

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### **1.1. LATAR BELAKANG MASALAH**

Konsep otonomi Daerah yang berlaku di Indonesia bersumber pada desentralisasi Administratif, yaitu adanya hak, wewenang dan kewajiban ditangan administrasi daerah oleh karenanya diserahkannya sejumlah urusan oleh Pemerintah kepada daerah; atau daerah yang lebih atas kepada daerah di bawahnya. Untuk pertama kalinya penyerahan sejumlah urusan ini dilakukan melalui undang-undang mengenai terbentuknya suatu Daerah otonom. Perkembangan selanjutnya dari penyerahan urusan-urusan lain oleh Pemerintah atau Daerah lebih atas kepada daerah-daerah otonom didasarkan atas kemajuan dan tingkat kemandirian yang bisa dicapai oleh Daerah - daerah otonom itu. Oleh karena itu Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah Tingkat I harus mempertimbangkan kemampuan daerah Tingkat II tersebut agar dapat mengelola dan mengembangkannya, lebih lagi agar tujuan penyerahan urusan dapat tercapai yaitu dalam rangka partisipasi Daerah dalam Pembangunan Nasional serta mempercepat pelayanan masyarakat.<sup>1)</sup>

Akan tetapi, penyerahan urusan berjenjang itu tampaknya hanya sebagian saja dari urusan - urusan itu yang telah diserahkan kepada Daerah Tingkat II sehingga bobot otonomi menjadi lebih besar pada Daerah tingkat I.

---

1. B. Suryawikarta, MPA, Ph D. Judul makalah seminar : “ Perspektif Pelaksanaan Otonomi Daerah Dalam Era Pembangunan Jangka Panjang Tahap II”

Pemerintah telah menggariskan agar penyerahan urusan secara berjenjang itu dilanjutkan penyerahannya pada daerah Tingkat II sebagaimana dipertegas dalam PERMENDAGRI no. 4 Tahun 1976 tentang tata cara pelaksanaan penyerahan urusan - urusan dari Daerah Tingkat I kepada daerah Tingkat II. Namun tampaknya ada keengganan daerah Tingkat I untuk urusan-urusan tertentu kepada Daerah Tingkat II, walaupun dari segi efektifitas penyelenggaraan urusan-urusan tersebut telah sewajarnya untuk diserahkan kepada daerah Tingkat II. Segi lain perlunya penyerahan urusan-urusan itu pada Daerah Tingkat II berkaitan dengan faktor-faktor kondisi geografis. Dalam kondisi demikian adalah tidak efektif jika urusan-urusan rumah tangga Daerah diselenggarakan oleh Daerah Tingkat I karena tidak mendukung pola bimbingan seragam. Perbedaan-perbedaan geografis dapat menyebabkan perbedaan penerapan dari ketentuan-ketentuan atau bimbingan yang ada. Daerah Tingkat II dalam kondisi semacam ini hendaknya berinisiatif dan kreatif. Keadaan ini lebih besar pada Daerah Tingkat I, sehingga titik berat otonomi tidak pada Daerah Tingkat II, juga kurang menjamin efektifitas penyelenggaraan urusan dan menghambat proses pendewasaan bagi datu II dalam penyelenggaraan Pemerintahan daerah.<sup>1)</sup>

Untuk pelaksanaan otonomi daerah di Jawa Tengah sejak berlakunya U.U. No. 10 Tahun 1950 tentang pembentukan Propinsi Jawa Tengah oleh Pemerintah Pusat Diserahkan Propinsi Dati I Jawa Tengah sebagai kewenangan pangkal yaitu :

1. Urusan Umum
  2. Urusan Pemerintahan Umum
  3. Urusan Agraria
  4. Urusan Pengairan, jalan-jalan dan gedung-gedung
- 

1. Ir. Suyamto, "Pelaksanaan Otonomi Daerah Yang Nyata Dan Bertanggung Jawab Pada Daerah Tingkat II".



5. Urusan Pertanian
6. Urusan Kehewanan
7. Urusan Kerajinan, Perdagangan dan Perindustrian
8. Urusan Perburuhan
9. Urusan Pembagian (Distribusi)
10. Urusan Sosial
11. Urusan-urusan Penerangan
12. Urusan Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan
13. Urusan Kesehatan
14. Urusan Perusahaan

Perkembangan penyerahan urusan di Dati I Jawa Tengah sejak tahun 1950 sampai sekarang belum banyak. Sejak itu telah terjadi penambahan dan penyerahan.

Penyerahan urusan tersebut yaitu :

- Perkebunan besar dengan P.P. No. 22 Tahun 1975.
- Kepariwisataan dengan P.P. No. 24 Tahun 1975.
- Perikanan Laut, Kchutanan dan Karet Rakyat dengan P.P. No. 64 Tahun 1957.
- Perumahan dengan P.P. No. 6 Tahun 1958.
- Urusan Lalulintas Jalan Raya dengan Peraturan Pemerintahan No. 16 Tahun 1958.

Untuk melaksanakan urusan-urusan tersebut Pemerintahan Propinsi daerah Tingkat I Jawa Tengah telah membentuk Dinas-dinas Daerah, sampai saat ini 14 Dinas yaitu :

1. Dinas Pendapatan Daerah
2. Dinas Pekerjaan Umum
3. Dinas Pertanian Tanaman Pangan
4. Dinas Perikanan
5. Dinas Perindustrian

6. Dinas Pendidikan Dan Kebudayaan
7. Dinas Sosial
8. Dinas Kesehatan
9. Dinas Lalulintas Jalan Raya
10. Dinas-dinas Perkebunan
11. Dinas Pariwisata
12. Dinas Pertambangan

Adapun urusan dan kegiatan lain yang memang tidak perlu dibentuk Dinas, pelaksanaannya ditangani oleh :

- Sekretariat Daerah
- Unit Pelaksana Daerah (UPD)
- Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)

Pelaksanaan dan penyerahan urusan di Daerah Tingkat II di Jawa Tengah belum semua dapat dilaksanakan. dari hasil evaluasi pelaksanaan U.U. No. 5 Tahun 1974 diperoleh data pada umumnya setiap Dati II di Jawa Tengah baru mempunyai sekitar 7 (tujuh) Dinas Daerah yaitu:

1. Dinas Kesehatan
2. Dinas Pekerjaan Umum
3. Dinas Perikanan
4. Dinas Pendapatan Daerah
6. Dinas Pariwisata
7. Dinas Pendidikan Dan Kebudayaan

Dari hasil evaluasi terhadap pelaksanaan otonomi Daerah khususnya di Dati II yang masih relatif sedikit, padahal berdasarkan U.U. No. 5 Tahun 1974 titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II, berarti prinsip otonomi daerah yang nyata dan bertanggung

jawab belum sepenuhnya terwujud. Meskipun Undang-undang No. 5 Tahun 1974 telah menggariskan bahwa memberikan otonomi itu diikuti dengan penyerahan perangkat dan sumber keuangan yang cukup, namun Tingkat II belum menunjukkan arah perkembangan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Hal ini tampak dari fakta-fakta sebagai berikut :

- a. Kemampuan mengelola urusan masih sangat terbatas, terutama karena terbatasnya kemampuan pembiayaan. Laporan FISIPOL UGM Tingkat II menyimpulkan Tingkat ketergantungan Daerah Tingkat II pada subsidi Pemerintahan berkisar antara 41 % hingga 92 %. Dengan demikian dukungan Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap APBD hanya berkisar 7 % sampai 59 %. Struktur keuangan yang sangat besar pada subsidi Pemerintahan dan ini berarti bahwa Daerah belum menunjukkan kemampuan yang nyata dalam menyelenggarakan urusan otonominya.<sup>1)</sup>
- b. Belum seluruhnya rumah tangga yang telah diserahkan kepada Daerah Tingkat II walaupun dari segi efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan urusan tersebut sejarnya diserahkan pada Daerah Tingkat II.<sup>2)</sup>

Dengan melihat beberapa statement permasalahan tersebut maka dalam penyelenggaraan otonomi daerah dengan lingkup fungsi dan peranan Setwilda tidaklah cukup ditinjau secara teoritis maupun data existing kondisi pemerintahan otonomi yang berjalan pada saat sekarang. Namun juga perlu mengacu pada proyek percontohan ini dapat dijadikan sebagai model otonomi Daerah dengan pengertian sesuai perkembangan kegiatan masing - masing daerah.

- 
1. FISIPOL UGM 1991, "Laporan Penelitian Tentang Pendapatan Asli Daerah Tingkat II".
  2. Ir. Suyamto, "Pelaksanaan Otonomi daerah Yang Nyata Dan Bertanggung Jawab Pada Daerah Tingkat II".

Tabel 1.1 Daftar kabupaten percontohan di Indonesia

| No. Kabupaten          | kondisi saat ini<br>sebelum uji coba |               |                  | sesudah<br>percontohan |               |                  |
|------------------------|--------------------------------------|---------------|------------------|------------------------|---------------|------------------|
|                        | Kan.<br>Dep.                         | Cab.<br>Dinas | Dinas<br>Dpt. II | Kan.<br>Dep.           | Cab.<br>Dinas | Dinas<br>Dpt. II |
| 1. Aceh Utara          | 9                                    | 7             | 10               | -                      | -             | 23               |
| 2. Simalungun          | 8                                    | 11            | 12               | -                      | -             | 21               |
| 3. Tapanuli Tengah     | 9                                    | 8             | 8                | -                      | -             | 23               |
| 4. Kapuas              | 10                                   | 2             | 11               | -                      | -             | 21               |
| 5. Batang Hari         | 9                                    | 1             | 12               | -                      | -             | 21               |
| 6. Muara Enim          | 8                                    | 6             | 15               | -                      | -             | 21               |
| 7. Lampung Tengah      | 8                                    | 7             | 13               | -                      | -             | 25               |
| 8. Bengkulu Selatan    | 9                                    | 5             | 10               | -                      | -             | 23               |
| 9. Bandung             | 9                                    | 9             | 11               | -                      | -             | 25               |
| 10. Basyuans           | 9                                    | 5             | 10               | -                      | -             | 21               |
| 11. Sleman             | 9                                    | 5             | 10               | -                      | -             | 21               |
| 12. Sidoarjo           | 9                                    | 8             | 10               | -                      | -             | 25               |
| 13. Saabas             | 9                                    | 2             | 5                | -                      | -             | 21               |
| 14. Kotawaringin Timur | 10                                   | 2             | 5                | -                      | -             | 23               |
| 15. Tasah Laut         | 8                                    | 3             | 12               | -                      | -             | 24               |
| 16. Ketai              | 5                                    | 5             | 9                | -                      | -             | 21               |
| 17. Minahasa           | 8                                    | 5             | 11               | -                      | -             | 22               |
| 18. Donggala           | 10                                   | 1             | 11               | -                      | -             | 21               |
| 19. Gowa               | 9                                    | 5             | 12               | -                      | -             | 21               |
| 20. Kendari            | 10                                   | 2             | 9                | -                      | -             | 23               |
| 21. Badung             | 9                                    | 2             | 12               | -                      | -             | 24               |
| 22. Lebak Bengah       | 10                                   | 2             | 10               | -                      | -             | 23               |
| 23. Tangerang Selatan  | 8                                    | 2             | 10               | -                      | -             | 23               |
| 24. Ailes              | 5                                    | 1             | 10               | -                      | -             | 21               |
| 25. Maluku             | 10                                   | 4             | 8                | -                      | -             | 23               |
| 26. Sorong             | 8                                    | 2             | 12               | -                      | -             | 23               |
| JUMLAH                 | 229                                  | 125           | 271              | -                      | -             | 612              |

Adapun kalau dikelompokkan model ini dapat dibagi menjadi dua :

1. Model pertama adalah "Model Ujicoba" dimana 26 Daerah Tingkat II melaksanakan ujicoba otonomi daerah dan menjadi model yang mewakili bagi Propinsi Daerah Tingkat I - nya masing-masing.
2. Model kedua adalah "model Percontohan" yaitu Daerah Tingkat II dalam melaksanakan otonomi Daerah berdasarkan hasil evaluasi oleh Pemerintahan Pusat setelah Daerah Tingkat II model ujicoba melaksanakan otonomi selama dua tahun. Adapun kota yang menjadi model percontohan dapat dilihat pada tabel 1.1.

dari beberapa uraian diatas terlihat tentang arti pentingnya eksistensi kantor kabupaten (Setwilda) pada saat sekarang, mengingat peran sektor pemerintahan sebagai sektor utama pendukung sektor yang lain dan secara khusus sektor pemerintahan menuntut wadah yang ideal untuk melaksanakan kegiatan pemerintahan dalam mewujudkan titik berat otonomi Daerah pada Tingkat II.

Begitu juga halnya di Kabupaten tingkat II Temanggung yang pada saat ini telah mengalami perkembangan kegiatan Pemerintahan yang disebabkan oleh berkembangnya potensi di daerah saat ini dan mengingat bila dikaitkan dengan program titik berat otonomi di Daerah tingkat II.

Dan khusus untuk wilayah Temanggung sendiri sebenarnya sudah sangat relevan hanya memang saat ini wadah untuk menangani masih harus dibenahi, dengan adanya perubahan -perubahan dalam struktur organisasi Pemerintah Daerah Tingkat II Temanggung yang ada. Yang semula Sekretariat Wilayah Daerah tidak mempunyai asisten, Sekwilda tetapi sekarang mempunyai 3 asisten sebagai langkah menuju pada program otonomi Daerah, asisten tersebut ialah : asisten Tata praja (Asisten I), Asisten Administrasi Pembangunan (Asisten II), Asisten Administrasi (Asisten III). Dengan demikian secara tidak langsung akan menuntut wadah (sarana dan prasarana) yang lebih baik dengan dilengkapi fasilitas ruang (peralatan/inventaris) yang memadai juga. Oleh karena itu dari alternatif konsep dasar perencanaan dan perancangan kantor Pemerintah Daerah Tingkat II Temanggung ini diharapkan bisa mewadahi segala perkembangan kegiatan pemerintahan dalam kaitannya dengan pelaksanaan titik berat otonomi daerah di Tingkat II sesuai No. 5 Tahun 1974.

## 1.2. RUMUSAN PERMASALAHAN

Dari kondisi fisik kantor Kabupaten saat ini ternyata menimbulkan beberapa permasalahan penting yakni kaitannya antara tuntutan wadah kegiatan perkantoran yang ideal dengan kondisi site yang terbatas.

### **Permasalahan Umum**

Bagaimana aspek pengembangan kegiatan dengan segala fasilitasnya yang akan diwadahi dalam sistem perkantoran Pemerintahan Kabupaten daerah Tingkat II Temanggung dalam usaha untuk mewujudkan pelaksanaan otonomi administratif sesuai dengan perkembangan potensi Daerah.

### **Permasalahan Khusus**

1. Bagaimana penataan dan pengembangan tata ruang dalam bagi perkantoran Pemerintah Daerah yang ideal dikaitkan dengan kondisi lahan yang terbatas.
2. Bagaimana pola sirkulasi yang dapat menunjukkan adanya kesatuan komplek perkantoran pemerintahan Daerah.
3. Bagaimana menampilkan bentuk fisik bangunan kantor Kabupaten Daerah Tingkat II Temanggung sebagai wadah kegiatan perkantoran dan merupakan pusat pemerintahan.

## 1.3. TUJUAN DAN SASARAN

### **1. Tujuan :**

Mengungkapkan konsep kantor Kabupaten sebagai wadah kegiatan pemerintahan yang ideal bagi pelaksanaan otonomi daerah.

**2. Sasaran :**

- a. Mengemukakan jenis dan karakter fasilitas kantor Kabupaten sebagai wadah pengembangan kegiatan pemerintahan yang ideal bagi pelaksanaan otonomi daerah.
- b. Mengemukakan kebutuhan ruang dan besaran ruang sebagai wadah kegiatan pemerintahan dalam kaitannya pelaksanaan titik berat otonomi di Daerah Tingkat II.
- c. Mengemukakan konsep arsitektural bangunan yang dapat mencerminkan kondisi sebuah lingkungan pemerintahan dalam kawasan perkantoran serta pengaruh lingkungan sekitar terhadap komplek kantor kabupaten.
- d. Mengungkapkan sistem sirkulasi yang dapat menunjukkan sebuah komplek perkantoran yang terpadu.

**1.4. LINGKUP PEMBAHASAN**

1. Ruang lingkup perlunya penataan kembali komplek kabupaten sebagai kawasan pusat pemerintahan.
2. Ruang lingkup tentang kebutuhan dan kemampuan ruang sesuai dengan perkembangan fungsi dan peranan kantor kabupaten.
3. Ruang lingkup karakteristik arsitektural bangunan pemerintahan dikaitkan dengan kondisi lingkungan.
4. Ruang lingkup sistem penataan komplek kabupaten yang meliputi unit bangunan dan sistem sirkulasi.
5. Ruang lingkup pada faktor yang menyebabkan penambahan kegiatan dengan aspek arsitektural.

### **1.5. METODE PEMBAHASAN**

Metode yang digunakan pada perencanaan dan perancangan kantor kabupaten Daerah Tingkat II Temanggung adalah sebagai berikut :

1. Metode untuk menyelesaikan penataan dan pengembangan menggunakan metode konservatif dan metode partisipatif. Metode ini memanfaatkan beberapa konsep bangunan yang sudah ada untuk disempurnakan atau untuk melengkapi konsep baru yang akan dimunculkan. Dimana didasari oleh data pola kegiatan lama dan data pola kegiatan baru yang dikembangkan sesuai dengan program titik berat otonomi yang diharapkan, yakni dengan menunjukkan tata laksana dan struktur organisasi Kabupaten Daerah Tingkat II yang dianalisa dengan landasan teoritis.
2. Untuk memecahkan masalah pola sirkulasi menggunakan metode dengan pendekatan frekuensi pelayanan, yang dapat memunculkan klasifikasi unit-unit bangunan secara jelas yang nantinya akan didukung dengan pola sirkulasi tersebut.
3. Bentuk arsitektur bangunan dipecahkan dengan pendekatan aspek tata lingkungan dan serta peranan pusat pemerintahan dalam lingkup kawasan perkotaan.

### **1.6. SISTEMATIKA PENULISAN**

#### **BAB 1 : PENDAHULUAN**

Mengungkapkan latar belakang permasalahan, permasalahan utama baik umum maupun khusus, tujuan dan sasaran, lingkup pembahasan, sistematika penulisan serta keaslian penulisan.

#### **BAB 2 : TINJAUAN TENTANG OTONOMI DAERAH TINGKAT II**

Merupakan tinjauan yang mencakup tentang pengertian otonomi, pengertian tentang Pemerintah Daerah Tingkat II penyelenggaraan Pemerintahan otonomi di Indonesia.

### **BAB 3 : TINJAUAN TENTANG KABUPATEN DAERAH TINGKAT II TEMANGGUNG**

Mencakup tinjauan tentang deskripsi wilayah, potensi daerah, sistem Pemerintahan Daerah Tingkat II Temanggung, Tata laksana dan struktur organisasi.

### **BAB 4 : ANALISA**

Menganalisa tentang hal - hal yang terkait dalam proses perencanaan dengan landasan teoritis, literatur, data primer dan sekunder dan mengacu pada model otonomi daerah. sehingga dapat diketahui potensi, kendala dan arah pengembangannya yang mengarah pada proses pendekatan perencanaan dan perancangan.

### **BAB 5 : KONSEP DASAR PERENCANAAN DAN PERANCANGAN KANTOR KABUPATEN DAERAH TINGKAT II TEMANGGUNG SEBAGAI LANDASAN KONSEPSUAL**

#### **1.7. KEASLIAN PENULISAN**

Untuk menunjukkan keaslian penulisan tugas akhir ini diambil langkah dengan meninjau dan membandingkan dari beberapa hasil tugas akhir lain yang mengambil judul yang sama yakni tentang kantor Pemerintah Daerah Tingkat II.

1. Ery Susandah, (1994), "Kantor Kabupaten Dati II Musi Banyuasin - Sekayu, Sumatera Selatan", Universitas Islam Indonesia.

Permasalahan :

Bagaimana meningkatkan hasilguna dan dayaguna dalam urusan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka menunjang citra kota.

2. Mardi Sungkono, (1994), "Penataan Kantor Pemerintah Daerah Kabupaten Daerah Tingkat II Ponorogo", Universitas Islam Indonesia.

Permasalahan : Bagaimana meningkatkan efektifitas dalam penyelenggaraan menyangkut segala fasilitas dan kelengkapannya.

Sedangkan Judul permasalahan yang diangkat dari tugas akhir ini adalah: "Kantor Pemerintah Daerah Tingkat II Temanggung Sebagai Wadah Penyelenggaraan Otonomi Daerah".

Permasalahan :

Bagaimana sistem perkantoran yang baru bagi komplek kantor kabupaten Temanggung sesuai dengan perkembangan kegiatan pemerintahan, dalam usaha mewujudkan pelaksanaan otonomi Daerah Tingkat II.



## LATAR BELAKANG PERMASALAHAN

### Umum

Perkembangan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia  
Perkembangan pelaksanaan otonomi daerah di propinsi Jawa Tengah

### Khusus

Perkembangan otonomi daerah di kabupaten Temanggung

## PERMASALAHAN

### Permasalahan Umum

Bagaimana aspek pengembangan kegiatan dengan segala fasilitasnya yang akan diwadahi dalam sistem perkantoran Pemerintahan Kabupaten daerah Tingkat II Temanggung dalam usaha untuk mewujudkan pelaksanaan otonomi administratif sesuai dengan perkembangan potensi Daerah.

### Permasalahan Khusus

- Bagaimana penataan dan pengembangan tata ruang dalam bagi perkantoran Pemerintah Daerah yang ideal dikaitkan dengan kondisi lahan yang terbatas.
- Bagaimana pola sirkulasi yang dapat menunjukkan adanya kesatuan kompleks perkantoran pemerintahan Daerah.
- Bagaimana menampilkan bentuk fisik bangunan kantor Kabupaten Daerah Tingkat II Temanggung sebagai wadah kegiatan perkantoran dan merupakan pusat pemerintahan.

**1.4. LINGKUP PEMBAHASAN**  
Ruang lingkup perlunya penataan kembali kompleks kabupaten sebagai kawasan pusat pemerintahan.  
Ruang lingkup tentang kebutuhan dan kemampuan ruang sesuai dengan perkembangan fungsi dan peranan kantor kabupaten.  
Ruang lingkup karakteristik arsitektural bangunan pemerintahan dikaitkan dengan kondisi lingkungan.  
Ruang lingkup sistem penataan kompleks kabupaten yang meliputi unit bangunan dan sistem sirkulasi.  
Ruang lingkup pada faktor yang menyebabkan penambahan kegiatan dengan aspek arsitektural.

## 1.3. TUJUAN DAN SASARAN

1. Tujuan :  
Mengungkapkan konsep kantor Kabupaten sebagai wadah kegiatan pemerintahan yang ideal bagi pelaksanaan otonomi daerah.

2. Sasaran :  
• Mengemukakan jenis dan karakter fasilitas kantor Kabupaten sebagai wadah pengembangan kegiatan pemerintahan yang ideal bagi pelaksanaan otonomi daerah.

• Mengemukakan kebutuhan ruang dan besaran ruang sebagai wadah kegiatan pemerintahan dalam kaitannya pelaksanaan titik berat otonomi di Daerah Tingkat II.

• Mengemukakan konsep arsitektural bangunan yang dapat mencerminkan kondisi sebuah lingkungan pemerintahan dalam kawasan perkantoran serta pengaruh lingkungan sekitar terhadap kompleks kantor kabupaten.

• Mengungkapkan sistem sirkulasi yang dapat menunjukkan sebuah kompleks perkantoran yang terpadu.

### Analisa

- analisis kegiatan
- analisis tata ruang dalam
- analisis gubahan massa
- analisis penampilan bangunan

### Kesimpulan

Konsep Dasar perencanaan dan perancangan Kantor Pemerintah Daerah Tingkat II Temanggung sebagai landasan konsepsual

- Konsep dasar lokasi dan site
- Konsep dasar Zoning
- Konsep dasar tata ruang dalam
- Konsep dasar gubahan massa
- Konsep dasar struktur
- Konsep dasar utilitas
- Konsep dasar penampilan bangunan