerah tentang penyerahan urusan kepada Daerah merupakan produk tahun 1950an yang materinya tidak sesuai lagi dengan perkembangan pembangunan.
- c. Penyerahan urusan pada umumnya tidak disertai dengan penyerahan sumber pembiayaan, pegawai dan perlengkapan yang diperlukan.
- d. Sumber Pendapatan Asli Daerah sangat terbatas karena adanya kebijaksanaan fiskal yang ditetapkan oleh pemerintah.

Akibatnya, penyerahan berbagai urusan pemerintahan kepada Pemerintah Daerah telah menambah beban yang harus dibiayai oleh Pemerintah Daerah. Upaya menjadikan Daerah Otonom mampu mengurus rumah tangganya sendiri masih jauh dari kenyataan. Hal inilah yang mendorong Pemerintah melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 105 Tahun 1994 membenrui Proyek Percontohan otonomi Daerah di 26 Kabupaten di 26 Propinsi.

## Masalah Pokok

Penelitian ini memusatkan perhatian pada aspek organisasi dari perangkat Daerah Otonom Tingkat II pada umumnya dan Dati II Percontohan pada khususnya, yaitu unit-unit organisasi dibawah Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Jadi masalah pokok penelitian ini adalah tentang "Bagaimana implikasi organisasi dari kebijaksanaan desentralisasi pemerintahan dan otonomi daerah, khususnya sehubungan dengan konsekuensi penyerahan berbagai urusan pemerintahan kepada Daerah otonom Tingkat II Percontohan.

### Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implikasi organisasi dari Kebijakan Pemerintahan dan Otonomi Daerah terhadap Daerah Tingkat II Percontohan.

### Kerangka Pemikiran

Secara historis struktur administrasi negara (sebagai unsur utama administrasi publik) di Indonesia adalah sangat sentralisasi. Peranan pemerintah pusat sangat dominan. Pada masa penjajahan Belanda, administrasi negara didisain menjadi sangat sentralisasi agar mudah mengamankan kepentingan pemerintah kolonial. Perkembangan perekonomian pada awal abad ke-20 dimasa penguasa dunia bisnis Belanda bertambah kuat maka terjadilah perubahan kebijakan pemerintah kolonial kearah yang agak terbuka. Pada masa itu mulai berlaku desentralisasi pemerintahan secara terbatas untuk mencapai efisiensi administrasi dengan pendirian pemerintah lokal dengan otonomi yang sangat terbatas. Kebijakan ini sejalan dengan apa yang disebut sebagai "Ethical Policy" yaitu kebijakan Pemerintah Kolonial Belanda yang bertujuan untuk membantu meningkatkan pendidikan dan tingkat hidup sekelompok kecil warga pribumi yang mempunyai status priyayi atau penguasa pribumi dengan harapan dapat memenuhi kebutuhan sumber daya manusia bagi perusahaan Belanda dan menciptakan pasar bagi produk industri dari Negeri Belanda. Pada masa penjajahan Jepang, terjadi kemunduran, pemerintah lokal kehilangan otonominya (Lihat: Sutherland, 1979:45; dan B. hoessein, 1995:134-374).

Semenjak kemerdekaan tahun 1945 telah ada kebijakan desentralisasi pemerintahan yang bertujuan untuk membangun pemerintah daerah yang mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Setelah mengalami berbagai perubahan kebijakan desentralisasi, ternyata implementasi kebijakan tersebut selalu mengalami kesulitan, sehingga tidak mendukung terlaksananya otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab seperti yang diinginkan oleh para pembuat kebijakan.

Sekarang ini penguasa globalisasi sangat terasa diberbagai bidang kehidupan. Kemajuan teknologi informasi dan transformasi telah mendorong globalisasi dalam arus investasi (penanaman modal), selera konsumen dan jaringan

industri. Kebijakan proteksi terhadap industri dalam negeri sudah tidak relevan lagi karena tiap negara saling membutuhkan kerjasama dalam pembangunan ekonomi. Tiap negara hams mampu bersaing dalam perdagangan bebas. Hal ini menimbulkan tuntutan baru agar peranan pemerintah berubah dari keterlibatan langsung dalam alokasi sumber daya man pun dalam proses produksi barang dan jasa menjadi keterlibatan yang tidak langsung yaitu peranan menciptakan situasi yang lebih kondusif bagi sektor swasta dalam berbagai program sosial dan ekonomi dalam konteks kerjasama regional dan perdagangan bebas (Ohmae, 1995).

Menanggapi kebutuhan masyarakat tersebut, Pemerintah telah melakukan berbagai upaya seperti kebijakan deregulasi kehidupan perekonomian dan desentralisasi pemerintahan. Malahan pemerintah mencoba melakukan terobosan terhadap kesulitan implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah dengan menetapkan 26 Daerah Tingkat sebagai "percontohan" untuk memantapkan Daerah Otonom sesuai dengan maksud Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945.

Sebenarnya, pandangan konvensional dalam ilmu administrasi publik kurang memperhatikan masalah-masalah organisasi aparatur pemerintahan. Literatur administrasi negara umumnya melihat masalah organisasi hanya terbatas pada masalah tujuan, sumber daya dan kepemimpinan. Pandangan ini merupakan pendekatan dari atas kebawah (top-down), maksudnya, apabila tujuan sudah jelas, sumber daya sudah tersedia, serta kepemimpinan yang bersifat rasional, maka usaha pencapaian tujuan dianggap akan terlaksana dengan mudah. Masalah organisasi ini dianggap relatif dapat diatasi dengan mudah sehingga kurang mendapat perhatian (Lihat: Wilson, 1989:14-28). Teori birokrasi Max Weber melihat masalah organisasi perangkat pemerintahan terutama dari segi struktur, prosedur dan dasar hukumnya, kurang memperhatikan segi perilaku dan proses kelebagaannya (Lihat: Gerth and Mills, 1946:228-230; Wilson 1989:334-335).

Asumsi-asumsi yang mendasari pandangan konvensional sudah tidak sesuai lagi dengan realitas. Asumsi-asumsi tersebut adalah tentang lingkungan seperti lingkungan sosial-budaya, politik, ekonomi, teknologi dan perdagangan

internasional: asumsi tentang visi dan misi yang harus dicapai; dan asumsi tentang "core competence" yang dimiliki dan yang harus dikembangkan. Misalnya, kemajuan teknologi informasi dan transportasi serta pengaruh globalisasi terhadap semua aspek kehidupan masyarakat menuntut adanya administrasi negara yang handal agar bangsa kita dapat bersaing dalam perdagangan bebas yang mulai tahun 2003 sudah diberlakukan di lingkungan negara-negara Asean. Jadi, mulai disadari bahwa organisasi perangkat pemerintah lokal yang moderen sesungguhnya jauh lebih kompleks, karena ruang lingkup tugasnya sangat luas, "stakeholders" atau jumlah pihak-pihak yang berkepentingan sangat banyak dan beragam, sehingga pendekatan terhadap masalah organisasi tersebut mencakup studi tentang apakah ada hubungan antara bagaimana cara aparatur pemerintahan diorganisasikan, dipimpin, dan dikelola dengan kinerja aparatur pemerintah tersebut. Pendekatan "reinventing government" (Osborne and Gaebler, 1993) sebagai upaya untuk meningkatkan relevansi pemerintahan pada umumnya dan administrasi negara pada khususnya, juga menekankan pada pentingnya aspek organisasi, misalnya:

1. Penekanan pada bagaimana pemerintah melaksanakan kebijaksanaan yang sudah diputuskan, Misalnya tentang mekanisme kerja dan organisasi penyelenggaraan kebijaksanaan tersebut.
2. Penekanan pada implementasi proses pemerintahan yang adaptif terhadap kebutuhan riil masyarakat (market based public service), kalau mungkin melakukan kegiatan swadana (be entrepreneurial), dan memberdayakan masyarakat, (empowering clients) agar dapat dicapai kualitas pelayanan yang tinggi.
3. Melakukan deregulasi kehidupan perekonomian dan desentralisasi pemerintahan sehingga lebih banyak pelayanan masyarakat dapat diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

Karena itu, keberhasilan kebijaksanaan otonomi daerah juga tergantung pada penanganan aspek organisasi perangkat pemerintahan daerah yang bersangkutan. Misalnya, upaya privatisasi organisasi publik hanya dapat dilakukan untuk jenis organisasi publik yang melakukan pelayanan masyarakat tertentu (seperti BUMN), karena ada

misi organisasi publik (seperti organisasi perangkat Dati II) yang tidak relevan dengan hakekat organisasi bisnis (seperti misi pelayanan sosial, pemerataan kesempatan, stabilitas politik, dan sebagainya). Sebab sudut pandang organisasi publik adalah dari segi kepentingan seluruh anggota masyarakat, sedangkan sudut pandang organisasi bisnis dari segi kepentingan pemilik perusahaan. Meskipun demikian aspek-aspek organisasi seperti struktur organisasi, sumber daya manusia, pendanaan, sistem dan prosedur, kepemimpinan, strategi, dan "shared values" merupakan aspek-aspek yang dapat mempengaruhi keberhasilan organisasi publik maupun bisnis/privat.

Keberhasilan Daerah Otonom dapat dilihat dari seberapa jauh kebutuhan nyata masyarakat dapat dipenuhi, masyarakat dapat diberdayakan, dan puas terhadap pelayanan yang mereka terima. Aspek struktur organisasi adalah tentang pembagian wewenang dan tanggung jawab dan hubungan kerja. Aspek sumber daya manusia antara lain mencakup perencanaan sumber daya manusia, produktivitas pekerja, sistem remunerasi, dan pelatihan dan pengembangan. Aspek pendanaan mencakup sumber pendapatan dan alokasi anggaran. Aspek sistem dan prosedur mencakup kerjasama antar unit organisasi (cross-functional) dan upaya penyederhanaan prosedur kerja. Aspek kepemimpinan adalah tentang gaya kepemimpinan Kepala Daerah. Aspek strategi adalah tentang visi dan misi serta garis-garis besar bagi pelaksanaan tugas dan tanggung jawab pengurusan rumah tangga Daerah Otonom. Akhirnya, "shared values" adalah tentang kesamaan persepsi terhadap nilai-nilai dan norma-norma organisasional.

Implementasi kebijaksanaan desentralisasi pemerintahan dan otonomi daerah merupakan proses transformasi organisasi dari bentuk sentralisasi ke bentuk yang lebih desentralisasi. Proses transformasi organisasi ini mencakup (1) "reframing" yaitu pergeseran konsepsi, visi dan pengukuran keberhasilan organisasi; (2) "restructuring" yaitu perubahan struktur, "reengineering" proses kerja, alokasi sumber daya dsb; (3) "revitalization" yaitu merubah kinerja pelayanan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan teknologi; dan (4) "renewal" yaitu memperbaharui sistem penggajian, promosi, pengembangan karier dan organisasi (Gouillart and

Kelly, 1995:6-15). Jadi proses pemberian otonomi daerah yang lebih luas seperti dalam kasus Kabupaten/Daerah Tingkat II Percontohan dapat dilihat sebagai proses transformasi organisasi. Keberhasilan Daerah Otonom sangat dipengaruhi oleh efektivitas proses transformasi organisasi aparatur Daerah Otonom yang bersangkutan.

#### Metode Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analisis.

Pengumpulan data dilakukan dengan cara :

1. Studi Kepustakaan, yaitu studi terhadap dokumen dan literatur tentang kebijaksanaan desentralisasi pemerintahan dan otonomi daerah di Indonesia.
2. Studi Lapangan, yaitu dengan mengunjungi dan mewawancarai para pejabat inti di Departemen Dalam Negeri dan dua Kabupaten/Daerah Tingkat II Percontohan yaitu : Kabupaten/Dati II Banyumas, Jawa Tengah; dan Kabupaten/Dati II Sleman, D.I. Yogyakarta. Pemilihan Kabupaten tersebut berdasarkan pertimbangan praktis yaitu Kabupaten yang bersangkutan mudah untuk didatangi. Informan dalam penelitian ini dipilih secara

"purposive" yaitu terdiri dari:

- Direktur Jenderal PUOD, Departemen Dalam Negeri
- Para Bupati/KDH
- Para Sekwilda
- Beberapa orang Kepala Dinas

Informan tersebut adalah mereka yang banyak terlibat dalam implementasi kebijaksanaan desentralisasi pemerintahan dan otonomi daerah di Indonesia.

#### 2. Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1974, kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia adalah dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, khususnya dalam pembangunan dan pelayanan masyarakat. Daerah otonom di Indonesia terdiri dari Daerah Tingkat I (Dati I) dan Daerah Tingkat II (Dati II), dengan titik berat otonomi daerah dilaksanakan pada Daerah Tingkat II. Sedangkan pemerintah daerah otonom tersebut terdiri dari dua unsur yaitu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

(DPRD). Dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) Tahun 1993 dijelaskan bahwa pemberian otonomi daerah diarahkan untuk lebih mengembangkan dan memacu pembangunan Daerah, memperluas peranserta masyarakat, serta lebih meningkatkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dengan memperhatikan kemungkinan pengembangan dan pemanfaatan potensi Daerah dan secara saling mendukung dengan kemampuan Nasional". Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia ditujukan untuk menciptakan "Otonomi Daerah yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab".

Daerah otonom merupakan bagian integral dari pada negara kesatuan Indonesia. Ruang lingkup otonomi yang diberikan kepada daerah otonom hanya mencakup wewenang menetapkan dan implementasi kebijaksanaan dalam bidang-bidang kehidupan tertentu sesuai dengan wewenang yang sudah diserahkan oleh Pemerintah Pusat serta wewenang untuk menggali sumber daya keuangan sendiri untuk tugas-tugas rutin dan pembangunan dalam bidang-bidang tersebut. Otonomi daerah tidak mencakup wewenang membuat undang-undang, peradilan (yudikatif), pertahanan dan keamanan, moneter, dan hubungan luar negeri. Dalam kenyataannya, jenis bidang-bidang pemerintahan yang diserahkan kepada Dati I jauh lebih banyak dibandingkan dengan jenis bidang-bidang pemerintahan yang diserahkan pada Dati II, meskipun Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 mengatakan bahwa titik berat otonomi daerah dilaksanakan pada Dati I (Hoessein, 1993:358-378).

Secara teoritis, sistem pemerintahan daerah yang berlaku di Indonesia termasuk tipe sistem perpektoral terintegrasi (integrated perfectoral system), yaitu terdapat integrasi dalam dua hal. Pertama, terdapat integrasi antara batas-batas daerah otonom dengan batas-batas wilayah administratif dibawah yurisdiksi Pemerintah Pusat. Khususnya, di Dati II juga terdapat integrasi dengan batas-batas wilayah administratif dibawah yurisdiksi Pemerintah Dati I. Contohnya, batas-batas Dati II adalah sama dengan batas-batas instansi vertikal yang ada di daerahnya seperti Kantor Departemen (Kandep) dan Cabang Dinas Dati I. Kedua, Jabatan Kepala Daerah (Otonom) dirangkap oleh Kepala Wilayah. Misalnya, Bupati

sebagai Kepala Wilayah Kabupaten merangkap jabatan Kepala Daerah Tingkat II dan Walikota sebagai Kepala Wilayah Kotamadya merangkap jabatan Kepala Daerah Tingkat II. Menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1974, proses pemilihan Kepala Daerah dimulai dan pencalonan oleh DPRD, kemudian ditetapkan dan diangkat oleh Pemerintah Pusat. Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Kepala Daerah tidak bertanggung jawab kepada DPRD tetapi berkewajiban memberi keterangan pertanggung jawaban kepada DPRD tentang pelaksanaan pemerintahan daerah yang dipimpinnya. Maksudnya, agar DPRD sebagai salah satu unsur Pemerintah Daerah dapat mengikuti dan melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah (Lihat: Hoessein, 1995:13-14).

Direktorat Pembinaan Pemerintah Daerah (1995) menjelaskan tujuan pemberian otonomi kepada Daerah Tingkat II sebagai berikut:

1. Memungkinkan Dati II yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri;
2. Meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan di Dati yang bersangkutan;
3. Menimbulkan dan meningkatkan kemandirian Pemerintah Daerah Tingkat II melalui partisipasi masyarakat;
4. Mengembangkan mekanisme demokrasi di Dati II.

Rumusan tujuan pemberian otonomi kepada Dati II tersebut diatas mencerminkan pandangan yang optimis tentang keberhasilan kebijaksanaan desentralisasi pemerintahan di Indonesia. Pandangan lain ada yang meragukan kemungkinan keberhasilan kebijaksanaan otonomi daerah tersebut, karena kebijaksanaan tersebut dibatasi pada pemberian kewenangan untuk pelaksanaan teknis daripada kebijaksanaan diberbagai urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada Dati II. Apalagi kalau diteliti praktek desentralisasi dan otonomi daerah semenjak penyerahan kedaulatan oleh Belanda, ternyata sebagian besar kewenangan pangkal maupun tambahan yang telah diberikan kepada Dati II, tidak terlaksana seluruhnya malahan ada yang ditarik kembali oleh departemen teknis Pemerintah Pusat yang bersangkutan.

Implementasi kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, khususnya dengan penekanan pada Dati II menghadapi banyak masalah. Pertama, adanya kerancuan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Dati II karena Dati I maupun instansi vertikal yang ada di Dati II yang bersangkutan, juga mengelola urusan pemerintahan yang sejenis. Kedua, adanya keterbatasan kemampuan keuangan daerah karena potensi PAD (Pendapatan Asli Daerah) yang kecil dan bantuan keuangan dari Pemerintah Pusat dan Dati I sudah ditentukan cara penggunaannya (specific grants), sehingga Pemerintah Dati II tidak leluasa dalam menyusun anggaran Dati II yang bersangkutan. Ketiga, kemampuan administrasi Dati II yang rendah karena banyak faktor yang tidak mendukung seperti: kualitas sumber daya manusia yang kurang memadai, struktur organisasi yang "rigid", sistem dan prosedur yang berbelit-belit, dan sebagainya. Dilain pihak, cepatnya perubahan sosial-ekonomi masyarakat telah meningkatkan kebutuhan terhadap pelayanan masyarakat yang lebih efisien, "reliable", dan "predictable". Akibatnya, terasa pelayanan masyarakat yang diberikan oleh Dati II semakin lama semakin jauh dari harapan masyarakat sebagai pengguna jasa pemerintahan daerah. Dati II ternyata tidak mampu merealisasikan semua urusan pemerintahan yang sudah diberikan kepada mereka. Dewasa ini jumlah urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Dati I ada sejumlah 19 jenis sedangkan yang dilaksanakan oleh Dati II hanya ada 6 sampai 9 jenis. Jadi ide penekanan titik berat otonomi daerah di Dati II masih jauh dari kenyataan.

Proyek percontohan otonomi daerah tingkat II di 26 Dati II yang tersebar di 26 propinsi kecuali OKI Jakarta yang diresmikan pada bulan November 1995, dimaksudkan sebagai upaya terobosan untuk mengatasi kemacetan pelaksanaan kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah dengan titik berat pada Dati II.

### **3. Daerah Tingkat II Percontohan**

Proyek percontohan otonomi daerah ini ditetapkan dengan Kepmendagri Nomor 105 Tahun 1994 dan Inmendagri Nomor 45 Tahun 1994. Konsep pemberdayaan Daerah Tingkat II menurut proyek percontohan ini adalah pencyrahan sebagian besar urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat

dan Dati I kepada Dati I dengan ketentuan sebagai berikut:

- Menyerahkan sebagian urusan-urusan pemerintahan yang selama ini ditangani oleh Kantor Wilayah Departemen/Lembaga Non Departemen di Dati I ke Dati II;
- Penyempurnaan kelembagaan Dinas-dinas Daerah, serta pengalihan status personalia dan peralatan dari Kandep dan Cabang Dinas Tingkat I ke Dinas Tingkat II;
- Pengalihan anggaran yang terkait dengan urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan tersebut diatas kepada Dati II/Dinas Daerah Tingkat II.

Proyek Percontohan Otonomi Daerah pada dati II mencakup 26 Dati II yang berikut:

1. Kabupaten Daerah Tingkat II Aceh Utara, Dais la Aceh;
2. Kabupaten Daerah Tingkat II Simalungun, Sumatra Utara;
3. Kabupaten Daerah Tingkat II Tanah Daier, Suamtra Barat;
4. Kabupaten Daerah Tingkat II Muara Enim, Sumatra Selatan;
5. Kabupaten Daerah Tingkat II Bengkulu Selatan, Bengkulu;
6. Kabupaten Daerah Tingkat II Balanghari, Jambi;
7. Kabupaten Daerah Tingkat II Kampar, Riau;
8. Kabupaten Daerah Tingkat II Lampung Tengah, Lampung;
9. Kabupaten Daerah Tingkat II Bandung, Jawa Barat;
10. Kabupaten Daerah Tingkat II Banyumas, Jawa Tengah;
11. Kabupaten Daerah Tingkat II Sleman, Daista Yogyakarta;
12. Kabupaten Daerah Tingkat II Sidoarjo, Jawa Timur;
13. Kabupaten Daerah Tingkat II Badung, Bali;
14. Kabupaten Daerah Tingkat II Lombok Tengah, Nusa Tenggara Barat;
15. Kabupaten Daerah Tingkat II Timor Tengah Selatan, Nusa Tenggara Timur;
16. Kabupaten Daerah Tingkat II Aileu, Timor Timur;
17. Kabupaten Daerah Tingkat II Sambas, Kalimantan Barat;
18. Kabupaten Daerah Tingkat II Kotawaringin Timur, Kalimantan Tengah;

19. Kabupaten Daerah Tingkat II Tanah Laut, Kalimantan Selatan;
20. Kabupaten Daerah Tingkat II Kutai, Kalimantan Timur;
21. Kabupaten Daerah Tingkat II Minahasa, Sulawesi Utara;
22. Kabupaten Daerah Tingkat II Donggala, Sulawesi Tengah;
23. Kabupaten Daerah Tingkat II Gowa, Sulawesi Selatan;
24. Kabupaten Daerah Tingkat II Kendari, Sulawesi Tenggara;
25. Kabupaten Daerah Tingkat II Maluku Tengah, Maluku; dan
26. Kabupaten Daerah Tingkat II Sorong, Irian Jaya.

Dengan adanya penyerahan sebagian besar urusan-urusan pemerintahan kepada Dati II niaka Dinas-dinas Daerah Tingkat II merupakan satu-satunya instansi yang menangani pelayanan masyarakat dalam bidang urusan-urusan pemerintahan tersebut. Adanya penyerahan urusan-urusan tersebut diharapkan dapat mendorong Pemerintah Daerah Tingkat II untuk lebih aktif melakukan kegiatan pemerintahan yang sudah merupakan tanggung jawabnya, sebab instansi pemerintahan lain sudah tidak melakukannya lagi. Sebelum proyek percontohan hanya sebagian kecil (6 sampai 9 jenis) urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh Dati II, sesudah proyek percontohan scbagaian besar urusan-urusan pemerintahan (18 sampai 25 jenis) yang diselenggarakan oleh Dati II.

Berikut ini adalah jenis urusan pemerintahan yang diserahkan dari Pemerintah Pusat dan Dati I kepada Dati II:

1. Urusan Pendapatan Daerah;
2. Urusan Pendidikan dan Kebudayaan;
3. Urusan Kesehatan;
4. Urusan Pertanian Tanaman Pangan;
5. Urusan Perikanan;
6. Urusan Peternakan;
7. Urusan Perkebunan;
8. Urusan Bina Marga;
9. Urusan Cipta Karya;
10. Urusan Pengairan;
11. Urusan Lalu Li mas Angkutan Jalan;
12. Urusan Pariwisata;
13. Urusan Perindustrian;
14. Urusan Sosial;
15. Urusan Tenaga Kerja;

16. Urusan Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan;
17. Urusan Pertambangan;
18. Urusan Kehutanan;
19. Urusan Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil;
20. Urusan Perdagangan;
21. Urusan Kependudukan dan Catalan Sipil;
22. Urusan Pembangunan Masyarakat Desa;
23. Urusan Kebersihan dan Pertamanan;
24. Urusan Perumahan; dan
25. Urusan Pasar.

Satuan organisasi pengelola urusan-urusan pemerintahan tersebut adalah Dinas-dinas Dati II, dan nama dari Dinas-dinas tersebut disesuaikan dengan kebutuhan Dati II yang bersangkutan, Di Kabupaten/Dati I! berikut: Kotawaringin Timur, Kalimantan Tengah; Kendari, Sulawesi Tenggara; Aileu, Timor Timur; dan Maluku Tengah, Maluku, urusan-urusan Bina Marga, Cipta Karya, dan Pengairan disatukan dalam Dinas Pekerjaan Umum. Sedangkan di Kabupaten/Dati II berikut: Kampar, Riau; Sambas, Kalimantan Barat; Tanah Laut, Kalimantan Selatan; Kutai, Kalimantan Timur; dan Timor Tengah Selatan. Nusa Tenggara Timur, urusan Bina Marga dan urusan Pengairan disatukan dalam Dinas Bina Marga dan Pengairan. Khususnya di Kabupaten/Dati II Minahasa, Sulawesi Utara, dan Kabupaten/Dati II Badung, Bali, urusan Bina Marga dan urusan Cipta Karya disatukan dalam Dinas Bina Marga dan Cipta Karya.

Di enam Kabupaten/Dati II berikut: Bandung, Jawa Barat; Banyumas, Jawa Tengah; Sleman, Yogyakarta; Badung, Bali; dan Lombok Tengah, Nusa Tenggara Barat, urusan kehutanan ditambah dengan urusan konservasi tanah dikelola oleh Dinas Kehutanan dan Konservasi Tanah. Sedangkan di Kabupaten/Dati II Sidoarjo, Jawa Timur tidak ada Dinas Kehutanan. Ternyata di lima Kabupaten/Dati II berikut: Simalungun; Sumatra Utara; Tanah Datar, Sumatra Barat; Minahasa, Sulawesi Utara; Gowa, Sulawesi Selatan; Timor Tengah Selatan, Nusa Tenggara Timur; dan Aileu, Timor Timur, tidak terdapat Dinas Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan.

Sebagian Daerah Tingkat II percontohan sudah mempunyai Dinas Kebersihan dan

Pertamanan yaitu di kabupaten/Dati II: Aceh Utara, Aceh; Simalungun, Sumatra Utara; Muara Enim, Sumatra Selatan; Banyumas, Jawa Tengah; Sidoarjo, Jawa Timur; Gowa, Sulawesi Selatan; dan Badung, Bali. Sedangkan di Kabupaten/Dati II Kampar hanya ada Dinas Kebersihan, di Kabupaten/Dati II Simalungun ada Dinas Perumahan. Sepuluh Kabupaten/Dati II mempunyai Dinas Pasar yaitu di Kabupaten/Dati II: Simalungun, Sumatra Utara; Kampar, Riau; Muara Enim, Sumatra Selatan; Lampung Tengah, Lampung; Bandung, Jawa Barat; Sidoarjo, Jawa Timur; Sambas, Kalimantan Barat; Minahasa, Sulawesi Utara; Donggala, Sulawesi Tengah; dan Kendari, Sulawesi Tenggara.

Dinas Kebersihan dan Pertamanan, dan Dinas Pasar diharapkan akan menjadi UPTD atau BUMD dalam waktu satu tahun. Dinas Cipta Karya di Kabupaten/Dati II: Batanghari, Jambi; Banyumas, Jawa Tengah; dan Gowa, Sulawesi Selatan menampung tugas dan fungsi Dinas Tata Kota. Sedangkan Dinas Cipta Karya di Kabupaten/Dati II Sorong, Irian Jaya menampung tugas dan fungsi Dinas Perumahan.

Dalam penelitian ini dua Kabupaten Daerah Tingkat II diberi perhatian khusus yaitu: Kabupaten/Dati II Banyumas yang mempunyai 23 Dinas untuk mengurus 23 urusan yaitu urusan pendapatan daerah sampai dengan urusan kebersihan dan pertamanan; dan Kabupaten/Dati II Sleman yang mempunyai 22 Dinas untuk mengurus 22 urusan yaitu urusan pendapatan daerah sampai dengan urusan pembangunan masyarakat desa.

#### 4. Implikasi Organisasi proyek Percontohan Dati II

Proyek percontohan Otonomi Daerah di Daerah Tingkat II mencakup penyerahan sebagian besar urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat dan Daerah Tingkat I kepada Daerah Tingkat II. Hal ini mempunyai implikasi yang sangat besar terhadap organisasi Daerah Tingkat II (Dati II) yang bersangkutan. Berikut ini dibahas beberapa unsur implikasi organisasi daripada penyerahan urusan-urusan pemerintahan kepada Dati II yang pada gilirannya dapat mempengaruhi keberhasilan realisasi otonomi daerah.

Pertama, proyek percontohan mempunyai !.

dampak yang strategik terhadap Dati II sebab ruang lingkup otonomi daerah bertarabab luas. visi tentang otonomi daerah secara formal telah berubah. titik berat otonomi daerah bergeser kearah Dati II. Urusan-urusan pemerintahan dan sumber daya (personalia, pembiayaan, dan perlengkapan) yang melekat dengannya diserahkan oleh Pemerintah Pusat dan Dati I kepada Dati II sehingga keberadaan instansi vertikal yang bersangkutan tidak diperlukan lagi, kecuali untuk beberapa instansi vertikal yang niasih memiliki cukup banyak sisa urusan yang tidak diserahkan kepada Dati II telah membentuk instansi vertikal baru dengan nama lain, seperti Kantor Inspeksi Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Kalau diteliti lebih mendalam, terayata strategi otonomi daerah tersebut lebih menekankan otonomi daerah sebagai kewajiban yang harus dilaksanakan daripada hak alas perolehan sumber pendapatan daerah. Penelitian di Kabupaten/Dati II Sleman dan Kabupaten/Dati II Banyumas mengungkapkan bahwa penyerahan urusan-urusan pemerintahan dalam Proyek Percontohan ternyata menciptakan tantangan berat bagi kedua Dati II tersebut karena tugas dan kewajiban yang melekat dengan urusan-urusan pemerintahan tersebut lebih besar dari pada tambahan kemampuan sumber daya akibat penyerahan urusan-urusan pemerintahan yang bersangkutan. Ada indikasi bahwa penyerahan urusan-urusan pemerintahan kepada Dati II belum mempunyai dampak yang signifikan terhadap otonomi daerah karena tingkat ketergantungan Dati II kepada Pemerintah Pusat dan Dati I masih tetap besar, meskipun hampir semua urusan-urusan pemerintahan sudah diserahkan kepada Daerah Tingkat II. Banyak keputusan-keputusan anggaran, kepegawaian dan perlengkapan untuk keperluan urusan-urusan pemerintahan yang sudah diserahkan kepada Dati II niasih harus dibuat ditingkat pusat atau propinsi. Persepsi tentang visi dan strategi pelaksanaan kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah diantara berbagai instansi pemerintahan (Pusat, Dati I, dan Dati II) belum sama, khususnya tentang perubahan pengelolaan berbagai urusan pemerintahan yang telah diserahkan atau yang harus diserahkan kepada Dati II dalam Proyek Percontohan. Sistem administrasi negara dan administrasi pembangunan yang berlaku masih berorientasi pada pendekatan sentralisasi sektoral, padahal implikasi organisasi daripada Proyek Percontohan Otonomi Daerah Tingkat II menekankan pada desentralisasi keputusan perencanaan, pelaksanaan dan

pengawasan. Peraturan perundang-undangan yang berlaku belum mendukung upaya penekanan titik berat otonomi daerah pada Dati II.

Kedua, konsekuensi daripada penyerahan urusan-urusan pemerintahan yang selama ini dikelola oleh instansi-instansi vertikal seperti Kantor Departemen (Kandep) dan Cabang Dinas Dati I kepada Dinas-dinas Dati II adalah hilangnya satuan-satuan organisasi instansi vertikal yang bersangkutan. Struktur organisasi pemerintahan yang lebih desentralisasi mungkin dapat lebih mudah dikoordinasikan oleh Bupati Kepala Daerah Tingkat II yang bersangkutan. Tumpang tindih kewenangan antara Dati II dengan instansi-instansi vertikal dapat dihilangkan karena hanya ada satu instansi yang menangani urusan-urusan pemerintahan yang sudah diserahkan kepada Dati II tersebut, yaitu Dinas-dinas Dati II. Kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa masalah struktur organisasi ini tidak semudah itu, sebab setelah Proyek Percontohan jumlah Dinas-dinas Dati II menjadi sangat banyak yaitu berisar antara 18 sampai 25 jenis sehingga mempersulit koordinasi. Dilain pi hak Dati II Banyumas telah membentuk Kantor Perizinan Satu Atap (KPSA) untuk mempermudah koordinasi dan meningkatkan efisiensi pelaksanaan. Hal ini tentu mengurangi penyebaran kegiatan ke Dinas-dinas Dati II yang terkait dan pada gilirannya tentu mengurangi kebutuhan terhadap jumlah Dinas-dinas Dati II yang ada. Sebagai perbandingan *municipalities* (sejenis pemerintah lokal di Amerika Serikat) yang terdiri dari *cities, towns, villages, atau boroughs*, masing-masing melaksanakan sejumlah urusan pemerintahan. *Cities* adalah yang paling banyak melaksanakan urusan-urusan pelayanan masyarakat dan pemerintahan seperti ketertiban dan keamanan (*public safety*), pekerjaan umum, rumah sakit, perpustakaan umum, perencanaan tata kota, pendidikan tinggi, museum, penjara, taman umum, fasilitas rekreasi, dan pemberian berbagai izin, dan fungsi inspeksi. *Villages* dan *boroughs* adalah relatif lebih kecil. Satuan pemerintah lokal yang kecil, minimum melaksanakan urusan-urusan ketertiban dan keamanan serta sedikit pekerjaan umum. Pemerintah lokal di Amerika Serikat sangat beragam baik dari segi struktur organisasi, maupun jumlah penduduk. luas daerah maupun jumlah urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawabnya. Seluruhnya ada sekitar 82.000 pemerintah lokal di Amerika, Serikat (Rosenbloom and Goldman, 1989:95-96). Struktur organisasi

pemerintah lokal di Amerika Serikat sangat ditentukan oleh kebutuhan nyata masyarakat daerah yang bersangkutan.

Sebelum Proyek Percontohan banyak instansi vertikal mempunyai Kancam (Kantor Kecamatan) Departemen untuk mengelola urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawabnya di wilayah Kecamatan. Setelah adanya Proyek Percontohan niaka Kancam dihapuskan sedangkan Dinas-dinas Dati II belum mempunyai perangkat seperti Cabang Dinas di wilayah Kecamatan meskipun keberadaannya sangat dibutuhkan terutama untuk mengurus urusan-urusan pemerintahan yang baru diterimanya. Keputusan Menpan No. 124/1995 hanya mengatur pembentukan Dinas-dinas Dati II dan keseragaman eselon jabatan-jabatan struktural di Dati II Proyek Percontohan. Pemerintah Dati II tidak diberi wewenang untuk mengubah struktur organisasi perangkatnya sehingga proses perubahan/pengembangan struktur organisasi perangkat Dati II harus melalui prosedur yang panjang dan memakan waktu lama karena hal ini masih merupakan wewenang Pemerintah Pusat. Disamping itu, Keputusan Menpan tersebut diatas menyatakan bahwa Dinas Kebersihan dan Pertamanan, dan Dinas Pasar akan diubah menjadi UPTD atau BUMD, tetapi dalam kenyataannya dinas-dinas tersebut belum berubah statusnya antara lain karena secara ekonomis tidak layak atau belum mampu beroperasi secara swadana tanpa mengorbankan kewajiban tugas pelayanan masyarakat.

Ketiga, sumber daya manusia yang dimiliki oleh Dati II masih jauh dari kualifikasi yang dibutuhkan. Meskipun, melalui proyek percontohan telah ditransfer hampir semua sumber daya manusia yang ada di instansi-instansi vertikal, tetapi hal ini tidak bisa memenuhi peningkatan kebutuhan kualitas sumber daya manusia karena adanya penambahan wewenang bagi Dinas-dinas Dati II. Hal ini disebabkan karena instansi-instansi vertikal pada waktu sebelum adanya Proyek Percontohan merupakan satuan organisasi pelaksana (tingkat operasional), sedangkan organisasi perangkat Dati II setelah Proyek Percontohan merupakan satuan organisasi yang otonom yang harus mampu merencanakan, melaksanakan dan mengawasi upaya mengums rumah tangganya sendiri. Karena itu, kualifikasi para pegawai yang berasal dari instansi-instansi vertikal tidak memenuhi kebutuhan Dati II karena mereka pada umumnya adalah tenaga kerja pelaksana/operasional. Sedangkan kebutuhan Dati II adalah tidak hanya tenaga kerja pelaksana/operasional tetapi juga tenaga kerja yang mampu melaksanakan tugas-tugas perencanaan atau manjerial. Keadaan ini bertambah parah karena pegawai-pegawai yang terbaik dari Instansi-instansi vertikal banyak yang tidak ikut pindah ke Dinas-dinas Dati II. Berikut ini adalah contoh perkembangan jumlah pegawai di dua Dati II percontohan:

**Tabel 1 Jumlah Pegawai Dati II  
Sebelum dan Sesudah Proyek Percontohan:**

Dati II	Jumlah Pegawai Sebelum Proyek Percontohan		Jumlah Pegawai Sesudah Proyek Percontohan	
			PNS Guru	PNS Kab/Dati II Total
Sleman Banyumas	2.221	3.593	5.345	3.419 8.393
	4.520	8.764	12.913	

Lebih dari setengah jumlah PNS (Pegawai Negeri Sipil) Guru tersebut adalah golongan III dan beberapa orang Golongan IV, sedangkan PNS yang bekerja di kantor-kantor Kabupaten Dati II sebagian besar termasuk golongan II kebawah. Sebagai contoh di Dati II Banyumas dari 4.520 PNS Kab/Dati II hanya terdapat 912 pegawai golongan III dan 73 golongan IV. Umumnya pegawai yang mempunyai latar pendidikan tinggi (program diploma atau saijana) termasuk golongan III dan IV. Jadi, di dua Dati II tersebut diatas terdapat masalah ketidaksesuaian kualifikasi personalia dengan spesifikasi jabatan yang diduduki serta banyak pegawai yang mempunyai latar belakang pendidikan maupun keterampilan yang rendah.

Sebagian dari kebutuhan peningkatan mutu sumber daya manusia dapat dipenuhi melalui pendidikan dan pelatihan (diktat) terhadap pegawai yang sudah ada. Dana untuk keperluan pendidikan dan pelatihan pegawai Dati II sudah dialokasikan sebesar 5 persen dari anggaran pegawai melalui bantuan SDO (Subsidi Daerah Otonom), meskipun demikian pelaksanaan pendidikan dan pelatihan pegawai Dati II masih belum optimal, belum semua dana dapat terserap. Program pendidikan dan pelatihan bagi pegawai Dati II terutama dalam bentuk diklat perjenjangan dan diklat teknis

fungsional, tetapi belum ada evaluasi yang sistematis terhadap efektivitas program pendidikan dan pelatihan tersebut. Disamping itu, di Dati II Banyumas ada beberapa orang PNS yang dikirim ke Program Pascasarjana untuk program Magister atau program Doktor. Sedangkan kebutuhan pegawai baru sulit dipenuhi antara lain karena formasi untuk penerimaan pegawai baru masih tergantung kepada alokasi formasi pegawai dari Pemerintah Pusat. Penyeragaman struktur organisasi dan eselon jabatan dilingkungan Dati II mengakibatkan kurangnya pegawai di Dati II menjadi kurang menarik dibandingkan karir mereka yang bekerja di instansi vertikal milik Pemerintah Pusat atau Dati I. Penyeragaman struktur organisasi dan eselon jabatan tersebut menyebabkan terbatasnya kemungkinan promosi pegawai melalui hirarkhi (perjenjangan), sedangkan promosi melalui jabatan fungsional belum masih terbatas pada jabatan dokter dan guru. Penentuan formasi pegawai PNS Dati II ditentukan oleh Badan Koordinasi Kepegawaian Negara (BAKN) melalui proses yang terintegrasi secara nasional terutama berdasarkan kemampuan keuangan negara. Hal ini menyebabkan perencanaan pegawai Dati II tidak bisa dilakukan secara otonom. Selanjutnya struktur organisasi yang "rigid" mempersulit upaya pemberdayaan pegawai.

**Tabel Perbandingan PAD, Anggaran Rutin, dan APBD**

Kabupaten/ Daerah Tingkat II	Tahun Anggaran	Realisasi PAD	Realisasi Anggaran Rutin	APBD (realisasi)	% PAD dari APBD	% PAD dari Anggaran Rutin
Kab/Dati II Sleman	1994/1995	4,833,500,000	N.A	24,436,868,433	19,79%	30,82% 38,35%
	1995/1996	7,436,598,282	24,115,000,000	42,613,889,411	17,45%	
	1996/1997	11.026,684,640	28,749,491,095	49,188,601,445	22,42%	
Kab/Dati II Banyumas	1994/1995	7,311,734,996	N.A	41,343,252,216	17,68%	45,17%
	1995/1996	8,789,473,149	19,482,091,489	38,400,940,540	22,89%	
	1996/1997	10,001,014,000	61,227,491,000	84,689,096,000	11,81%	
Kab/Dati II Bandung	1994/1995	20,575,664,322	N.A	85,966,344,792	23,79%	
	1995/1996	27,098,565,49	N.A	113,234,291,178	23,93%	

**Keterangan:**

- 1) Sumber data adalah Laporan Pelaksanaan Proyek Percontohan Otonomi Dati II dan Nota Keuangan Dati II ybs.
- 2) Data tahun anggaran 1996/1997 berasal dari Rencana APBD Dati II ybs.
- 3) Kabupaten/Dati II Bandung tidak sebagai sampel dalam penelitian ini.
- 4) N. A berarti datanya tidak diperoleh.

\*\*

Keempat, sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah faktor utama yang mempengaruhi kemampuan daerah untuk mengelola rumah tangganya sendiri secara otonom. Menurut akal sehat (*common sense*), suatu Dati II paling sedikit harus mampu membiayai kegiatan operasional Pemerintah Daerah untuk pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan yang sudah diserahkan kepadanya. Dalam APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) untuk pembiayaan kegiatan operasional ini tercermin dari anggaran rutin yang mencakup belanja pegawai, belanja barang, belanja pemeliharaan, dan lain-lain. Dalam kenyataannya, sebagian besar (71,23 persen) Dati II di Indonesia hanya mempunyai PAD yang kurang dari 20 persen (UGM dan Depdagri, 1992). Jumlah tersebut belum cukup untuk membiayai kegiatan rutin Dati II yang bersangkutan.

Dari label 2 terlihat bahwa persentase PAD terhadap APBD di tiga Dati II berkisar antara 11,81% sampai dengan 23,93%. Adanya Proyek Percontohan ternyata hampir tidak menaikkan peranan PAD dalam APBD, malahan di Kabupaten/Dati II Banyumas bisa terjadi penurunan peranan PAD yang agak besar yaitu 22,89% menjadi 11,79% apabila RAPBD 1996/1997 berhasil direalisasikan. Selanjutnya, dari data yang sangat terbatas ini terlihat bahwa PAD Dati II tidak mampu membiayai anggaran rutin Dati II yang bersangkutan, yaitu pada tahun anggaran 1995/1996 hanya 38,35% di Dati II Sleman dan 45,17% di Dati II Banyumas.

Dari Nota Keuangan Pemerintah Kabupaten/Dati II Banyumas ternyata pada tahun anggaran 1995/1996 hanya mampu merealisasikan 45,94% dari RAPBN yaitu hanya Rp. 38.400.940.540,92 dari target Rp. 83.633.290.000,00 dan sebagian besar pendapatan daerah direncanakan berasal dari bantuan Pemerintah Pusat dan Dati I. Disamping itu, ada hal yang menggembirakan yaitu partisipasi masyarakat dalam pembiayaan berbagai proyek pembangunan masyarakat sangat besar yaitu 50 persen dari seluruh pembiayaan proyek Dana yang terkumpul melalui partisipasi masyarakat ini tidak termasuk dalam APBD Dati II.

Dari wawancara dengan para pejabat Dati II Sleman dan Banyumas ternyata mereka berpendapat bahwa sulit untuk meningkatkan PAD

meskipun ada penyerahan urusan-urusan pemerintahan kepada Dati II sebab hal ini lebih merupakan tambahan beban pembiayaan daripada tambahan pendapatan daerah. Sedangkan, bantuan dari Pemerintah Pusat dan Dati II ternyata sulit diharapkan kenaikannya, malahan bisa berkurang karena perhatian dari Pemerintah Pusat dan Dati I yang dulu memiliki instansi vertikal di Dati II agak berkurang.

Kelima, sistem dan prosedur yang berlaku di lingkungan organisasi perangkat Dati II diatur oleh berbagai peraturan perundang-undangan. Misalnya, diatur oleh Peraturan Daerah atau oleh bermacam-macam petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk pelaksanaan teknis (juknis) yang dibuat oleh Pemerintah Pusat dan Dati I. Setelah adanya Proyek Percontohan, ada indikasi bahwa Pemerintah Daerah Tingkat II yang bersangkutan lebih banyak mengambil inisiatif penyempurnaan sistem dan prosedur terutama yang berhubungan dengan pelayanan masyarakat. Di Dati II Banyumas, Pemerintah Daerah telah dilakukan upaya penyederhanaan prosedur pengurusan Kartu Tanda Penduduk (KTP) sehingga waktu pengurusan dapat dikurangi dari 3 sampai 6 bulan menjadi hanya 1 minggu. Disamping itu, telah dibuat KPISA (Kantor Pelayanan Satu Atap) bagi pengurusan 16 jenis perizinan oleh Pemda Tingkat II Banyumas, sehingga tidak lagi tersebar di banyak Dinas-dinas Dati II. Meskipun sistem dan prosedur pelayanan baru ini lebih cepat tetapi biayanya relatif lebih mahal. Apalagi penyederhanaan sistem dan prosedur ini tidak diikuti (tidak terintegrasi) dengan penyederhanaan struktur organisasi perangkat Dati II.

Pemerintah Dati II mengalami kesulitan dalam melaksanakan berbagai urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepadanya karena perangkat Pemerintah Dati II tidak dapat melepaskan diri dari berbagai peraturan perundang-undangan yang berasal dari Pemerintah Pusat. Banyak juklak dan juknis yang tidak sesuai dengan kondisi di lapangan tetapi harus diikuti oleh Dinas-dinas Dati II, misalnya tentang kepegawaian, pengelolaan keuangan, perlengkapan, pemeliharaan dan sebagainya.

Keenam, kepemimpinan dalam organisasi perangkat Dati II berdasarkan observasi dan diskusi dengan para pejabat Dati II Banyumas dan Dati II

Sleman. terayata sangat terikat dengan nilai-nilai budaya organisasi yang birokralik. Salah satu ciri yang dominan adalah keterikatan mereka dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (*bound to the rules*). Ada kecenderungan melihat berbagai masalah yang dihadapi oleh Dati II dengan pendekatan formal. Misalnya. kecenderungan para pejabat untuk mengatakan bahwa penyebab masalah-masalah tersebut adalah karena ketidak patuhan para bawahan terhadap juklak dan juknis yang sudah ada. Sebaliknya, apabila mereka berpendapat bahwa peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah yang tidak tepat, maka mereka menganggap perubahan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan sebagai cara pemecahan masalah yang dihadapi. Padahal masalah-masalah tersebut jauh lebih kompleks karena banyak faktor-faktor lain yang mempengaruhinya, seperti faktor gaya kepemimpinan yang dimiliki oleh seorang pejabat, visi mereka tentang otonomi daerah, komitmen terhadap kepentingan umum. keterbukaan (transparansi) dalam pengelolaan kegiatan, dan sebagainya.

Ketujuh, *shared values*, yaitu kesamaan persepsi terhadap nilai-nilai dan norma-norma organisasional diantara para pejabat dan pegawai Dati II. Jadi *shared values* ini menyangkut budaya organisasi. Dari berbagai praktik pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Dati II terayata pendekatan yang dominan adalah *input oriented* yaitu menekankan pada kemampuan Dati U memperoleh dan menggunakan sumber daya tanpa dikaitkan secara nyata dengan hasil yang dicapai. Misalnya, reaksi Pemerintah Dati II terhadap penyerahan sebagian besar urusan-urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat dan Dati I kepada Dati II adalah pengalihan sumber daya pendukung dari instansi vertikal kepada Dinas-dinas Dati II dengan harapan tiap tahun ada kenaikan bantuan dari Pemerintah Pusat dan Dati I, paling sedikit sesuai dengan kenaikan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Pendekatan seperti ini tidak sesuai dengan jiwa otonomi dalam mengelola rumah tangga daerah. Secara teoritis, dengan adanya pemberian otonomi yang lebih banyak kepada Dati II maka Pemerintah Dati II lebih leluasa melakukan berbagai upaya penyempurnaan dan penyerdahan proses pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat sehingga dicapai tingkat efisiensi dan mutu pelayanan yang lebih tinggi.

## Kesimpulan

1. Implikasi organisasi kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah, khususnya dengan adanya Proyek Percontohan Otonomi Daerah Tingkat II, adalah terjadinya proliferasi organisasi organisasi karena bertambahnya jumlah Dinas-dinas Dati II menyusul penyerahan sebagian besar urusan-urusan pemerintahan yang sebelumnya dilaksanakan oleh instansi vertikal yang ada di Dati II yang bersangkutan;
2. Penyerahan banyak urusan pemerintahan kepada Dati II telah menyebabkan bertambahnya beban keuangan yang harus dipikul oleh Dati II yang bersangkutan. Hal ini disebabkan oleh pertumbuhan pendapatan yang lebih kecil dibandingkan dengan pertumbuhan anggaran. Disamping itu. proliferasi organisasi perangkat Dati II mendorong inefisiensi dalam penggunaan sumber daya manusia, sarana dan prasarana;
3. Pengelolaan sumber daya belum terintegrasi dengan program/aktivitas Pemerintah Dati II karena masih dikelola secara sentralisasi sektoral. Meskipun urusan-urusan pemerintahan sudah diserahkan kepada Dati II, tetapi sebagian besar pendapatan Dati II masih tetap berasal dari bantuan Pemerintah pusat atau Dati I, dan prosedur pengajuan usulan proyek pembangunan dan usulan kegiatan rutin Dati II seperti DUP (Daftar Usulan Proyek) maupun DDK (Daftar Usulan Kegiatan), serta pengajuan formasi pegawai masih tetap melalui berbagai Kanwil, departemen teknis yang terkait, Departemen Keuangan dan Bappenas.
4. Sudah ada upaya penyerdahan sistem dan prosedur pelayanan masyarakat oleh Pemerintah Dati II, seperti dengan mendirikan Kantor Pelayanan Satu Atap untuk pelayanan pengurusan berbagai perizinan. Meskipun penyerdahan sistem dan prosedur kerja telah berhasil memperpendek waktu pelayanan tetapi belum dipelajari apakah pelayanan tersebut sudah memuaskan masyarakat.
5. Terdapat perbedaan persepsi antara berbagai instansi pemerintah yang terlibat dalam implementasi Proyek Percontohan Daerah Otonomi Tingkat II tentang visi otonomi daerah dan nilai-nilai yang terkait didalamnya.
6. Jenis kepemimpinan yang dominan di dalam

organisasi perangkat Dati II adalah kepemimpinan yang lebih bersifat birokratik. Hal ini tidak sesuai dengan kebutuhan Dati II sebagai daerah otonom karena kurang menekankan pada pendekatan partisipatif dan demokratis, tetapi lebih menekankan pada pendekatan formal dan hierarkhis. 0

#### Saran-Saran

1. Perlu diadakan penyederhanaan struktur organisasi perangkat Dati II agar lebih sesuai dengan kebutuhan nyata dan kemampuan keuangan Dati II sehingga dapat ditingkatkan dayaguna dan hasilgunanya.
2. Perlu adanya keseimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah agar kemampuan keuangan Dati II dapat ditingkatkan. Bantuan keuangan dan Pemerintah Pusat dan Dati I sebaiknya dalam bentuk "block grant" agar Pemerintah Dati II dapat lebih leluasa mengelola keuangan daerah sehingga dapat ditingkatkan efektivitas (cost effectiveness) nya.
3. Perlu desentralisasi pengelolaan sumber daya manusia (kepegawaian) agar Pemerintah Dati II dapat melakukan perencanaan dan pengembangan sumber daya manusia sesuai dengan kebutuhan nyata organisasi perangkat Dati II.
4. Perlu pembaharuan peraturan prundang-undangan yang terkait dengan kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah agar dapat dicegah inkonsistensi dalam implementasi kebijaksanaan tersebut.

#### Referensi

Barrington, T.J. *From Big Government to local Government: The Road to Decentralization*. Dublin: Institute of Public Administration, 1975

- Delay, simon, douglas Lamb, and Nick Devas. "Funding Systems for the Daerah Percontohan" Institute of Local Government Studies, University of Birmingham, UK, September 1995
- Drucker, Peter F. "The Theory of the Business". *Harvard Business Review*, Sept-Oct 1994
- Gerth and Mills. *From Max Weber: Essays in sociology*. New York: Oxford University Press, 1946
- Gouillart, Francis J. and James N, Kelly. *Trnasforming the Organization*. New York: Me Craw-hill, Inc., 1995
- Hoessein, Bhenyamin. "Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia: Akan Berputarkah Roda Desentralisasi Dari Efisiensi ke Demokrasi". Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Universitas Indonesia, 18 November 1995
- Maskun, Sumitro. "Kebijaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah". Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, 1994 (memeograph)
- Ohmae, Kenichi. *The End of The nation State: The Rise of Regional Economies*. New York: The Free Press: 1995
- Osborne, David and Ted Gaebler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: A Plume Book, 1993
- Perry, James L. *Handbook of Public Administration*. San Fransisco: Jossey-Bass Publishers, 1990
- Sutherland, Heather. *The Making of a Bureaucratic Elite*. Singapore: Heinemann Educational Books (Asia) Ltd. 1977
- Wilson, James Q. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books, 1989