

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Ketika otonomi daerah dilahirkan pada awal tahun 2001, melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dimulailah babak baru sistem pemerintahan di Indonesia, dari sistem sentralistik menuju model pemerintahan yang desentralistik. Mencermati format baru sistem pemerintahan Indonesia yang disebut otonomi daerah, maka terdapat pergeseran-pergeseran yang bersifat paradigmatik dalam tatanan penyelenggaraan pemerintahan. Era otonomi daerah dewasa ini ditandai dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang menjadikan suatu daerah otonomi yang berasaskan luas, nyata dan bertanggungjawab.

Indonesia sebagai negara penganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yaitu adanya penyerahan wewenang dari tingkat atas kepada tingkat bawah secara hierarkis. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah daerah adalah urusan yang sifatnya konkuren yang artinya diluar urusan yang meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama atau yang sifatnya mutlak (PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota). Melalui penyerahan wewenang itulah pemerintah pada tingkat bawah diberikan kesempatan untuk mengambil inisiatif dalam mengembangkan kreativitas guna mencari solusi terbaik atas setiap masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas sehari-hari.

Selain itu desentralisasi dapat pula dipahami sebagai penyerahaan wewenang politik dan perundang-undangan untuk perencanaan, pengambilan keputusan dan manajemen pemerintahan dari pemerintah (pusat) kepada unit-unit sub nasional (daerah/wilayah) administrasi negara atau kepada kelompok-kelompok fungsional atau organisasi non pemerintah/swasta (Ryaas Rasyid:1988). Dalam UUD RI Tahun 1945 Pasal 18 ayat (5) termuat landasan desentralisasi yang bunyinya “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”.

Seiring dengan landasan ini penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan aspirasi yang sedang maupun yang akan tumbuh di tengah masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi juga harus dapat menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lain maupun daerah dengan pemerintah pusat, yang artinya mampu membangun kerja sama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah dan menjaga hubungan keserasian dengan pemerintah dalam rangka menjaga keutuhan NKRI. Tujuan utama dibentuknya pemerintah pada dasarnya menurut Ryaas Rasyid (1997) adalah untuk menjaga suatu sistem tertib sehingga masyarakat dapat menjalani kehidupannya secara wajar dan teratur sehingga pada hakekatnya pemerintah memberikan pelayanan kepada masyarakat yang artinya pemerintah itu tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri melainkan melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan masyarakat agar mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya. Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan

untuk meningkatkan mutu pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu pembentukan daerah mempertimbangkan beberapa faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan dan pertimbangan lain dari sosial politik, sosial budaya serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah dan diberikannya otonomi daerah. Dalam mewujudkan tujuan daerah itu diperlukan suatu organisasi perangkat daerah sebagai pelaksana dalam rangka menyelenggarakan kewenangan yang telah diserahkan kepada pemerintah daerah.

Penyerahan kewenangan yang didukung oleh organisasi perangkat daerah sudah seharusnya bagi daerah yang mandiri untuk mengubah dan menata kembali sistem manajemen pemerintahan daerah agar terciptanya suatu penataan dan penyelenggaraan birokrasi yang baik. Pada konteks ini diyakini bahwa manajemen pemerintahan melalui penataan kembali organisasi yang dalam hal ini organisasi yang berbasis fungsi lebih menekankan pada penting dan kemudahan dalam pelayanan publik sehingga hakekat otonomi dapat terpenuhi. Berkaitan dengan penataan kembali atau restrukturisasi penataan organisasi perangkat daerah, sesuai dengan Pasal 128 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 5 ayat (2) UUD RI Tahun 1945 menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah sebagai peraturan perundang-undangan yang prinsipnya memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata organisasi pemerintah yang efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing.

Pada Pasal 19 ayat (1) PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah menyatakan bahwa besaran organisasi perangkat daerah ditetapkan berdasarkan variabel, antara lain: 1) Jumlah penduduk, 2) Luas wilayah, dan 3) Jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Ketiga variabel ini yang menjadi rujukan, sehingga jumlah dari setiap variabel akan mendapat nilai-nilai tertentu dari tabel penetapan variabel, yang akan dihitung jumlahnya guna ditentukan berapa besaran organisasi perangkat daerah yang seharusnya pada daerah. Oleh karena itu, kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak sama atau seragam. Berikut merupakan data awal penelitian, uraian data sebagai berikut :

Tabel 1
Laporan Realisasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
Kabupaten Manggarai Barat 2012

NO	JENIS PENDAPATAN	ANGGARAN *) (Rp)	REALISASI (Rp)
1	PENDAPATAN ASLI DAERAH 1. Pendapatan Pajak Daerah 2. Pendapatan Retribusi Daerah 3. Pendapatan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan 4. Lain-lain PAD yang Sah	27.152.549.000 6.710.500.000 8.752.987.000 5.254.795.500 6.434.266.500	25.751.592.978,96 7094569130,00 7539401525,00 5254795520,96 5862826803,00
2	PENDAPATAN TRANSFER TRANSFER PEMERINTAH PUSAT-DANA PERIMBANGAN 1. Dana Bagi Hasil Pajak 2. Dana Bagi Hasil Sumber daya alam 3. Dana Alokasi Umum (DAU) 4. Dana Alokasi Khusus (DAK)	408.727.568.474 18.536.160.074 493.817.400 342.638.721.000 47.058.870.000	409.387.557.165 19.201.264.844 488.701.321 342.638.721.000 47.058.870.000
3	TRANSFER PEMERINTAH PUSAT LAINNYA 1. Dana penyesuaian	24.741.019.000 24.741.019.000	24.741.019.000 24.741.019.000
4	PENDAPATAN TRANSFER PEMERINTAH PROVINSI 1. Pendapatan bagi hasil pajak	4.981.797.038 4.981.797.038	5.220.712.501 5.220.712.501
5	LAIN-LAIN PENDAPATAN YANG SAH 1. Pendapatan hibah 2. Pendapatan dana darurat 3. Pendapatan lainnya	- - - -	- - - -
	JUMLAH PENDAPATAN	465.602.933.512	465.100.881.644,96

JENIS BELANJA			
1	BELANJA OPERASI/TIDAK LANGSUNG	337.868.165.653	326.679.946.177
	1. Belanja Pegawai	232.242.373.545	229.707.771.278
	2. Belanja barang	98.007.922.108	89.752.790.514
	3. Belanja sosial	1.827.870.000	1.694.384.385
	4. Belanja Hibah	5.790.000.000	5.525.000.000
2	BELANJA MODAL	127.726.371.389	124.075.518.445
	1. Belanja tanah	-	-
	2. Belanja peralatan dan mesin	12.365.487.380	11.921.240.183
	3. Belanja gedung dan bangunan	34435094308	32825240818
	4. Belanja jalan, irigasi dan jaringan	80904739701	79324887444
	5. Belanja aset tetap lainnya	21050000	4150000
	6. Belanja aset lainnya	-	-
3	BELANJA TAK TERDUGA	300.000.000	190.535.004
	1. Belanja tak terduga	300.000.000	190.535.004
	JUMLAH	465.894.537.042	450.945.999.626
	TRANSFER		
	TRANSFER/BAGI HASIL KE DESA	13.033.800.000	12.999.999.892
	1. Bagi hasil pendapatan lainnya	13.033.800.000	12.999.999.892
	JUMLAH BELANJA DAN TRANSFER	478.928.337.042	463.945.999.518
	SURPLUS/DEFISIT	(13.325.403.530)	(1.154.882.126,96)
	PEMBIAYAAN		
	Penerimaan daerah	15.627.570.530	15.567.342.950,89
	1. Penggunaan SiLPA	15.325.403.530	15.300.350.530,89
	2. Penerimaan kembali pemberian pinjaman daerah	302.167.000	266.992.420,00
	3. Penerimaan piutang daerah	-	-
	PENGELUARAN DAERAH	2.302.167.000	2.000.000.000
	1. Penyertaan modal pemerintah daerah	2.000.000.000	2.000.000.000
	2. Pemberian pinjaman daerah	302.167.000	-
	PEMBIAYAAN NETTO	13.325.403.530	13.567.342.950,89
	SISA LEBIH PEMBIAYAAN ANGGARAN	-	14.722.225.077,85

*) : Target pemerintah daerah

Sumber: Bagian Keuangan Setda Kabupaten Manggarai Barat

Jumlah Penduduk Kabupaten Manggarai Barat Tahun 2013 sebanyak 234.235 jiwa dan luas wilayahnya 2.947,46 Km² (Manggarai Barat dalam Angka Tahun 2013). Luas wilayah dan banyaknya jumlah penduduk mendesak dan menuntut pemerintah daerah setempat untuk mengupayakan, mengatur dan membimbing masyarakat dari berbagai lapisan untuk bersama-sama berpartisipasi dalam membangun daerah dalam konteks mandiri atau otonom. Dalam menentukan variabel guna mencapai besaran organisasi perangkat daerah yang ideal sesuai ketiga variabel di atas, Kabupaten Manggarai Barat nilai variabelnya dapat diuraikan sebagaimana pada tabel 2 :

Tabel 2
Nilai Variabel Kabupaten Manggarai Barat Tahun 2013

NO	VARIABEL	KELAS INTERVAL	NILAI
1	Jumlah APBD = Rp. 288.358.720.353	200.000.000.001-400.000.000	10
2	Jumlah penduduk = 234.235 jiwa	150.001-300.000 Jiwa	16
3	Luas wilayah = 2.947,46 Km ²	2001-3000 Km ²	21
Jumlah Variabel Kabupaten Manggarai Barat			47

Sumber: Manggarai Barat dalam angka 2013 & PP No.41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah

Penjumlahan nilai ini menjadi penentu pada ketetapan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang menjelaskan sebanyak berapakah jumlah organisasi perangkat daerah yang sebenarnya dibentuk pada Kabupaten Manggarai Barat. Selanjutnya berdasarkan penjumlahan pada tabel 2 merujuk penjumlahan pada Pasal 21 ayat (2) PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang menyatakan bahwa besaran organisasi perangkat daerah dengan nilai antar 40 (empat puluh) sampai dengan 70 (tujuh puluh) seperti yang terjadi pada Kabupaten Manggarai Barat seharusnya terdiri dari :

- a. Sekretariat daerah, terdiri dari paling banyak 3 (tiga) asisten;
- b. Sekretariat dewan;
- c. Dinas paling banyak 15 (lima belas);
- d. Lembaga teknis daerah paling banyak 10 (sepuluh);
- e. Kecamatan; dan
- f. Kelurahan.

Besaran organisasi Kabupaten Manggarai Barat saat ini berdasarkan Peraturan Daerah-Peraturan daerah yang ada pada Kabupaten Manggarai Barat seperti yang tergambar pada tabel 3 :

Tabel 3
Besaran Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Manggarai Barat

No	Jumlah Besaran Organisasi Kabupaten Manggarai Barat		
	PP No. 08 Thn 2003	PP 41 thn 2007*)	PP 41 thn 2007 **)
1	Setda mempunyai 3 asisten, setwan, dinas 14, 9 lembaga teknis daerah, lembaga lainnya, kecamatan dan kelurahan. Mempunyai 30 SKPD (Perda No.2 Tahun 2006)	Setda mempunyai 3 asisten, setwan, dinas 13, 10 lembaga teknis daerah, lembaga lainnya, inspektorat dan kecamatan kelurahan. Mempunyai 31 SKPD (Perda No.5 Tahun 2008)	Setda mempunyai 3 asisten, setwan, dinas 15, 10 lembaga teknis daerah, lembaga lainnya, inspektorat, kecamatan dan kelurahan. Mempunyai 34 SKPD (Perda No.14 Tahun 2013)

Sumber : *Bagian Organisasi Setda Kabupaten Manggarai Barat*

Keterangan :

*) : Besaran Organisasi Kabupaten Manggarai Barat Tahun 2011

**) : Besaran Organisasi Kabupaten Manggarai Barat Tahun 2013

Dalam Penataan Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Manggarai Barat dari tahun ke tahun besaran organisasi bisa berubah karena adanya upaya dari setiap kantor yang ingin menaikkan status menjadi badan. PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah adalah produk pemerintah yang kemudian dikemas pemerintah daerah dalam suatu produk peraturan daerah untuk menentukan besaran organisasi perangkat daerah. Organisasi perangkat daerah pada Setda Kabupaten Manggarai Barat sangat berpengaruh dari kapasitas daerah yaitu jumlah penduduk, luas wilayah dan APBD. Pada kenyataannya selama ini Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah telah dipakai oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai Barat disertai dengan Perda-perda yang berlaku dalam pelaksanaan dan penentuan besaran organisasi diantaranya adalah Perda Nomor 14 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Perda Nomor 05 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Setda dan Setwan Kabupaten Manggarai Barat, Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Manggarai Barat, Perda Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan

Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Manggarai Barat, Perda Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah, Bappeda dan Inspektorat Kabupaten Manggarai Barat, Perda Nomor 13 Tahun 2013 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Badan Kesbangpol Kabupaten Manggarai Barat, Perda Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelaksana Penyuluhan dan Ketahanan Pangan Kabupaten Manggarai Barat, Perda Nomor 13 Tahun 2013 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Perijinan Terpadu Kabupaten Manggarai Barat, Perda Nomor 2 Tahun 2009 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Manggarai Barat, Perda Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dewan Pengurus KORPRI Kabupaten Manggarai Barat, Perda Nomor 9 Tahun 2008 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan Kabupaten Manggarai Barat. Berdasarkan penyesuaian PP dan Perda yang telah dideskripsikan menjadi dasar ketertarikan peneliti untuk membuat judul penelitian :”ANALISIS PENERAPAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 41 TAHUN 2007 TENTANG ORGANISASI PERANGKAT DAERAH”. (Studi pada Sekretariat Daerah Kabupaten Manggarai Barat)

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, maka penulis dapat merumuskan masalah sebagai berikut: Bagaimanakah dampak Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah terhadap penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai Barat ?

C. Tujuan Penelitian

- 1) Untuk mendeskripsikan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah terhadap penataan kelembagaan Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai Barat.

D. Kegunaan Penelitian

- 1) Penelitian ini dapat berguna bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai Barat sebagai bahan referensi maupun bacaan.
- 2) Referensi bagi orang lain yang ingin mengetahui penyelenggaraan dan pencapaian serta besaran organisasi perangkat daerah pada Pemerintah Daerah Kabupaten Manggarai Barat.