

## PP No. 41 tahun 2007 dan Sentralisasi Penataan Kelembagaan Daerah

*Pertengahan tahun 2007 menjadi babak baru bagi penataan kelembagaan daerah di Indonesia. Hal ini karena Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 (PP 41/2007) tentang Organisasi Perangkat Daerah yang menggantikan peraturan sebelumnya (PP 8/2003) mengamanatkan beberapa butir perubahan yang harus segera direspon oleh daerah bila tidak menginginkan kesulitan dalam administrasi penganggaran dengan pemerintah pusat. Beberapa butir perubahan tersebut memiliki dimensi standarisasi yang sangat ketat dan lebih mempertimbangkan kuantitas dan kepentingan pemerintah pusat ketimbang prioritas untuk mengefektifkan penyelenggaraan pemerintahan di daerah melalui solusi persoalan-persoalan di daerah. Standarisasi ini sendiri muncul karena beberapa alasan: (1) ketidaksesuaian nomenklatur lembaga daerah dengan lembaga pusat yang selama ini sering mengakibatkan kesulitan proses penganggaran dan berujung pada inefisiensi penyelenggaraan pemerintahan di daerah; (2) struktur organisasi pemerintah daerah di Indonesia yang cenderung sangat gemuk sehingga berpotensi menghisap sebagian besar alokasi APBD untuk belanja aparatur dan bukan untuk pos-pos kegiatan lainnya yang lebih produktif bagi kepentingan masyarakat. Namun demikian pada praktiknya, PP 41/2007 juga telah menciptakan berbagai kerumitan mengiringi konsekuensi besar yang menyertainya. Berbagai standarisasi yang dirumuskan dalam regulasi ini pada akhirnya cenderung terlihat sebagai manifestasi kepentingan pusat untuk melakukan resentralisasi pemerintahan ketimbang penataan kelembagaan untuk efektivitas pemerintahan daerah.*

### PP 41/2007 DAN IMPLIKASINYA BAGI DAERAH

'Kesalahan' besar dari desain penataan kelembagaan di daerah melalui PP 41/2007 adalah karena PP ini lebih melihat persoalan kelembagaan semata-mata sebagai persoalan struktur kelembagaan. Standarisasi yang ketat yang dibuat oleh PP ini tidak mempertimbangkan dimensi lain dari kelembagaan daerah seperti aparatur, sistem tata laksana, dan nilai dasar organisasi. Hal ini terlihat dari esensi kebijakan yang lebih menekankan pada tiga hal: (1) penyeragaman nomenklatur kelembagaan daerah; (2) penentuan jumlah kelembagaan daerah yang berbasis pada hasil perhitungan atas variabel jumlah penduduk, luas wilayah, dan jumlah APBD; (3) dan perumpunan kelembagaan daerah, meskipun juga menentukan beberapa perubahan lain seperti perubahan eselonisasi pejabat daerah dan lain sebagainya.

Berbagai ketentuan di atas pada gilirannya menimbulkan konsekuensi besar bagi kelembagaan daerah. Pada kasus Kota Yogyakarta, mengakomodir peraturan tersebut sepenuhnya akan mengakibatkan perubahan struktur kelembagaan secara signifikan. Hal ini karena dari 12 dinas yang

ada, hanya terdapat 10 dinas yang sesuai dengan rumpun yang telah ditetapkan oleh PP. Demikian juga, dari 11 lembaga teknis daerah yang ada di Kota Yogyakarta, hanya 7 yang sesuai dengan perumpunan. Dari sekian dinas dan lembaga teknis daerah yang sesuai dengan perumpunan, banyak di antaranya juga tidak akan menjadi utuh melainkan harus mengalami restrukturisasi dalam bentuk perubahan bentuk lembaga dinas menjadi badan/kantor atau sebaliknya, pemecahan instansi, peleburan, maupun pembentukan instansi-instansi baru.

Sejalan dengan itu, permendagri yang diterbitkan untuk memberikan pedoman bagi daerah, yaitu Permendagri 57/2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah, juga semakin menegaskan standarisasi yang diinginkan oleh pemerintah pusat. Hal ini terlihat pada beberapa ketentuan Permendagri yang secara kaku juga melakukan standarisasi pada struktur dan nomenklatur Sekretariat Daerah disamping juga menentukan jumlah dan jenis perangkat daerah yang wajib ada di daerah.

Pada konteks Kota Yogyakarta, penentuan *rigid* tentang asisten, ruang lingkup, beserta struktur yang menginduk di bawah Setda mengharuskan dilakukannya perombakan struktur secara besar-besaran. Hal ini karena terdapat sejumlah perbedaan signifikan antara nomenklatur dan klasterisasi struktur Setda dalam Permendagri 57/2007 dengan yang selama ini diberlakukan di Kota Yogyakarta.

Mengikuti sepenuhnya standarisasi yang dibuat oleh Permendagri akan mengakibatkan banyak perubahan sebagai berikut.

Tabel 1. Implikasi terhadap Struktur Kelembagaan Setda Pemkot Yogyakarta

Bentuk Penyesuaian	Jumlah Kasus
Perubahan nomenklatur	1 asisten <sup>i</sup>
Mutasi struktur	7 bagian/sub bagian <sup>ii</sup>
Pengembangan struktur lama	1 sub bagian menjadi sub bagian <sup>iii</sup>
Pendirian struktur baru	2 bagian <sup>iv</sup>

Standarisasi perumpunan yang dipertegas melalui penentuan jenis instansi daerah (dinas/badan/kantor) di atas juga akan menimbulkan implikasi perubahan yang sangat besar. Pada kasus Kota Yogyakarta, mematuhi standar tersebut sepenuhnya akan mengakibatkan 2 perubahan besar, yaitu perubahan nomenklatur kelembagaan dan perombakan struktur/format kelembagaan.

Tabel 2. Implikasi 7 terhadap Stuktur Kelembagaan Dinas dan Lembaga Teknis Daerah

Bentuk Penyesuaian	Jumlah Kasus
Perubahan nomenklatur	4 instansi <sup>v</sup>
Perombakan format kelembagaan ( <i>dinas menjadi badan/kantor atau sebaliknya</i> )	2 instansi
Penggabungan instansi	8 menjadi 2-3 instansi
Pemecahan instansi	2 instansi
Pengembangan/penyesuaian instansi	Menyesuaikan perubahan di atas
Pendirian instansi baru	

Keharusan mematuhi PP dan Permendagri ini menjadi berat bagi Kota Yogyakarta karena dalam beberapa hal, pemaksaan reorganisasi kelembagaan justru akan menciptakan ketidakefektifan. Satu contoh adalah ketika regulasi ini memaksa reorganisasi pada Dinas Perizinan yang secara nomenklatur tidak terdefinisi dalam perumpunan dinas/badan/kantor. Kesulitan muncul karena berdasarkan Permendagri 57/2007, perizinan yang bersifat lintas sektor akan dibentuk unit pelayanan terpadu yang merupakan gabungan dari unsur-unsur sektor terkait. Sementara PP 38/2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota, justru mengembalikan persoalan perizinan ke bidang-bidang yang terkait (misal perizinan bidang perdagangan yang berada pada kewenangan bidang perdagangan, dsb). Berdasarkan pada regulasi, maka Dinas Perizinan harus dihapuskan dan kewenangan atau urusan-urusan yang selama ini telah dilakukan harus didistribusikan ke instansi lain yang terkait dengan bidang perizinan atau diubah menjadi Unit Pelayanan Terpadu yang merupakan gabungan dari unsur-unsur sektor terkait.

Ketentuan di atas menjadi sulit bagi Pemkot Yogyakarta karena selama ini Dinas Perizinan 'terlanjur' memegang peran vital bagi seluruh urusan yang berkaitan dengan perizinan. Bentuk kelembagaan sebagai dinas pun 'terlanjur' membuat instansi ini relatif leluasa dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Perizinan satu atap yang selama ini telah diselenggarakan bahkan telah menjadi program unggulan yang menjadikan Kota Yogyakarta sebagai Kota Penyelenggara Pelayanan Terpadu Satu Pintu Terbaik (peringkat pertama) pada level kota se-Indonesia 2007.<sup>vi</sup> Karena itu, perubahan bentuk kelembagaan dikhawatirkan justru menyebabkan ketidakefektifan.

Kesulitan yang sama juga terjadi ketika ada keharusan untuk mengubah Kantor Pertanian dan Kehewananan menjadi Dinas Pertanian atau Badan/Kantor Ketahanan Pangan. Ketentuan ini dinilai kurang perspektif karena kewenangan yang diberikan untuk bidang pertanian dan kehewananan lebih banyak bersifat teknis dan tidak menaungi bidang-bidang yang lain. Di samping itu, wilayah yang ditangani oleh Pemkot Yogyakarta untuk bidang ini juga sangat terbatas sehubungan dengan keterbatasan

lahan yang dimanfaatkan untuk sektor ini yang terus mengalami penyusutan dari tahun ke tahun (138.517 ha atau 4,26% pada tahun 2005, dan menyusut menjadi 136.803 ha atau 4,21% pada tahun 2006 - Kota Yogyakarta Dalam Angka 2007).

Berbagai contoh di atas menunjukkan bahwa kebijakan penataan kelembagaan daerah melalui PP 41/2007 akan membawa implikasi serius terhadap banyak hal. Ditambah dengan waktu transisi yang sangat pendek, kebijakan ini tidak saja akan mengakibatkan kerumitan proses pengalihan kewenangan/urusan yang selama ini telah berjalan, tetapi juga kerumitan dalam redistribusi atau penempatan kembali pegawai ke pos-pos baru yang terbukti rentan menjadi sumber ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengalaman Kota Yogyakarta sewaktu melakukan reorganisasi kelembagaan menurut PP 8/2003, waktu transisi yang sangat pendek menjadi salah satu sebab mengapa distribusi aparatur tidak sesuai dengan prinsip kompetensi sehingga berujung pada ketidakefektifan kinerja birokrasi.

Oleh karena itu, pada level implementasi, PP 41/2007 yang amat sarat dengan standarisasi ini sangat mungkin justru akan menciptakan kesulitan-kesulitan baru bagi daerah khususnya ketika persoalan yang dihadapi oleh daerah justru tidak bersumber pada format kelembagaannya. Kasus Kota Yogyakarta—dan mungkin juga banyak pemerintah daerah lainnya—menunjukkan bahwa distribusi tugas pokok dan fungsi pada instansi-instansi daerah sebenarnya telah relatif terdefinisi dengan baik. Persoalan yang dihadapi justru bersumber pada hal-hal lain seperti ketimpangan antara visi politik kepala daerah dengan kecepatan respons birokrasi yang tidak terkomunikasikan dengan baik; kapasitas sumberdaya aparatur yang tidak merata; distribusi aparatur yang menyalahi prinsip kompetensi sebagai implikasi dari pendeknya masa transisi dan proses Analisis Jabatan yang tidak maksimal; lemahnya mekanisme hubungan antar instansi sebagai akibat dari pola relasi antar lembaga daerah yang eksklusif sehingga menyulitkan kebutuhan koordinasi; dan lemahnya komunikasi serta ketiadaan lembaga yang berperan sebagai fasilitator dalam penyediaan data sehingga memunculkan serangkaian kesulitan teknis yang berujung pada ketidakefektifan performa Pemkot.

## MEMPERSIAPKAN KEBIJAKAN PENATAAN KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAERAH

Kesulitan dan kerumitan yang dihadapi oleh Pemkot Yogyakarta hanya menjadi contoh dari betapa simplifikasi persoalan kelembagaan daerah telah melahirkan kebijakan nasional yang hanya merefleksikan kepentingan pusat namun kurang memperhitungkan kebutuhan dan risiko yang dihadapi oleh daerah ketika harus mematuhi ketentuan tersebut sepenuhnya. Sehubungan dengan hal itu, pilihan alternatif yang mungkin bisa diterapkan di daerah, sebagaimana yang diterapkan di Kota Yogyakarta adalah perubahan secara *incremental*. Meskipun cara ini menyebabkan kelembagaan daerah menjadi tidak sepenuhnya sama dengan ketentuan pemerintah pusat, atau dengan kata lain, pilihan ini mengharuskan daerah untuk berargumentasi secara kuat di hadapan pemerintah pusat, tetapi cara ini akan menjadi titik temu yang paling maksimal antara ketentuan PP No.41/2007 (kepentingan pemerintah pusat) dengan konteks lokal (kebutuhan daerah).

Perubahan *incremental* ini dilakukan dengan landasan bahwa kebijakan penataan kelembagaan harus dipahami bukan semata-mata mengubah nomenklatur dan struktur kelembagaan daerah, namun juga memperhitungkan dimensi kelembagaan lainnya, mulai dari tata nilai, personal, dan pembangunan sistem sinergi antar instansi pemerintahan. Untuk itu, proses penataan kelembagaan harus diletakkan dalam kerangka proses kebijakan. Dalam kerangka ini lah keterlibatan dan dukungan semua pihak yang berkaitan dengan kebutuhan penataan sangat diperlukan. Dengan demikian, kebijakan menjadi hasil dari proses negosiasi untuk menghasilkan keputusan yang responsif terhadap persoalan yang dihadapi.

Sehubungan dengan itu, kebutuhan untuk merancang instrumentasi kebijakan penataan kelembagaan menjadi sebuah keharusan. Untuk kasus Kota Yogyakarta, instrumentasi kebijakan penataan kelembagaan yang diusulkan secara berturut-turut adalah sebagai berikut: menyusun agenda setting yang dilakukan melalui serangkaian sosialisasi wacana penataan kelembagaan kepada pihak-pihak yang terkait; mobilisasi dukungan dari berbagai pihak; pelembagaan pilihan

kebijakan; penguatan daya dukung keuangan, SDM, dan sarana prasarana; serta monitoring dan evaluasi terhadap pilihan kebijakan.

## AGENDA KEBIJAKAN

Dari sisi kebijakan, berbagai persoalan di atas setidaknya perlu dicermati sebagai indikasi dari ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan dan kualitas pelayanan publik di daerah sebagai akibat dari kebijakan reorganisasi atau penataan ulang kelembagaan daerah oleh pusat. Karena itu, beberapa langkah berikut ini mungkin perlu dilakukan untuk menghindari akibat yang lebih luas.

*Pertama*, monitoring dan evaluasi implementasi PP 41/2007 dan Permendagri 57/2007 di daerah perlu dilakukan untuk membaca lebih dalam tentang potensi permasalahan di daerah berkaitan dengan kebijakan ini. Dalam aktivitas ini, secara proporsional, pemerintah pusat perlu menjangkau informasi di daerah guna mengetahui tingkat fisibilitas penerapan regulasi ini sebagai regulasi penataan kelembagaan daerah. Hal ini penting mengingat perintah untuk mengubah kelembagaan dalam rentang waktu sangat

pendek (1 tahun) tentu akan membuat sebagian besar daerah tergesa-gesa melakukan perubahan tanpa mempertimbangkan akibatnya bagi efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan kualitas pelayanan publik di daerah.

*Kedua*, pengkajian ulang terhadap beberapa ketentuan di PP 41/2007 dan Permendagri 57/2007 juga perlu dilakukan khususnya menyangkut beberapa butir kebijakan seperti: penentuan jumlah SKPD yang hanya didasarkan pada perhitungan kuantitatif (jumlah penduduk, luas wilayah, dan APBD); kebijakan perumpunan lembaga daerah dan penentuan jenis-jenis perangkat daerah yang wajib ada; serta peninjauan ulang tentang masa transisi penataan kelembagaan. Pengkajian ulang ini khususnya dilakukan untuk daerah-daerah lama (bukan daerah baru hasil pemekaran) dengan asumsi bahwa pada daerah-daerah ini format kelembagaan telah relatif mapan, dan karena itulah kerumitan dan potensi ketidakefektifan mungkin terjadi sebagai akibat dari penerapan PP baru ini.

ж ж ж

<sup>i</sup> Asisten Pembangunan menjadi Asisten Perekonomian dan Pembangunan.

<sup>iiii</sup> Bagian Pemerintahan (*Asisten Tata Praja saat ini*); Bagian Kerjasama (*Asisten Administrasi saat ini*); dan Bagian Kesejahteraan Masyarakat dan Pengarusutamaan Gender (*Asisten Pembangunan saat ini*) yang akan masuk ke dalam struktur Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat.

<sup>iii</sup> Pengembangan struktur lama, yaitu Sub Bagian Investasi dan Perekonomian (*Asisten Pembangunan Saat ini*) untuk menjadi Bagian Administrasi Perekonomian yang bernaung di bawah Asisten Perekonomian dan Pembangunan

<sup>iv</sup> Bagian Administrasi Kemasyarakatan yang berada dalam wilayah Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan; dan Bagian Administrasi dan Sumber Daya Alam yang bernaung dalam struktur Asisten Perekonomian dan Pembangunan.

<sup>v</sup> Bagian Tata Usaha pada dinas dan badan (menjadi Sekretariat); Dinas Permukiman Prasarana Wilayah (menjadi Dinas Pekerjaan Umum), Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Koperasi (menjadi Dinas Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah); dan Badan Pengawasan Daerah (menjadi Inspektorat). Pada masing-masing instansi tersebut, perubahan nomenklatur juga harus diikuti dengan sejumlah penyesuaian struktur kelembagaan.

<sup>vi</sup> Penghargaan diberikan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal/BKPM

Program S2 Ilmu Politik  
Konsentrasi Politik Lokal dan Otonomi Daerah  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Gadjah Mada

Gd. PAU UGM Lt. 3 Sayap Timur  
Jl. Teknika Utara Pongung Yogyakarta 55281  
Tel. 0274-552212; 08112502020  
Website: s2plod.ugm.ac.id  
Email: s2plod@ugm.ac.id