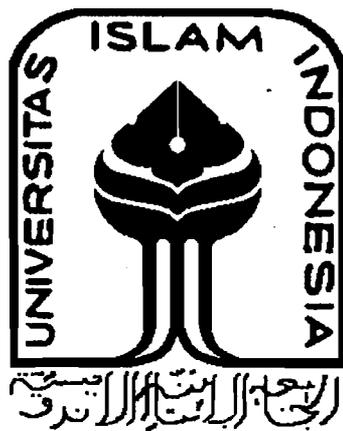


**PENGATURAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH  
BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 41  
TAHUN 2007**

**(Studi Kasus Penataan Kelembagaan di Kabupaten Magelang)**

**TESIS**



Oleh :

**RATNA YULIANTY**

**Nomor Mhs : 06912213**

**BKU : Hukum Tata Negara**

**Program Studi : Ilmu Hukum**

**PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
2010**

**PENGATURAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH  
BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 41  
TAHUN 2007  
(Studi Kasus Penataan Kelembagaan di Kabupaten Magelang)**

**TESIS**

Oleh :

**RATNA YULIANTY**

Nomor Mhs : 06912213  
BKU : Hukum Tata Negara  
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke  
Dewan Penguji dalam ujian tesis

Pembimbing I

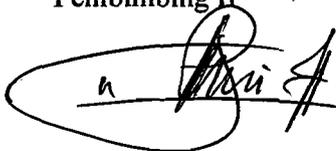


**Dr. Saifudin, SH, M.Hum**

Tanggal

18/2010  
3

Pembimbing II



**Dr. Ni'matul Huda, SH, M.Hum**

Tanggal

5-3-2010



**Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H.**

Tanggal

**PENGATURAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH  
BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 41  
TAHUN 2007**

**(Studi Kasus Penataan Kelembagaan di Kabupaten Magelang)**

**TESIS**

Oleh :

**RATNA YULIANTY**

Nomor Mhs : 06912213  
BKU : Hukum Tata Negara  
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji  
pada tanggal 9 Maret 2010 dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

Ketua



**Dr. Saifudin, SH, M.Hum**

Tanggal

18/3/2010

Anggota



**Dr. Nimatul Huda, SH, M.Hum**

Tanggal

3-4-2010

Anggota



**Sri Hastuti Ruspitasari, S.H., M.H.**

Tanggal



**Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H.**

Tanggal

## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur kehadiran Allah SWT yang telah melimpahkan Rahmat dan Karunia-Nya sehingga penyusunan tesis yang berjudul “Pengaturan Organisasi Perangkat Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 (Studi Kasus Penataan Kelembagaan Di Kabupaten Magelang)” dapat diselesaikan dengan baik.

Penyusunan Tesis ini dimaksudkan untuk melengkapi syarat guna menyelesaikan Program Magister Ilmu Hukum pada Universitas Islam Indonesia.

Penyusunan Tesis ini tentunya tidak akan berhasil dengan baik tanpa bimbingan serta bantuan dari berbagai pihak. Untuk itu penulis ucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat :

1. Dr. Ridwan Khairandy, SH., MH, selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia.
2. Dr. Saifudin , SH.,M. Hum selaku dosen pembimbing, yang telah banyak membantu, membimbing dan memberikan petunjuk bagi penyusunan Tesis ini.
3. Dr. Ni’matul Huda, SH., M.Hum, selaku dosen pembimbing, yang telah banyak membantu, membimbing dan memberikan petunjuk bagi penyusunan Tesis ini.
4. Sri Hastuti Puspitasari, S.H.,M.H. selaku Sekretaris Bidang Akademis Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia.

serta seluruh Staf dan Karyawan Administrasi di Lingkungan Program Magister Ilmu Hukum di Universitas Islam Indonesia.

6. Bapak Bupati Magelang dan seluruh jajaran pimpinan serta pegawai di Lingkungan Kabupaten Magelang yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menempuh pendidikan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia dan kemudahan guna kelancaran penelitian yang penulis lakukan di Wilayah Kabupaten Magelang.
7. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu yang telah berkenan memberikan segala bantuannya, semoga segala kebaikan yang telah diberikan kepada penulis senantiasa diberikan balasan oleh Allah SWT Yang Maha Pengasih dan Penyayang.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini masih jauh sekali dari sempurna, oleh karena itu kritik dan saran untuk penyempurnaan Tesis ini sangat penulis harapkan.

Akhir kata penulis berharap semoga Tesis yang sederhana ini dapat memberikan manfaat bagi pembaca pada umumnya dan dunia pendidikan

Jogjakarta, Maret 2010

Ratna Yulianty

## MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Motto :

“ Allah tidak membebani seseorang melainkan sesuai dengan kesanggupannya, ia mendapat pahala (dari kebajikan) yang diusahakannya dan ia mendapat siksa (dari kejahatan) yang dikerjakannya, (mereka berdoa) : “Ya Tuhan Kami, janganlah Engkau hukum Kami jika Kami lupa atau kami bersalah, Ya Tuhan kami, janganlah Engkau bebankan kepada Kami beban yang berat sebagaimana Engkau bebankan kepada orang-orang sebelum Kami. Ya Tuhan kami janganlah Engkau pikulkan kepada kami apa yang tak sanggup kami memikulnya, beri ma’afilah kami; ampunilah kami,; dan rahmatilah kami, Engkaulah penolong Kami, maka tolonglah kami terhadap kaum yang kafir” (QS Al Baqoroh 286)

Karya ini penulis persembahkan kepada :

- Ananda tercinta Alm. BIMA dan putriku SHINTA
- Ibu, bapak dan keluargaku , terima kasih untuk semua perhatian dan dorongan dalam menyelesaikan tesis ini

## ABSTRAKSI

Reformasi birokrasi pada Pemerintah Daerah merupakan kebutuhan dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Reformasi birokrasi pada tataran Pemerintah Daerah diarahkan untuk melakukan koreksi dan penyempurnaan terhadap segala kekurangan yang terjadi pada pelaksanaan kebijakan desentralisasi sebagai ujung tombak dalam pelaksanaan fungsi utama birokrasi yaitu pelayanan publik.

Adapun yang menjadi ruang lingkup dari tesis ini hanya dibatasi pada Pengaturan Organisasi Perangkat Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 (Studi Kasus Penataan Kelembagaan di Kabupaten Magelang), dengan perumusan masalah mengenai, bagaimana pengaturan Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Magelang ditinjau dari Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, hambatan apa yang dihadapi, serta solusi yang ditempuh dalam mengatasi hambatan-hambatan tersebut, dan tujuan dari penulisan ini untuk mengetahui pengaturan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Magelang, hambatan yang dihadapi serta upaya-upaya dalam mengatasi hambatan-hambatan tersebut.

Penulisan hukum ini menggunakan metode penelitian tertentu, yaitu dengan metode pendekatan doktrinal atau yuridis normatif, spesifikasi penelitian termasuk deskriptif analitis, jenis data yang digunakan adalah data sekunder dalam bentuk peraturan perundang-undangan, dengan pengumpulan data menggunakan studi pustaka dan studi dokumenter kemudian dianalisis secara kualitatif normatif, yaitu dengan membandingkan peraturan daerah yang mengatur organisasi perangkat daerah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007.

Pengaturan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Magelang di samping berdasarkan skor penetapan kriteria yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 juga berdasarkan pada visi dan misi Kabupaten Magelang dan pertimbangan rasional beban kerja yang dilaksanakan oleh dinas daerah maupun lembaga teknis daerah yang dibentuk. Hasil penataan terdiri dari sekretariat daerah (3 asisten dan 8 Bagian), sekretariat DPRD (2 bagian), Dinas daerah (13 unit), lembaga teknis daerah berbentuk badan (8 unit), lembaga teknis daerah berbentuk kantor (2 unit), kecamatan (21 unit), kelurahan (5 unit).

Dari hasil analisis penulis menyimpulkan bahwa pengaturan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Magelang sudah mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Penulis menyarankan agar penataan organisasi perangkat daerah dilakukan tidak hanya untuk mewujudkan efektifitas dan efisiensi fungsi kelembagaan pemda, tetapi juga mereformasi mindset para administrator/birokrat daerah agar lebih berorientasi melayani rakyat, dan pemerintah pusat diharapkan dalam mengeluarkan peraturan seharusnya juga disertai dengan peraturan pelaksanaannya.

**Kata kunci :** Pengaturan Organisasi Perangkat Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 di Kabupaten Magelang

## DAFTAR ISI

Halaman Persetujuan .....	i
Halaman Pengesahan .....	ii
Kata Pengantar .....	iii
Halaman Persembahan .....	iv
Abstraksi .....	v
Daftar Isi .....	vi
<b>I. PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Perumusan Masalah .....	14
C. Tujuan Penelitian .....	14
D. Manfaat Penelitian .....	15
E. Metodologi Penelitian .....	16
F. Sistematika Penulisan .....	18
<b>II. PENYELENGGARAAN ORGANISASI PEMERINTAHAN YANG BAIK DI DAERAH OTONOM .....</b>	<b>20</b>
A. Konsepsi Dasar Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia .....	20
B. Penataan Organisasi Pemerintahan Yang Baik .....	32
C. Penataan Organisasi Perangkat Daerah .....	53
<b>III. ORGANISASI PERANGKAT DAERAH MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 41 TAHUN 2007 .....</b>	<b>61</b>
A. Kondisi Umum dan Sejarah Lokasi Penelitian .....	61
B. Kondisi Alam .....	65
C. Pengaturan Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Magelang .....	70

IV. PENERAPAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 41 TAHUN 2007 DI KABUPATEN MAGELANG .....	90
A. Dasar Hukum dan Tahap Penataan Organisasi Perangkat Daerah .....	90
B. Hasil Penataan .....	92
C. Permasalahan dan Upaya Mengatasinya Dalam Penataan Organisasi Perangkat Daerah .....	116
V. PENUTUP .....	130
A. Kesimpulan .....	130
B. Saran .....	133
DAFTAR PUSTAKA .....	135

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Gelombang reformasi telah bergulir menuntut perubahan dalam segala tatanan kehidupan kenegaraan. Berkenaan dengan restrukturisasi ruang publik, suatu kesadaran baru muncul untuk lebih menegakkan kedaulatan rakyat, demokratisasi pemerintahan dan pemberdayaan ekonomi kerakyatan.

Hal ini sesuai dengan cita-cita bangsa Indonesia yang dituangkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (Alenia ke-IV), yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia, maka upaya yang dilakukan pemerintah untuk merealisasikannya adalah melalui pembangunan yang merata dan berkesinambungan.

Dalam konsep negara modern (*welfare state*) tugas pemerintah bukan lagi sebagai penjaga malam dan tidak boleh pasif tetapi harus aktif turut serta dalam kegiatan masyarakat sehingga kesejahteraan bagi semua orang tetap terjamin.<sup>1</sup> Oleh karena itu tugas pemerintah diperluas dengan maksud untuk menjamin kepentingan umum dan penyelenggaraan kesejahteraan umum yang meliputi

---

<sup>1</sup> Sf. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1987, halaman 45.

berbagai aspek meliputi masalah kesehatan, pendidikan, perumahan, distribusi tanah, pembangunan dan sebagainya.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 yang telah di amandemen, pada Bab VI mengenai Pemerintah Daerah dalam Pasal 18 menyatakan bahwa:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat lokal menjadi wacana publik yang menuntut pengalokasian dan *distribution of power and authority*, dalam menetapkan kebijakan publik dan alokasi sumber pembiayaan secara adil antara pusat dan daerah. Asas penyelenggaraan pemerintahan yang mampu menciptakan demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat adalah asas desentralisasi yang dioperasionalkan dalam kebijakan otonomi daerah.

Dampak reformasi total ini adalah terjadinya pergeseran paradigma proses pemerintahan, politik, ekonomi, sosial dan budaya. Sedikitnya dapat diidentifikasi 9 jenis pergeseran paradigma pemerintahan akibat reformasi total Indonesia sejak 1998 yakni :

1. *from oppression to liberty*
2. *from control to freedom of action*
3. *from top - down to bottom - up*
4. *from paternalism to self-help*
5. *from centralization to decentralization*
6. *from protectionism to free-trade*
7. *from tax increate or complexite to tax reduction simplification*
8. *from Jawa culture to modern culture*
9. *from individualistic to community<sup>2</sup>*

Pergeseran kesembilan paradigma selanjutnya ditindaklanjuti dalam berbagai aturan pelaksanaan dan dalam berbagai kebijakan strategis kenegaraan lainnya. Dari dimensi proses pemerintahan, pergeseran yang sangat penting adalah pergeseran paradigma sistem pemerintahan sentralistik ke sistem pemerintahan desentralistik yang memberikan keleluasaan kepada pemerintah dan masyarakat daerah dalam wujud otonomi daerah yang nyata, luas dan bertanggung jawab, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa dan inisiatif sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai kondisi dan potensi wilayahnya masing-masing. Untuk mewujudkan hal tersebut, maka dikeluarkanlah Tap MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang "Penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian dan pemanfaatan

---

<sup>2</sup> I. Nyoman Sumaryadi, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Jakarta : Citra Utama, 2005 halaman 3.

sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Berdasarkan Tap MPR Nomor XV/MPR/1998 tersebut maka dikeluarkanlah Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 yang telah diganti menjadi Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah yang merupakan landasan hukum bagi penyelenggaraan otonomi daerah. Misi utama kedua undang-undang tersebut adalah desentralisasi, dimana desentralisasi tidak hanya berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah yang lebih rendah, tetapi juga pelimpahan beberapa wewenang pemerintah ke pihak swasta dalam bentuk privatisasi.<sup>3</sup>

Lahirnya kedua undang-undang ini dipandang sangat penting karena melalui implementasinya diharapkan akan membawa perubahan kepada kehidupan pemerintahan daerah yang dapat mewujudkan *good governance* dan *responsible governance* dalam upaya peningkatan kesejahteraan rakyat secara keseluruhan.<sup>4</sup>

Kebijakan otonomi daerah tersebut diharapkan menjadi instrumen yang efektif dalam upaya mewujudkan pemerintahan daerah yang baik (*good local*

---

<sup>3</sup> Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Daerah*, Yogyakarta : PT. Andi, 2002, halaman 5.

<sup>4</sup> *Ibid*, halaman 6-7.

*governance*). Demikian pula sebaliknya, bahwa upaya mewujudkan *good local governance* itu sendiri juga menjadi faktor dominan pendukung keberhasilan otonomi daerah. Dalam upaya mewujudkan *good local governance* terutama dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di era otonomi daerah ini, reformasi birokrasi pemerintahan daerah merupakan salah satu titik tolak keberhasilannya.

Dalam kaitan dengan perubahan sistem birokrasi ini, yang menjadi dasar perubahan itu adalah terciptanya *good governance* (pemerintah yang baik). Agar *good governance* ini terlaksana ada beberapa asas yang harus dipenuhi, yaitu:<sup>5</sup>

1. Adanya transparansi dan akuntabilitas pemerintahan terhadap masyarakat.
2. Terciptanya pemerintahan yang bersih dan berwibawa, bebas dari KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme).
3. Terselenggaranya pemerintahan yang lebih baik kepada masyarakat.
4. Adanya partisipasi aktif dari masyarakat.
5. Adanya pengawasan yang intensif terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah.

Kesemua syarat *good governance* yang telah disebutkan di atas, ingin dipenuhi melalui penataan kelembagaan yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

Reformasi organisasi pemerintah menjadi sesuatu yang mutlak dilakukan sebagai bentuk responsivitas dan adaptasi terhadap tuntutan perkembangan serta perubahan lingkungan yang terjadi. Organisasi yang dapat bertahan di masa depan adalah organisasi yang sanggup mengikuti perubahan dan perkembangan baik perubahan secara internal maupun perubahan lingkungan eksternal. Dalam konteks tersebut, maka penataan organisasi perangkat daerah sebagai bagian dari

---

<sup>5</sup> Mahfud M.D., *Otonomi Daerah Menurut Undang-Undang No.22 Tahun 1999*, Yogyakarta: LPFH UII, 2003, halaman. 12

reformasi pemerintahan daerah akan menjadi salah satu hal yang menentukan keberhasilan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah.

Perubahan penyelenggaraan pemerintahan yang lebih terdesentralisasi dengan adanya kebijakan otonomi daerah tersebut telah membawa implikasi beralihnya sebagian besar urusan pemerintahan sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Implikasinya adalah keharusan untuk melakukan penguatan dan peningkatan kapasitas kelembagaan Pemerintah Daerah seiring dengan bertambah besarnya urusan yang harus dilaksanakan. Dengan demikian, kelembagaan pemerintah daerah dapat mendukung tercapainya tujuan otonomi daerah. Di samping aspek efektivitas pelaksanaan urusan pemerintahan yang sudah ada di daerah, aspek yang juga tidak kalah pentingnya adalah aspek efisiensi. Hal ini berarti bahwa kelembagaan pemerintah daerah harus diwujudkan dalam format yang proporsional dan logis sesuai dengan kebutuhan nyata daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah diselenggarakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah. Kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga Daerah di negara kesatuan meliputi segenap kewenangan pemerintahan kecuali beberapa urusan yang dipegang oleh pemerintah pusat. Kewenangan daerah menurut Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa :

- (1) Pemerintahan Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.
- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi :
  - a. politik luar negeri;
  - b. pertahanan;
  - c. keamanan;
  - d. yustisi;
  - e. moneter dan fiskal nasional, dan
  - f. agama

Adapun yang menjadi kewenangan urusan wajib pemerintah daerah untuk kabupaten/kota berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 disebutkan dalam ayat :

- (1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi :
  - a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
  - b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
  - c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
  - d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
  - e. penanganan bidang kesehatan;
  - f. penyelenggaraan pendidikan;
  - g. penanggulangan masalah sosial;
  - h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
  - i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
  - j. pengendalian lingkungan hidup;
  - k. pelayanan pertanahan;
  - l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
  - m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
  - n. pelayanan administrasi penanaman modal;
  - o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
  - p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

- (2) Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Dalam mendukung pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 maka dikeluarkan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 untuk mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara pusat dan daerah serta mengurangi kesenjangan antar daerah dalam kemampuannya membiayai tanggung jawab otonominya dan memberikan kepastian keuangan daerah yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan dan menjadi acuan dalam alokasi penerimaan negara bagi daerah.

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu: (1) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, (2) menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat (publik) untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.<sup>6</sup>

Dengan pemberian otonomi daerah, maka tugas melaksanakan pembangunan bukan hanya menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat tetapi juga menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional dilaksanakan berdasarkan prinsip

---

<sup>6</sup> *Ibid*, hal.59.

otonomi daerah dan pengaturan sumber daya nasional yang memberikan kesempatan bagi peningkatan demokrasi dan kinerja daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menuju masyarakat madani yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.<sup>7</sup> Untuk mewujudkan prinsip otonomi daerah itulah maka Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, yang antara lain memuat aturan tentang pemberian kewenangan daerah untuk membentuk dinas-dinas daerah sebagai unit pelaksana daerah.

Dalam rangka menindaklanjuti pelaksanaan ketentuan Pasal 68 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang mengatur tentang susunan organisasi perangkat daerah, maka dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, yang kemudian oleh Pemerintah Kabupaten Magelang dijadikan pedoman dalam melakukan penataan organisasi kelembagaan sebagai berikut: Sekretaris Daerah membawahi 2 (dua) Asisten dengan 8 Bagian, 5 Badan, 5 Dinas, 19 Kantor, 21 Kecamatan dan 5 Kelurahan.

Dalam perkembangannya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 84 Tahun 2000 oleh Pemerintah Republik Indonesia dianggap tidak sesuai lagi dengan

---

<sup>7</sup> Penjelasan UU Nomor 33 tahun 2004 tentang *Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*.

keadaan dan perkembangan penataan Pemerintahan Daerah maka oleh Pemerintah Republik Indonesia Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 yang oleh Pemerintah Kabupaten Magelang dijadikan pedoman untuk mengubah penataan struktur organisasi perangkat daerah Kabupaten Magelang menjadi sebagai berikut : Sekretaris Daerah membawahi 3 (tiga) Asisten dengan 10 Bagian, 6 Badan, 13 Dinas, 5 Kantor, 21 Kecamatan dan 5 Kelurahan.

Ada masalah birokrasi yang dihadapi semua Pemerintah Daerah sehubungan dengan penataan lembaga yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003, yaitu:<sup>8</sup>

Pertama, di dalam aspek kelembagaan akan terjadi penyempitan struktur kelembagaan. Hal ini akan menimbulkan beberapa jabatan hilang dan akan dirasakan oleh PNS di lingkungan Pemerintahan Daerah. Akan tetapi akan terjadi efisiensi anggaran (sesuai dengan tujuan PP Nomor 8 Tahun 2003).

Kedua, adalah belum melembaganya karakteristik *good governance* di dalam pemerintahan daerah, baik dari segi struktur dan kultur serta nomenklatur program yang mendukungnya. Sampai sekarang penerapan kaidah *good governance* di pemerintah daerah masih bersifat sloganistik.

Ketiga, yang muncul di bidang kelembagaan, yaitu dilema terhadap pengurangan (likuidasi) lembaga-lembaga daerah. Sebagaimana diketahui

---

<sup>8</sup> Sarundajang, *Birokrasi dalam Otonomi Daerah dan Upaya Mengatasi Kegagalannya*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003, halaman. 138-139.

pelaksanaan otonomi daerah dipengaruhi oleh empat faktor, yaitu pendanaan, personil, peralatan, dan pengelolaan. Untuk itu jalan pintas yang dapat dilakukan adalah dengan melikuidasi lembaga-lembaga daerah.

Keempat, keberlanjutan pembangunan daerah memerlukan institusi lokal yang mampu dan berdaya dalam menghadapi tantangan dan perubahannya. Saat ini memang ada upaya-upaya untuk membentuk institusi baru, tetapi tidak memperhatikan keberadaan-keberadaan institusi yang mungkin jika ditingkatkan dan diberdayakan, dapat menjalankan peran baru dan menjawab berbagai tantangan baru. Institusi-institusi itu harus mampu mewartakan perubahan-perubahan di segala aspek: sosial, politik, ekonomi dan budaya.

Kelima, penataan/restrukturisasi kelembagaan akan mengakibatkan pengangguran terselubung atau dipensiunkan/pemutusan hubungan kerja. Akibatnya, banyak daerah akan menerima beban permasalahan sosial dan ekonomi yang bertambah berat.

Keenam, adalah permasalahan profesionalisme tidak jalan, sehingga berpengaruh kepada kelembagaan. Dinamika perkembangan masyarakat sangat cepat, dengan permasalahan yang semakin multidimensional, menuntut pemerintah daerah menangani permasalahan daerah secara tepat dan profesional. Di samping itu, masih sering terjadi penempatan pegawai tidak sesuai dengan keahliannya.

Permasalahan lainnya, adalah meningkatnya kecenderungan untuk merekrut dan mempromosikan pegawai yang merupakan putera asli daerah, sehingga penerimaan pegawai seringkali tidak diawali dengan analisis kebutuhan yang rasional, tetapi lebih pada pertimbangan emosional dan euforia reformasi yang masih banyak dirasakan di daerah-daerah. Di samping itu ditemukan juga adanya beberapa pejabat daerah yang terlibat KKN, birokrasi lamban, tidak responsif, tidak transparan, dan sebagainya.

Sementara itu sekarang ini masih ditemukan berbagai kelemahan birokrasi pemerintahan di daerah, yaitu:<sup>9</sup>

1. Struktur organisasi dan tata kerja yang dibuat oleh masing-masing Pemda hanya sekedar menampung personel dalam suatu jabatan struktural. Struktur dan lembaga yang baru dibentuk, baik penggabungan maupun penggantian seringkali hanya dilakukan untuk mengakomodasikan jumlah personel yang berlebih dan upaya menyiasati anggaran. Pembentukan struktur tidak melalui pengkajian yang matang sehingga tidak efektif dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Selain itu tidak tersedianya SDM yang terampil dan memiliki kemampuan di bidang itu menjadi salah satu faktor penyebab ketidakefektifan birokrasi pemerintah daerah.
2. Partisipasi rakyat masih rendah.
3. Transparansi belum berjalan.
4. Mekanisme kerja dan pembagian tugas yang tumpang tindih akan menyulitkan kalangan internal dan masyarakat dalam berurusan dengan Pemda.
5. Politisasi PNS tetap mengejala.

---

<sup>9</sup> *Ibid*, halaman. 140.

6. Sistem karier yang tidak jelas membuat persaingan yang tidak sehat.

Di Pemerintah Kabupaten Magelang, masalah yang muncul pada masa berlakunya Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 2000 adalah adanya ketugasan yang tumpang tindih, volume kerja ada yang terlalu besar dan ada yang yang terlalu kecil, kurang didukung sumber daya manusia, kurangnya anggaran dan sarana prasarana yang memadai, serta kurang optimalnya koordinasi antar satuan organisasi. Permasalahan-permasalahan yang dihadapi tersebut dalam penataan kelembagaan yang dilakukan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2003 akan diminimalisir, sehingga akan dihasilkan struktur kelembagaan yang lebih baik. Dalam hal ini pedoman yang akan dipergunakan untuk menyusun struktur organisasi yang baru ini banyak yang berbeda dari ketentuan yang sebelumnya. Salah satu ketentuan yang berubah adalah mengenai jumlah maksimal dinas. Pada Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 2000 ditentukan di tingkat Kabupaten/Kota sebanyak-banyaknya mempunyai 15 Dinas Daerah dan 12 Lembaga Teknis Daerah (LTD), sedangkan menurut Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2003 ditentukan sebanyak-banyaknya mempunyai 14 Dinas Daerah dan 9 Lembaga Teknis Daerah. Adanya penghapusan Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah ini dapat membawa konsekuensi terhadap perampingan jabatan struktural.

Dengan berlakunya Peraturan pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, di kabupaten Magelang ditindaklanjuti dengan penyusunan struktur perangkat

daerah yang terdiri dari 13 Dinas, 9 lembaga teknis Daerah, 8 bagian, 21 Kecamatan dan 5 Kelurahan.

Dari uraian tersebut di atas, penulis bermaksud menganalisis pengaturan organisasi perangkat daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 41 Tahun 2007 (Studi kasus penataan kelembagaan di Kabupaten Magelang).

## **B. Permasalahan**

Bertitik tolak pada uraian latar belakang di atas, maka dalam hal ini penulis akan menganalisis permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pengaturan Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Magelang ditinjau dari Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007?
2. Permasalahan-permasalahan apakah yang timbul dalam pengaturan Organisasi Perangkat Daerah dilihat dari kewenangan dan fungsinya di Kabupaten Magelang?
3. Upaya-upaya apakah untuk mengatasi permasalahan yang timbul dalam pengaturan Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Magelang?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan permasalahan, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengaturan Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Magelang ditinjau dari Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007
2. Untuk mengetahui permasalahan-permasalahan yang timbul dalam pengaturan Organisasi Perangkat Daerah dilihat dari kewenangan dan fungsinya di Kabupaten Magelang
3. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Magelang dalam mengatasi permasalahan yang timbul dalam pengaturan Organisasi Perangkat Daerah.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Dari segi teoritis, diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan dan menambah wawasan dan khasanah ilmu pengetahuan yang sekaligus dapat memperkaya bahan-bahan pengembangan keilmuan yang berdimensi hukum tata negara.
2. Dari segi praktis, diharapkan dari hasil penelitian ini dapat berguna sebagai bahan masukan bagi penentuan kebijakan Pemerintah Kabupaten Magelang dalam rangka memberikan rumusan penyempurnaan pengaturan organisasi perangkat daerah yang ramping dan multi fungsi.

## **E. Metodologi Penelitian**

### **1. Metode pendekatan**

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan doktrinal atau yuridis normatif, yang berkaitan dengan asas-asas hukum yang mengatur hal-hal yang menjadi permasalahan di atas. Metode pendekatan di atas digunakan dengan mengingat bahwa permasalahan yang diteliti berkisar pada peraturan perundang-undangan yaitu hubungan peraturan satu dengan peraturan lainnya serta kaitannya dengan penerapannya dalam praktek.<sup>10</sup>

### **2. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian dalam tesis ini adalah termasuk deskriptif-analitis, yaitu menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan di atas.<sup>11</sup>

### **3. Jenis Data**

Jenis data yang digunakan penulis adalah data sekunder dalam bentuk peraturan perundang-undangan.

---

<sup>10</sup> Roni Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1988, halaman 97.

<sup>11</sup> *Ibid*, halaman 97-98.

Data sekunder di bidang hukum (dipandang dari sudut kekuatan mengikatnya) dapat dibedakan menjadi :<sup>12</sup>

- a. Bahan-bahan hukum primer :
  - 1) norma dasar Pancasila
  - 2) peraturan dasar: Batang Tubuh UUD 1945, Ketetapan-ketetapan MPR
  - 3) peraturan perundang-undangan
  - 4) bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, misalnya Hukum Adat
  - 5) yurisprudensi
  - 6) traktat(Bahan-bahan hukum tersebut di atas mempunyai kekuatan mengikat)
  
- b. Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, adalah :
  - 1) rancangan peraturan-peraturan perundang-undangan
  - 2) hasil karya ilmiah para sarjana
  - 3) hasil-hasil penelitian
  
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan primer dan bahan sekunder, misalnya :
  - 1) bibliografi
  - 2) indeks kumulatif

#### **4. Metode Pengumpulan Data**

Metode pengumpulan data yang penulis gunakan adalah studi pustaka dan studi dokumenter. Penulis memperoleh data dari peraturan perundang-undangan yang berupa peraturan-peraturan daerah yang mengatur tentang organisasi perangkat daerah.

#### **5. Metode Analisis Data**

Metode analisis data yang penulis gunakan adalah kualitatif normatif. Peraturan-peraturan daerah yang mengatur tentang organisasi perangkat

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, halaman 53.

daerah penulis kumpulkan. Setelah data terkumpul, dilakukan penyajian data untuk melihat dan mengklasifikasikan data yang ada sesuai dengan kebutuhan. Proses analisis dilakukan dengan membandingkan perda yang mengatur tentang organisasi perangkat daerah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007.

## **F. SISTEMATIKA PENULISAN**

Didalam menyusun laporan hasil penelitian ini, penulis membagi menjadi empat bagian, yaitu :

### **Bab I PENDAHULUAN**

Pada Bab ini disajikan Latar Belakang, Permasalahan, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

### **Bab II PENYELENGGARAAN ORGANISASSI PEMERINTAHAN YANG BAIK DI DAERAH OTONOMI**

Pada Bab ini disajikan tentang norma-norma hukum, teori-teori hukum, asas-asas hukum yang berhubungan dengan fakta atau kasus yang sedang dibahas. Di samping itu juga disajikan mengenai berbagai asas hukum atau pendapat yang berhubungan dengan asas hukum atau teori hukum yang benar-benar bermanfaat sebagai bahan untuk melakukan analisis terhadap fakta atau kasus yang sedang diteliti pada Bab III.

### **Bab III HASIL PENELITIAN**

Di dalam bab ini berisi data atau informasi hasil penelitian didiskripsikan.

#### **Bab IV PEMBAHASAN**

Di dalam bab ini data atau informasi hasil penelitian didiskripsikan, kemudian dianalisis berdasarkan teori dan pendapat para ahli yang dituangkan dalam Bab II. Berdasarkan analisis tersebut akan diketahui kekuatan dan kelemahan penataan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Magelang.

#### **Bab V KESIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini merupakan kristalisasi dari semua yang telah dicapai di dalam masing-masing bab sebelumnya. Tersusun atas Kesimpulan dan Saran-saran.

**BAB II**  
**PENYELENGGARAAN ORGANISASI PEMERINTAHAN YANG BAIK**  
**DI DAERAH OTONOM**

**A. Konsepsi Dasar Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia**

Kemerdekaan Negara Indonesia yang diproklamasikan oleh Soekarno-Hatta atas nama bangsa Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, merupakan langkah awal berdirinya suatu negara. Langkah yang dilakukan kemudian adalah membentuk pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, guna menuju cita-cita nasional yaitu negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat adil dan makmur. Agar dalam melaksanakan tugas-tugas sehari-hari, pemerintah tidak menyalahgunakan kewenangannya, maka disusunlah rambu-rambu dalam bentuk Undang-Undang Dasar Negara. Undang-Undang Dasar ini mengatur bentuk negara, sistem pemerintahan negara, kelembagaan negara, hubungan negara dengan warga negara/penduduk/warga masyarakat dan sebagainya.

Bentuk negara Indonesia yang telah disepakati adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan dalam rangka pembagian kekuasaan negara (secara vertikal) dibentuk daerah-daerah yang bersifat otonom dengan bentuk dan susunan pemerintahan yang diatur dengan Undang-Undang. Dengan demikian terdapat Pemerintah Pusat di satu sisi, dan Pemerintah Daerah di sisi

lain yang hubungan di antara keduanya dibingkai dalam sistem negara kesatuan. Pemerintah Pusat (Pemerintah) menyelenggarakan pemerintahan nasional, dan Pemerintah Daerah menyelenggarakan pemerintahan daerah. Dalam hubungan inilah Pemerintah perlu melaksanakan pembagian kekuasaan kepada Pemerintah Daerah yang dikenal dengan istilah desentralisasi.

Menurut Ryaas Rasyid sebagaimana dikutip oleh Bambang Yudoyono mengatakan bahwa secara teoritik, kemampuan Pemerintah antara lain terbentuk melalui penerapan asas desentralisasi, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari tingkat atas organisasi kepada tingkat bawahnya secara hirarkis.<sup>13</sup>

Desentralisasi bukan sekedar pemencaran kewenangan, tetapi juga pembagian kekuasaan yang mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintah Negara antara Pemerintah Pusat dan satuan-satuan pemerintah tingkat lebih rendah.<sup>14</sup>

Ada beberapa alasan mengapa Pemerintah perlu melaksanakan desentralisasi kekuasaan kepada Pemerintah Daerah. Alasan-alasan ini didasarkan pada kondisi ideal yang diinginkan sekaligus memberikan landasan filosofis bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai sistem pemerintahan yang dianut oleh negara. Mengenai alasan-alasan ini, Joseph Riwu Kaho sebagaimana dikutip oleh Bambang Yudoyono menyatakan sebagai berikut:

---

<sup>13</sup> Bambang Yudoyono, *Op. Cit*, halaman 20

<sup>14</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2005, halaman 85-86

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan (*game teori*), desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
2. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
3. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh Pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada daerah.
4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpukan kepada kekhususan sesuatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya.<sup>15</sup>

Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena Pemerintah Daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

### **1. Pengertian Desentralisasi dan Otonomi Daerah**

Asal usul bahasa desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu “*De*” artinya lepas dan “*Centrum*” artinya pusat. Sehingga secara harfiah kata desentralisasi itu berarti melepaskan dari pusat. Hal ini mencerminkan adanya kewenangan dari bagian atau bawahannya untuk melaksanakan sesuatu yang diserahkan dari pusat, dengan tetap adanya hubungan antara pusat dengan bagian atau bawahannya.

Sedangkan desentralisasi secara prinsipal di Indonesia dalam bentuk desentralisasi perundangan (*regeling*) dan pemerintahan (*Bestuur*). Desentralisasi tersebut diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.

---

<sup>15</sup> *Ibid*, halaman 21.

Di dalam arti ketatanegaraan yang dimaksud dengan desentralisasi itu adalah pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom). Desentralisasi juga adalah cara atau sistem untuk mewujudkan asas demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara, J.H.A. Logeman dalam bukunya Tjahya Supriatna yang berjudul *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah* memberikan konsepsi dari kelaziman desentralisasi itu dapat dibagi dalam 2 macam yaitu :<sup>16</sup>

- a. Dekonsentrasi (*deconcentratie*) atau “*ambtelijke decentralisatie*“, yaitu pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan di dalam melaksanakan tugas pemerintahan. Misalnya pelimpahan wewenang Menteri kepada Gubernur, dari Gubernur kepada Bupati/Walikota dan seterusnya secara berjenjang. Desentralisasi semacam ini rakyat atau lembaga perwakilan rakyat daerah tidak ikut campur atau dibawa-bawa.
- b. Desentralisasi Ketatanegaraan atau “*Staatkundige decentralisatie*” yang sering juga disebut desentralisasi politik, yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (*regelende en bestuurende bevoerheid*) kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya. Didalam desentralisasi politik semacam ini, rakyat dengan menggunakan dan memanfaatkan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta di dalam pemerintahan, dengan batas wilayah daerah masing-masing.<sup>17</sup>

Demikian juga halnya pendapat C.V. Van Der Pot, bahwa desentralisasi ketatanegaraan dapat dibagi ke dalam 2 macam, yaitu:<sup>18</sup>

- a. Desentralisasi teritorial (*teritoriale decentralisatie*) yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya dari daerah masing-masing (otonom).

---

<sup>16</sup> Tjahya Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan Di Daerah*, Jakarta : Bumi Aksara, 1993, halaman 1-2.

<sup>17</sup> Istilah pelimpahan untuk desentralisasi kurang tepat, lihat Pasal 1 UU Nomor 32 Tahun 2004

<sup>18</sup> *Ibid*, halaman 2

- b. Desentralisasi fungsional (*functionale decentralisatie*) yang pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu. Di dalam desentralisasi semacam ini dikehendaki agar kepentingan-kepentingan tertentu tadi diselenggarakan oleh golongan-golongan yang bersangkutan sendiri. Kewajiban pemerintah dalam hal ini hanyalah memberikan pengesahan atas segala sesuatu yang telah ditetapkan oleh golongan kepentingan tertentu. Contoh, kekuasaan dan hak yang diberikan kepada Subak di Bali khusus mengenai pengaturan pengairan. Kekuasaan dan hak yang diberikan pada golongan buruh, cendekiawan, seniman dan sebagainya.

Bayu Surianingrat membagi desentralisasi menjadi atas:<sup>19</sup>

- a. Desentralisasi jabatan (*ambtelijke decentralisatie*), yaitu pemudaran kekuasaan atau lebih tepat pelimpahan kekuasaan dari atasan kepada bawahannya dalam rangka kepegawaian untuk meningkatkan kelancaran pekerjaan. Oleh karena itu desentralisasi ini disebut juga dekonsentrasi.
- b. Desentralisasi ketatanegaraan (*Staatkundige decentralisatie*), yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur daerah dalam lingkungannya untuk mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara. Di dalam desentralisasi ini rakyat secara langsung mempunyai kesempatan untuk turut serta (*participation*) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya.

Ahli lain yaitu A.H. Manson membagi desentralisasi menjadi dua, yaitu desentralisasi politik dan desentralisasi administratif/birokrasi. Desentralisasi politik disebut juga dengan devolusi sedangkan desentralisasi administratif disebut juga dengan dekonsentrasi.<sup>20</sup>

Henry Maddick menjelaskan, desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan secara hukum untuk menangani bidang-bidang atau fungsi-fungsi tertentu kepada daerah otonom. Sedangkan Rondinelli, Nellis dan Chema mengemukakan, desentralisasi merupakan penciptaan atau penguatan, baik

---

<sup>19</sup> Bayu Surianingrat, *Organisasi Pemerintahan Wilayah/Daerah*, Jakarta: Bina Aksara, 1980, hal. 28-29.

<sup>20</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta : PT. Grasindo, 2005, hal.4

keuangan maupun hukum, pada unit-unit pemerintahan subnasional yang penyelenggaraannya secara substansial berada di luar kontrol langsung pemerintah pusat.<sup>21</sup>

Menurut Koswara, PBB memberikan batasan tentang desentralisasi sebagai berikut:<sup>22</sup>

*“Decentralization refers to the transfer of authority away from the national capital wheter by deconcentration (i.e. delegation) to field office or by devolution to local authorities or local bodies.”* (Desentralisasi merujuk pada pemindahan kekuasaan dari pemerintah pusat baik melalui dekonsentrasi (delegasi) pada pejabat wilayah maupun melalui devolusi pada badan-badan otonom daerah.)

Rondinelli merumuskan desentralisasi sebagai berikut:<sup>23</sup>

*“Decentralization is the transfer of planing, decision making, or administrative authority from the central goverment to its field organization, local government, or nongovernment organization.”* (Desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan, atau kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada organisasi wilayah, satuan administratif daerah, organisasi semi otonom, pemerintah daerah, atau organisasi non pemerintah atau lembaga swadaya masyarakat).

Desentralisasi dalam pandangan Rondinelli memiliki pengertian yang lebih luas dari yang disampaikan Logemenn dan Bayu Surianingrat. Menurut Rondinelli desentralisasi mencakup:<sup>24</sup>

- a. Dekonsentrasi, yaitu penyerahan beban kerja dari kementerian pusat kepada pejabat-pejabatnya yang berada di wilayah. Penyerahan ini tidak diikuti oleh kewenangan membuat keputusan dan diskresi untuk melaksanakannya.
- b. Devolusi, yaitu pelepasan fungsi-fungsi tertentu dari pemerintah pusat untuk membuat satuan pemerintahan baru yang tidak dikontrol secara langsung. Tujuan devolusi untuk memperkuat satuan pemerintahan di

---

<sup>21</sup>Bhenyamin Hoessein: *Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah*, Jurnal Bisnis dan Birokrasi, No.1/1/Julai 2000, hal. 10.

<sup>22</sup> Koswara, E., *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Jakarta: Paribu, 2001, hal. 48.

<sup>23</sup> Hanif Nurcholis, *op.cit.*, hal. 9

<sup>24</sup> *Ibid*, hal. 9-11.

bawah pemerintahan pusat dengan cara mendelegasikan fungsi dan kewenangan.

- c. Pelimpahan wewenang pada lembaga semi otonom (delegasi).
- d. Penyerahan fungsi pemerintahan tertentu pada lembaga non pemerintah (privatisasi).

Menurut Smith desentralisasi mempunyai ciri-ciri sebagai berikut: <sup>25</sup>

- a. Penyerahan wewenang untuk melaksanakan fungsi pemerintahan tertentu dari pemerintah pusat kepada daerah otonom.
- b. Fungsi yang diserahkan dapat dirinci, atau merupakan fungsi yang tersisa (*residual function*).
- c. Penerima wewenang adalah daerah otonom.
- d. Penyerahan wewenang berarti wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan; wewenang mengatur dan mengurus (*regelling en bestur*) kepentingan yang bersifat lokal.
- e. Wewenang mengatur adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang berlaku umum dan bersifat abstrak.
- f. Wewenang mengurus adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang bersifat individual dan konkrit (*beschikking, acte administratief, verwaltungsakt*).
- g. Keberadaan daerah otonom adalah di luar hirarki organisasi pemerintah pusat.
- h. Menunjukkan pola hubungan antar organisasi.
- i. Menciptakan *political variety* dan *diversity of structure* dalam sistem politik.

Benyamin Hoessein<sup>26</sup> menjelaskan, dalam rangka desentralisasi, daerah otonom berada di luar hirarki organisasi pemerintah pusat. Sedangkan dalam rangka dekonsentrasi, wilayah administrasi, *field administration*, berada dalam hirarki organisasi pemerintah pusat. Desentralisasi menunjukkan model hubungan kekuasaan antar organisasi, sedangkan dekonsentrasi menunjukkan model hubungan kekuasaan intra organisasi. Karena itu model kekuasaan yang tercipta dalam desentralisasi memperlihatkan unsur keterpisahan

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, hal. 11-18.

<sup>26</sup> Benyamin Hoessein, *Loc. Cit*, hal. 10.

(*separateness*) dan kemajemukan struktur dalam sistem politis secara keseluruhan.

Setelah daerah mendapatkan penyerahan wewenang politik dan administrasi dari pemerintah, maka urusan yang diserahkan tersebut menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Untuk itu pembiayaan penyelenggaraan desentralisasi bersumber dari APBD (Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah). Pemerintah daerah mempertanggungjawabkan penggunaan APBD kepada rakyat daerah setempat.

Desentralisasi maupun dekonsentrasi merupakan instrumen dalam bidang *division of power*. Maksudnya dua konsep tersebut merupakan konsep administrasi, yaitu bagaimana proses-proses kegiatan untuk mencapai tujuan dilaksanakan dalam organisasi dan manajemen. Dengan demikian menjadi jelas bahwa baik dekonsentrasi maupun desentralisasi bermula dari sentralisasi dalam organisasi. Oleh karena itu, konsep desentralisasi bukanlah konsep yang dikotomis, tapi satu rangkaian kesatuan. Dalam organisasi negara, tidak ada sepenuhnya sentralisasi atau sepenuhnya desentralisasi. Karena implementasi dari dua konsep tersebut tetap dalam lingkup satu organisasi.

Dari pengertian-pengertian desentralisasi tersebut di atas, pada hakikatnya desentralisasi diserahkan kepada daerah otonom<sup>27</sup> untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, sehingga di lapangan perundangan maupun lapangan pemerintahan muncul adanya otonomi.

---

<sup>27</sup> Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia, disebutkan dalam Pasal 1 UU Nomor 32 Tahun 2004.

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani (*autos* = sendiri) dan (*nomos* = undang-undang), yang berarti perundangan sendiri (*zelfwetgeving*). Menurut perkembangan sejarah pemerintahan di Indonesia, otonomi selain mengandung arti “perundangan” (*regeling*), mengandung arti pula “pemerintahan” (*bestuur*).

## **2. Otonomi Daerah di Indonesia.**

Dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Diberikannya hak dan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada badan-badan otonomi, seperti Propinsi, Kabupaten atau Kota maka badan-badan tersebut dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangganya dengan mengadakan peraturan-peraturan daerah yang tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dasar atau peraturan perundangan yang lebih tinggi, dan mampu menjalankan penyelenggaraan kepentingan-kepentingan umum.

Dalam konteks negara Indonesia, sebagai negara kesatuan maka kedaulatan negara adalah tunggal, tidak tersebar pada negara-negara bagian seperti negara federal/serikat. Karena itu, pada dasarnya sistem pemerintahan dalam negara kesatuan adalah sentralisasi atau penghalusan dari dekonsentrasi. Artinya pemerintah pusat memegang kekuasaan penuh. Namun

mengingat negara Indonesia sangat luas yang terdiri atas puluhan ribu pulau besar dan kecil serta penduduknya terdiri atas beragam suku bangsa, etnis, golongan yang memeluk agama berbeda-beda, sesuai Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945 penyelenggaraan pemerintahannya tidak diselenggarakan secara sentralisasi tapi desentralisasi. Dalam pasal-pasal tersebut ditegaskan bahwa pemerintah terdiri atas pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang.

Sejalan dengan keharusan membentuk pemerintahan daerah dalam sistem administrasi negara Indonesia maka sejak proklamasi kemerdekaan sampai sekarang negara Indonesia telah mengeluarkan undang-undang tentang pemerintahan daerah, yaitu Undang-Undang No 22 Tahun 1948, Undang-Undang No 1 Tahun 1957, Undang-Undang No 18 Tahun 1965, Undang-Undang No 4 Tahun 1974, Undang-Undang No 22 Tahun 1999, dan terakhir diubah dengan Undang-Undang No 32 Tahun 2004.

Sedangkan berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa yang dimaksud desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan telah diundangkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004 telah terjadi berbagai perubahan mendasar dalam pengaturan Pemerintahan Daerah di Indonesia. Sebagai konsekuensi logis adalah perlunya dilakukan penataan

terhadap berbagai elemen yang berkaitan dengan Pemerintah Daerah sebagai manifestasi dari otonomi daerah.

Secara teoritis ada enam elemen utama yang membentuk Pemerintah Daerah yaitu :

- a. Adanya urusan otonomi yang merupakan dasar dari kewenangan Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri;
- b. Adanya kelembagaan yang merupakan pewadahan dari otonomi yang diserahkan kepada Daerah;
- c. Adanya personil yaitu pegawai yang mempunyai tugas untuk menjalankan urusan otonomi yang menjadi isi rumah tangga Daerah yang bersangkutan;
- d. Adanya sumber-sumber keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah;
- e. Adanya unsur perwakilan yang merupakan perwujudan dari wakil-wakil rakyat yang telah mendapatkan legitimasi untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- f. Adanya manajemen pelayanan umum (*public service*) agar dapat berjalan secara efisien, efektif, ekonomis dan akuntabel.<sup>28</sup>

Keenam elemen di atas secara *integrated* merupakan suatu sistem yang membentuk Pemerintahan Daerah. Untuk itu maka penataan Pemerintah Daerah akan selalu berkaitan dengan penataan keenam elemen di atas. Penataan haruslah bersifat terpadu dan menyeluruh.

Kombinasi dari kedua tujuan Pemerintah Daerah yang bersifat universal tersebut telah melahirkan suatu gagasan bahwa dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya Pemerintah Daerah harus mampu bertindak ekonomis, efektif, efisien dan akuntabel. Makna yang terkandung di dalamnya adalah :

- a. Ekonomis mengandung makna, bagaimana Pemda mampu menjalankan urusan otonominya dengan berbagai pertimbangan ekonomis yaitu

---

<sup>28</sup> Made Suwandi, "Pokok-Pokok Pikiran Konsepsi Dasar Otonomi Daerah Di Indonesia", Makalah Direktur Fasilitasi Kebijakan dan Pelaporan Otda, Ditjen Otda Depdagri, Jakarta, 2002, halaman 6.

- memilih dari berbagai alternatif yang terbaik dari sudut total pembiayaan. Gambaran yang paling aktual dari pengertian ekonomis tersebut adalah adanya kemampuan Pemda untuk membuat pilihan antara sektor publik atau sektor privat atau kombinasi antara keduanya (*public private partenrship*) dalam menjalankan urusan otonominya.
- b. Efektif bahwa dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya Pemda dapat mencapai sasaran yang direncanakan. Untuk itu perlu disepakati terlebih dulu *standar efektifitas* yang diinginkan.
  - c. Sasaran ataupun tujuan yang ingin dicapai oleh Pemda haruslah terukur dan ada standar yang jelas. Tujuan yang ingin dicapai dalam konteks efektif ini adalah bahwa Pemda menjadi peka dalam menentukan tujuan atau sasaran dari setiap urusan otonomi yang dilaksanakannya. Adanya sasaran yang jelas tersebut akan menunjukkan sejauhmana Pemda dapat menangkap aspirasi dan mengartikulasikan tuntutan (*demands*) dan dukungan (*supports*) masyarakat daerah yang bersangkutan.
  - d. Efisien berarti bahwa output yang dihasilkan dari setiap penyelenggaraan urusan otonomi tercapai dengan *resources inputs* yang minimal. Tujuan yang ingin dicapai adalah untuk menciptakan citra bahwa Pemda akan selalu hemat dalam mempergunakan resources baik yang berupa pegawai, uang, peralatan dan tata kerja (prosedur) dalam menjalankan tugas pokoknya.
  - e. Akuntabel berarti bahwa Pemda mengutamakan kepentingan warganya dengan jalan mempertanggungjawabkan pelaksanaan otonomi-nya kepada masyarakat melalui wakil-wakil rakyat dalam yurisdiksinya. Adanya pendidikan politik yang baik akan mencegah terjadinya gerakan *sentrifugal* (separatisme) dalam masyarakat karena perbedaan etnis, agama, suku, bahasa maupun tingkat ekonomi.<sup>29</sup>

## **B. Penataan Organisasi Pemerintahan Yang Baik**

### **1. Pengertian dan Konsep Dasar Organisasi**

Organisasi berasal dari kata *organon* dalam bahasa Yunani yang berarti alat. Pengertian organisasi telah banyak disampaikan para ahli, tetapi pada dasarnya tidak ada perbedaan yang prinsip, dan sebagai bahan perbandingan akan disampaikan beberapa pendapat sebagai berikut :

Chester I. Barnard mengemukakan bahwa : “*Organization is a system of cooperative activities of two or more person something intangible and*

---

<sup>29</sup> Piran Wiroatmodjo, I Made Suwandi dan Darma Setyawan Salam, *Otonomi dan Pembangunan Daerah*, Jakarta : LAN-RI, 2001, halaman 20-22.

*impersonal, largely a matter of relationship*” (Organisasi adalah suatu sistem tentang aktivitas-aktivitas kerjasama dari dua orang atau lebih sesuatu yang tak berwujud dan tak bersifat pribadi, sebagian besar mengenai hal hubungan-hubungan).<sup>30</sup>

James D. Mooney mengatakan bahwa : *“Organization is the form of every human association for the attainment of common purpose”* (Organisasi adalah setiap bentuk kerjasama untuk mencapai tujuan bersama)<sup>31</sup>

Luther Gulick menyatakan bahwa : *“Organizations is the means of interrelating the subdivisions of work by allotting them to men who are placed in a structure of authority, so that the work may be coordinated by orders of superiors to sub ordinates, reaching from the top to the bottom.”* (Organisasi adalah alat saling hubungan satuan-satuan kerja yang memberikan mereka kepada orang-orang yang ditempatkan dalam struktur wewenang, sehingga pekerjaan dapat dikoordinasikan oleh perintah para atasan kepada para bawahan, yang menjangkau dari puncak sampai ke bawah)<sup>32</sup>

Louis A. Allen, mengatakan bahwa : *“The formal organization is a system of well-defined jobs, each bearing a definite measure of authority, responsibility, and accountability, the whole consciously designed to enable the people of the enterprise to work most effectively together in accomplishing their objectives.”* (Organisasi formal adalah suatu sistem dari pekerjaan-pekerjaan yang dirumuskan dengan baik, masing-masing pekerjaan itu mengandung sejumlah wewenang, tugas, dan tanggungjawab tertentu, keseluruhannya disusun secara sadar untuk memungkinkan orang-orang dari badan usaha itu bekerjasama secara paling efektif dalam mencapai tujuan mereka).<sup>33</sup>

Selanjutnya Allen menyatakan: *“We can define organization as the process of identifying and gruping work to be performed, defining and delegating responsibility and authority and establishing relationship for the purpose of enabling people to work most effectively together in accomplishing objectives.”* (Kami dapat merumuskan organisasi sebagai proses menetapkan

---

<sup>30</sup> Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive*, 1938, p.75, dikutip dari The Liang Gie, *Administrasi Perkantoran Modern*, Yogyakarta, PD Percetakan Radya Indria, jilid 1, Cet. Ke-5 diperbarui, 1970, hal. 61.

<sup>31</sup> James D. Mooney, *The Principles of Organization*, revised, 1974, p.1, dikutip dari The Liang Gie, *Administrasi Perkantoran Modern*, Yogyakarta, PD Percetakan Radya Indria, jilid 1, Cet. Ke-5 diperbarui, 1970, hal. 62.

<sup>32</sup> Luther Gulick, *“Papers on the Science of Administration”*, p.6., dikutip dari buku Catheryn Seckler Hudson, *Organization and Management : Theory and Practice*, Washington DC: The American University Press, Cet. ke 2, 1957, hal. 118.

<sup>33</sup> Louis A. Allen, *Management and Organization*, 1958, p.60, dikutip dari Sutarto, *Dasar-Dasar Organisasi*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1995, hal. 28.

dan mengelompokkan pekerjaan yang akan dilakukan, merumuskan serta melimpahkan tanggungjawab dan wewenang, serta menyusun hubungan-hubungan dengan maksud untuk memungkinkan orang-orang bekerja sama secara paling efektif dalam mencapai tujuan).<sup>34</sup>

Dari beberapa pengertian organisasi di atas, dapat disimpulkan bahwa setiap organisasi harus memiliki tiga unsur dasar, yaitu :

- a. Orang-orang (sekumpulan orang);
- b. Kerjasama;
- c. Tujuan yang ingin dicapai.

Dari penjelasan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa organisasi itu dapat didefinisikan sebagai berikut :

- (1) Organisasi dalam arti badan adalah sekelompok orang yang bekerja sama untuk mencapai suatu atau beberapa tujuan tertentu;
- (2) Organisasi dalam arti bagan atau struktur adalah gambaran secara skematis tentang hubungan kerjasama orang-orang yang terdapat dalam suatu badan dalam rangka usaha mencapai sesuatu tujuan.<sup>35</sup>

Dengan demikian organisasi merupakan sarana untuk melakukan kerjasama antara orang-orang dalam rangka mencapai tujuan bersama, dengan mendayagunakan sumber daya yang dimiliki.

Di dalam organisasi, pembagian tugas pekerjaan adalah keharusan mutlak, tanpa itu kemungkinan terjadinya tumpang tindih menjadi amat besar. Kepner-Tregoe, sebagaimana dikutip Soerjono dan Amak Mansyuri dalam bukunya Pemecahan Masalah dan Pengambilan Keputusan berpendapat bahwa apabila kita menghadapi banyak masalah yang tumpang tindih dan atau saling membelit, maka sulit bagi kita untuk bertindak dengan tepat. Untuk itu, kita

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> M. Manullang, *Pengantar Ekonomi Perusahaan*, Yogyakarta : Liberty, 1984, halaman 84.

harus lebih dahulu menguraikan apa yang kita risaukan itu menjadi beberapa hal agar dapat menangani dengan lebih seksama satu demi satu. Kita dapat juga melakukannya secara simultan bila sumber dayanya memungkinkan.<sup>36</sup>

Pembagian tugas pekerjaan pada akhirnya akan menghasilkan departemen-departemen dan *job description* dari masing-masing departemen sampai unit-unit terkecil dalam organisasi. Dengan pembagian tugas pekerjaan, ditetapkan sekaligus susunan organisasi (struktur organisasi), tugas dan fungsi-fungsi masing-masing unit dalam organisasi, hubungan-hubungan serta wewenang masing-masing unit organisasi.

Hubungan kerja juga timbul karena masing-masing yang tergabung dalam organisasi mengadakan pembagian kerja untuk memperoleh efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan.<sup>37</sup>

Menurut Pola Kerja Terpadu agar setiap usaha mencapai efisiensi dan efektifitas perlu dipastikan dahulu sarannya sebelum usaha atau kegiatan dilakukan. Adapun sarannya dipilih di antara berbagai alternatif atas dasar pertimbangan yang terlihat dari kondisi, situasi dan sumber-sumber yang tersedia.<sup>38</sup>

Setiap organisasi harus membentuk struktur organisasi sehingga jelas organisasi yang dimaksud. Ada beberapa pendapat para ahli yang memberikan pengertian tentang struktur organisasi, antara lain: Ralph Currier Davis,

---

<sup>36</sup> Soerjono dan Amak Mansyuri, *Pemecahan Masalah dan Pengambilan Keputusan*, Jakarta : LAN-RI, 2001, halaman 5.

<sup>37</sup> Siwi Ultima Kadarmo, Nies Daan Suganda dan Supono, *Koordinasi dan Hubungan kerja*, Jakarta: LAN-RI, 2001, halaman 10.

<sup>38</sup> Pitoyo dan Djoenadi Tamim, *Pola Kerja Terpadu*, Jakarta : LAN-RI, 2001, halaman 11.

menyatakan bahwa<sup>39</sup>: “*Organization structure is a relationship between certain function, physical factors, and personeI*” (Struktur organisasi adalah hubungan antara fungsi-fungsi tertentu, faktor-faktor fisik, dan orang).

Robert Y. Durant, mengatakan<sup>40</sup>: “*Organization structure: the scheme of relationship and duties of persons employed by the Organization, particulary those discharging managerial functions*”. (Struktur organisasi: bagan hubungan dan tugas-tugas dari orang-orang yang digunakan oleh organisasi terutama sekali pelaksanaan fungsi-fungsi menejerial.).

Richard A. Johnson, Fremont E. Kast, dan James E. Rosenzweig<sup>41</sup>: “*Structure is the relationship of the various functions or activities in an Organization*”. (Struktur adalah hubungan-hubungan antara macam-macam fungsi atau aktifitas di dalam organisasi).

Dari pengertian para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan struktur organisasi adalah kerangka antar hubungan satuan-satuan organisasi yang di dalamnya terdapat pejabat, tugas serta wewenang yang masing-masing mempunyai peranan tertentu dalam kesatuan yang utuh. Ditinjau dari tujuannya organisasi dapat dirumuskan sebagai, “.... *a system of actions*”<sup>42</sup> atau sebagai “sistem kerja sama sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama”<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> Ralph Currier Davis, *The Fundamentals of Top Management*,\_p.16, dikutip dari The Liang Gie, *Administrasi Perkantoran Modern*, Yogyakarta: PD Percetakan Radya Indria, 1970, hal. 61.

<sup>40</sup> Robert Y. Durant, *Business its Organization Management and Responsibilities*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1958, p.21.

<sup>41</sup> Richard A. Johnson, Fremont E. Kast, dan James E. Rosenzweig, *The Theory and Management of System*, Tokyo: McGraw-Hill Kogakhusa,Ltd, 1973, p.32

<sup>42</sup> Fred M.Frohock, *Public Policy: Scope and Logic*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1979, hal. 148

<sup>43</sup> Hadari Nawawi, *Administrasi Pendidikan*, Jakarta: Gunung Agung, 1984 , hal. 27

Seperti telah diuraikan mengenai pengertian-pengertian organisasi di atas, maka dapat diketahui unsur-unsur organisasi adalah sebagai berikut :<sup>44</sup>

- a. adanya suatu kelompok orang yang mempunyai;
- b. tujuan bersama, yang hanya dapat diselenggarakan dengan;
- c. kerja sama atau usaha bersama antara anggota-anggota kelompok itu; supaya kerja sama berjalan dengan baik, teratur, maka diadakanlah;
- d. pembagian kerja di bawah;
- e. satu pimpinan.

Untuk mewujudkan suatu organisasi yang baik serta efektif dan agar struktur organisasi yang ada dapat sehat dan efisien, maka dalam organisasi tersebut perlu diterapkan beberapa asas atau prinsip organisasi. Atau dengan perkataan lain, organisasi yang sehat, efektif, efisien adalah organisasi yang dalam pelaksanaan tugas-tugasnya mendasari diri pada asas-asas organisasi tertentu.

Dengan demikian asas-asas organisasi merupakan sarana untuk dapat menciptakan kondisi-kondisi yang *favourable* guna mewujudkan tujuan organisasi.<sup>45</sup> Oleh sebab itulah, maka penegasan dan penerapan asas-asas organisasi ini dalam suatu organisasi merupakan syarat mutlak yang harus benar-benar dipahami dan dihayati oleh pemimpin organisasi.

Di antara para ahli terdapat perbedaan-perbedaan dalam membagi asas-asas organisasi ini ke dalam jenisnya. Tetapi secara pokok jenis asas-asas organisasi dapat dirinci sebagai berikut:<sup>46</sup>

- 1) Perumusan tujuan dengan jelas;

---

<sup>44</sup> Mariun, *Asas-Asas Ilmu Pemerintahan*, Yogyakarta: Fakultas Sospol UGM, 1975, hal. 3

<sup>45</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Dasar-Dasar Administrasi, Management dan Office Management*, Jakarta : Bina Cipta, 1975, hal. 1.

<sup>46</sup> Sutarto, *op.cit.*, hal. 55-172

- 2) Departementasi;
- 3) Pembagian kerja;
- 4) Koordinasi;
- 5) Pelimpahan wewenang;
- 6) Rentangan kontrol;
- 7) Jenjang organisasi;
- 8) Kesatuan perintah;
- 9) Fleksibilitas;
- 10) Keberlangsungan; dan
- 11) Kesenambungan.

Sedangkan menurut Josef Riwu Kaho, pada pokoknya asas-asas organisasi dapat dirinci sebagai berikut.<sup>47</sup>

- 1) Rumusan tujuan dengan jelas;
- 2) Pembagian pekerjaan;
- 3) Pelimpahan/pendelegasian wewenang;
- 4) Koordinasi;
- 5) Rentangan Kontrol/kendali;
- 6) Kesatuan komando.

#### **1.1. Rumusan tujuan dengan jelas**

Setiap organisasi harus merumuskan tujuan dengan jelas, karena merupakan landasan selanjutnya dalam menetapkan haluan, bentuk, dan kegiatan yang akan dilaksanakan serta pejabat-pejabat yang akan melaksanakan.<sup>48</sup>

Dengan tujuan yang jelas semua anggota organisasi, dari pucuk pimpinan sampai dengan pegawai yang terendah, dapat memahami dan meyakini tujuan organisasi dengan baik dan benar akan dapat bekerja dengan sungguh-sungguh.

---

<sup>47</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2003, hal. 235.

<sup>48</sup> The Liang Gie, *Organisasi dan Administrasi Kantor Modern*, Yogyakarta: Radya Indria, 1963, hal. 17-27.

Pada prinsipnya tujuan organisasi dapat dirumuskan sebagai suatu pernyataan tentang keadaan yang diinginkan di mana organisasi bermaksud untuk merealisasikan dan sebagai pernyataan tentang keadaan di waktu mendatang, di mana organisasi sebagai kolektivitas mencoba untuk menimbulkannya.<sup>49</sup> Artinya, tujuan merupakan hasil akhir, titik akhir, atau segala sesuatu yang akan dicapai.<sup>50</sup>

Sebelum suatu organisasi menetapkan apa yang menjadi tujuannya, maka terlebih dahulu harus ditetapkan misi dari organisasi yang bersangkutan. Misi organisasi adalah maksud khas dan mendasar yang membedakan organisasi tersebut dengan organisasi-organisasi lainnya.<sup>51</sup> Dengan penjelasan tersebut di atas maka misi organisasi menduduki tempat penting dalam usaha menetapkan tujuan organisasi.

Tujuan memiliki beberapa tipe yang oleh Parrow diklasifikasikan secara luas ke dalam lima tipe, masing-masing :

- a. tujuan kemasyarakatan (*societal goals*);
- b. tujuan keluaran (*output goals*);
- c. tujuan sistem (*system goals*);
- d. tujuan produk (*product goals*);
- e. tujuan turunan (*devided goals*).<sup>52</sup>

Mengenai fungsi dari tujuan organisasi, Bedein membedakannya sebagai berikut:<sup>53</sup>

- 1) Pedoman bagi kegiatan.

---

<sup>49</sup> A.Etzioni, *Modern Organization*, dalam Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, *op.cit.*, hal. 236.

<sup>50</sup> Hani Handoko, *Manajemen*, Yogyakarta: BPFE, 1986, hal. 107

<sup>51</sup> *Ibid*

<sup>52</sup> C. Parrow, *Organizations Anayisis*, seperti dikutip T.Hani Handoko, *Ibid.*, hal. 112

<sup>53</sup> Arthur G. Bedein, *Organization: Theory and Analysis*, seperti dikutip T.Hani Handoko, *Ibid.*, hal. 110.

Melalui penggambaran hasil-hasil akhir di waktu yang akan datang, tujuan berfungsi sebagai pedoman bagi kegiatan pengarahan dan penyaluran usaha-usaha dan kegiatan-kegiatan para anggota organisasi. Dalam hal ini fungsi tujuan memberikan arah dan pemusatan kegiatan organisasi mengenai apa yang „harus“ dan „harus tidak“ dilakukan;

2) Pengakuan organisasi.

Tujuan juga merupakan sumber legitimasi sebuah organisasi melalui pembenaran kegiatan-kegiatannya di samping itu keberadaannya di kalangan kelompok-kelompok seperti pelanggan, politikus, karyawan, pemegang saham dan masyarakat pada umumnya. Pengakuan atas legitimasi ini akan meningkatkan kemampuan organisasi untuk mendapatkan berbagai sumberdaya dan dukungan dari lingkungan sekitarnya;

3) Standar pelaksanaan.

Bila tujuan dinyatakan secara jelas dan dipahami, hal ini akan memberikan standar langsung bagi penilaian pelaksanaan kegiatan organisasi. Setelah organisasi menetapkan tujuan-tujuan dalam bidang-bidang yang dapat dikuantifikasikan seperti penjualan, posisi pasar, atau laba, derajat kesuksesan yang dicapai dapat dengan mudah diukur;

4) Sumber motivasi.

Tujuan organisasi dapat berfungsi sebagai sumber motivasi dan identifikasi karyawan yang penting. Dalam kenyataannya tujuan organisasi sering memberikan insentif bagi para anggota;

5) Dasar rasional pengorganisasian.

Dinyatakan secara sederhana, tujuan organisasi merupakan suatu dasar perancangan organisasi. Tujuan organisasi dan struktur organisasi berinteraksi dalam kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk pencapaian tujuan, pola penggunaan sumberdaya, implementasi berbagai unsur perancangan organisasi: pola komunikasi, mekanisme pengawasan, departementalisasi, dan sebagainya.

Dengan demikian tujuan organisasi mempunyai fungsi-fungsi yang penting sekali bagi keseluruhan gerak organisasi. Dengan fungsi-fungsi tujuan seperti disebutkan di atas sekaligus menunjukkan betapa pentingnya perumusan tujuan secara jelas dalam organisasi.

## 1.2. Pembagian Kerja

Setelah menentukan tujuan dengan jelas, langkah berikutnya adalah menentukan fungsi-fungsi, tugas-tugas dan kegiatan-kegiatan apa

yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan tersebut. Tugas atau fungsi-fungsi ini hendaknya digolongkan menjadi kelompok-kelompok tugas pekerjaan yang bulat. Jadi harus ada pembagian kerja ke dalam unit-unit kerja. Dengan demikian tiap orang mengetahui fungsi yang harus dilakukannya dan apa yang diharapkan dari dirinya.

Dalam hubungan ini Nawawi menegaskan bahwa pengelompokan satuan kerja harus menggambarkan pembagian kerja, seperti dijelaskan oleh Nawawi sebagai berikut:<sup>54</sup>

“Pengelompokan beban tugas yang sejenis harus dihubungkan dengan volume kerja dalam rangka usaha pencapaian tujuan. Di samping itu setiap satuan kerja beban kerjanya harus dijabarkan menjadi aktivitas yang jelas jenis dan sifat serta batas-batasnya. Jumlah aktivitas, sifat dan batas-batasnya sebagai beban kerja setiap satuan kerja harus sebanding, dengan bobot yang satu atau tidak terlalu berbeda terutama yang sama tingkatannya.“

Perincian jenis, sifat dan batas-batas aktivitas yang jelas dapat dituangkan dalam *job description* satuan kerja masing-masing. Perincian yang jelas akan mempermudah penempatan personil, karena memungkinkan penempatannya disesuaikan antara beban kerja dan kemampuan, pendidikan, dan keahlian serta pengalaman kerja masing-masing.

Di samping itu perincian aktivitas yang jelas dapat menghindari beban kerja yang bertumpang tindih (*overlapping*) antara satu satuan kerja dengan satuan kerja yang lain. Demikian pula akan dapat menghindari kemungkinan adanya beban kerja atau aktivitas sekecil apapun juga yang

---

<sup>54</sup> Hadari Nawawi, *Administrasi Pendidikan*, Jakarta: Gunung Agung, 1984, hal. 32-33.

terlupakan sehingga tidak termasuk ke dalam salah satu kerja yang ada, yang akibatnya tidak ada unit atau personil yang merasa bertanggung jawab melaksanakannya.

Sekalipun demikian Nawawi menegaskan pula bahwa pengelompokan satuan kerja tidak bermaksud memecah aktivitas ke dalam kotak-kotak yang tidak berhubungan satu sama lainnya, tetapi setiap satuan kerja harus saling menunjang dan mengisi sehingga sebagai satu kesatuan merupakan total sistem.<sup>55</sup>

Secara pokok, pembagian kerja dapat dirumuskan sebagai berikut:<sup>56</sup>

- 1) perincian serta pengelompokan aktivitas-aktivitas yang semacam atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh satuan organisasi tertentu;
- 2) perincian serta pengelompokan tugas-tugas semacam atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pejabat tertentu.

Untuk dapat mewujudkan hal di atas maka diperlukan pedoman tertentu dalam perincian serta pengelompokan aktivitas-aktivitas sebelum hal tersebut dipercayakan untuk dilakukan oleh satuan organisasi ataupun pejabat tertentu.

Menurut The Liang Gie pedoman-pedomannya adalah : kesamaan sesuatu fungsi; macamnya benda; jasa yang diberikan; langganan yang dilayani; sesuatu tata kerja; dan pembagian wilayah.<sup>57</sup> Pedoman atau dasar yang lain diajukan oleh Hani Handoko sebagai berikut:<sup>58</sup>

---

<sup>55</sup> *Ibid*

<sup>56</sup> Sutarto, *Dasar-Dasar Organisasi*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1995, hal.93.

<sup>57</sup> The Liang Gie, *Organisasi dan Administrasi Kantor Modern*, *Op.cit.*, hal. 20.

<sup>58</sup> Hani Handoko, *op.cit.*, hal. 176.

- (1) Fungsi;
- (2) Produk dan jasa;
- (3) Wilayah;
- (4) Langgan;
- (5) Proses atau peralatan;
- (6) Waktu;
- (7) Pelayanan;
- (8) Alpha-numerical;
- (9) Proyek dan Matriks.

Dari sisi yang lain, Nawawi memberikan beberapa kriteria dalam melakukan pembagian kerja, yaitu:

- (1) Pembagian satuan kerja sesuai dengan kebutuhan dan secukupnya, tidak perlu terlalu banyak sehingga sulit membedakan tugas satuan kerja yang satu dengan satuan kerja yang lainnya. Sebaliknya tidak boleh pula terlalu sedikit sehingga beberapa beban tugas tidak tertampung di dalam satuan kerja yang ada atau beban tugas yang dimiliki satu satuan kerja terlalu banyak sehingga aktifitas tidak dapat diwujudkan secara efektif.
- (2) Perluasan aktivitas yang mengharuskan penambahan jumlah satuan kerja, hanya wajar dilakukan bilamana sudah tidak dapat ditampung dalam satuan kerja yang ada. Di samping itu jumlah aktivitas baru itu yang akan dimasukkan di dalam satu satuan kerja harus sebanding dengan jumlah aktivitas di dalam setiap satuan kerja yang sudah ada.
- (3) Penanaman satu satuan kerja harus tepat dan senada sehingga dari namanya saja dapat diketahui secara kasar jenis aktivitas yang menjadi beban tugasnya.<sup>59</sup>

Dari uraian-uraian yang telah disampaikan dapat ditarik kesimpulan bahwa di satu sisi pembagian kerja dalam organisasi dibutuhkan, tetapi pembagian tugas di atas haruslah didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan tertentu, misalnya fungsi, produk dan jasa, wilayah, dan sebagainya, serta harus pula mengingat keselarasannya dengan kebutuhan dan keseragaman nama yang dipergunakan.

---

<sup>59</sup> Hadari Nawawi, *op.cit.*, hal. 176

Mengenai pentingnya pembagian kerja dalam organisasi, Gullick menegaskan.<sup>60</sup>

- 1) karena orang berbeda dalam pembawaan, kemampuan serta kecakapan, dan akan lebih berhasil lagi apabila melakukan tugasnya melalui spesialisasi;
- 2) karena orang yang sama tidak mungkin berada di dua tempat pada saat yang sama;
- 3) karena seseorang tidak dapat melakukan dua hal pada saat yang sama;
- 4) karena bidang pengetahuan dan keahlian begitu luas sehingga dalam rentangan hidupnya seseorang tidak mungkin menguasai lebih banyak daripada sebagian kecil daripadanya.

Di samping itu pembagian kerja juga penting karena dengan pembagian kerja batas-batas wewenang, kewajiban dan tanggung jawab akan menjadi jelas, sehingga kekacauan, konflik kewenangan kekuasaan, tumpang tindih atau kecenderungan menghindari tanggung jawab dapat dihindari.<sup>61</sup>

Di dalam organisasi, pembagian tugas pekerjaan adalah keharusan mutlak, tanpa itu kemungkinan terjadinya tumpang tindih menjadi amat besar. Kepner-Tregoe, sebagaimana dikutip Soerjono dan Amak Mansyuri dalam bukunya *Pemecahan Masalah dan Pengambilan Keputusan* berpendapat bahwa apabila kita menghadapi banyak masalah yang tumpang tindih dan atau saling membelit, maka sulit bagi kita untuk bertindak dengan tepat. Untuk itu, kita harus lebih dahulu menguraikan apa yang kita risaukan itu menjadi beberapa hal agar dapat menangani

---

<sup>60</sup> Luther Gullick, "Note on the Theory of Organization", dalam *Papers on the Science of Administration*, sebagaimana dikutip Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hal. 243.

<sup>61</sup> Josef Riwu Kaho, *Beberapa Faktor Internal dan Eksternal yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi yang Titik Beratnya Diletakkan pada Daerah Tingkat II*, Yogyakarta: Jurnal Ilmu Politik, 1982, hal.45

dengan lebih seksama satu demi satu. Kita dapat juga melakukannya secara simultan bila sumber dayanya memungkinkan.<sup>62</sup>

Pembagian tugas pekerjaan pada akhirnya akan menghasilkan departemen-departemen dan *job description* dari masing-masing departemen sampai unit-unit terkecil dalam organisasi. Dengan pembagian tugas pekerjaan, ditetapkan sekaligus susunan organisasi (struktur organisasi), tugas dan fungsi-fungsi masing-masing unit dalam organisasi, hubungan-hubungan serta wewenang masing-masing unit organisasi.

Hubungan kerja juga timbul karena masing-masing yang tergabung dalam organisasi mengadakan pembagian kerja untuk memperoleh efisiensi dan efektivitas pencapaian tujuan.<sup>63</sup>

Menurut Pola Kerja Terpadu agar setiap usaha mencapai efisiensi dan efektifitas perlu dipastikan dahulu sarannya sebelum usaha atau kegiatan dilakukan. Adapun sarannya dipilih diantara berbagai alternatif atas dasar pertimbangan yang terlihat dari kondisi, situasi dan sumber-sumber yang tersedia.<sup>64</sup>

### **1.3. Pelimpahan Wewenang**

Pembagian tugas pekerjaan haruslah diikuti dengan pelimpahan/ pendelegasian wewenang. Seseorang yang diserahi tugas tertentu mempunyai tanggung jawab penuh atas pekerjaan tersebut. Tanggung jawab hanya dapat dilakukan dengan sebaik-baiknya apabila yang

---

<sup>62</sup> Soerjono dan Amak Mansyuri, *Pemecahan Masalah dan Pengambilan Keputusan*, Jakarta : LAN-RI, 2001, halaman 5.

<sup>63</sup> Siwi Ultima Kadarmo, Nies Daan Suganda dan Supono, *Koordinasi dan Hubungan Kerja*, Jakarta: LAN-RI, 2001, halaman 10.

<sup>64</sup> Pitoyo dan Djoenadi Tamim, *Pola Kerja Terpadu*, Jakarta : LAN-RI, 2001, halaman 11.

bersangkutan mempunyai kewenangan untuk memutuskan segala sesuatu yang berhubungan dengan tugasnya tersebut.

Wewenang dapat dirumuskan sebagai hak suatu unit atau satuan kerja atau seseorang untuk melakukan tindakan agar tugas atau pekerjaan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab.<sup>65</sup> Dalam realisasinya hak di atas disalurkan melalui pejabat yang dipercayakan untuk memimpin unit kerja tertentu, yang terbatas mengenai bidang pekerjaan masing-masing.<sup>66</sup> Sedangkan pelimpahan mengacu pada pengertian penyerahan atau pemberian.

Dari pengertian di atas maka pelimpahan wewenang adalah penyerahan sebagian hak yang seharusnya dilakukan oleh seorang pejabat atasan kepada bawahannya.<sup>67</sup>

Dalam proses pendelegasian wewenang ada empat kegiatan yang berlangsung masing-masing, yaitu:<sup>68</sup>

- (1) pendelegasian menetapkan dan memberikan tujuan dan tugas kepada bawahan;
- (2) pendelegasian melimpahkan wewenang yang diperlukan untuk mencapai tujuan atau tugas;
- (3) penerima delegasi, baik implisit atau eksplisit, menimbulkan kewajiban atau tanggung jawab;
- (4) pendelegasi menerima pertanggungjawaban bawahan untuk hasil-hasil yang dicapai.

Pelimpahan wewenang merupakan proses yang diperlukan agar organisasi berfungsi lebih efisien, selain itu pendelegasian wewenang diperlukan karena manajer tidak selalu memiliki pengetahuan yang dibutuhkan untuk membuat keputusan. Di samping itu, memungkinkan

---

<sup>65</sup> Hadarai Nawawi, *op.cit.*, hal. 33.

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> *Ibid.*, hal. 33-34.

<sup>68</sup> Hani Handoko, *op.cit.*, hal. 224.

seorang manajer memusatkan tenaga pada tugas-tugas prioritas yang lebih penting, sedangkan para bawahan dapat tumbuh dan berkembang.

Dalam hubungannya dengan ini Strauss dan Sayles menyatakan bahwa pendelegasian sesungguhnya merupakan suatu bentuk pembagian pekerjaan karena cara ini memberikan kepada setiap bawahan rasa kebebasan pribadi dan hak untuk menjalankan kendali atas lingkungan kerjanya sendiri. Jadi cara ini berusaha untuk memberikan motivasi intern.<sup>69</sup>

#### 1.4. Koordinasi

Ateng Syafrudin dalam bukunya "Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah" menegaskan:

"Keharusan utama dalam segala organisasi adalah adanya hubungan-hubungan yang harmonis yang didasarkan kepada kepentingan-kepentingan yang diintegrasikan, dan untuk tujuan ini esensi pertama adalah hubungan kewajiban dan tugas yang diintegrasikan itu dan dipertimbangkan satu sama lain. Ini berarti bahwa koordinasi yang sehat dari segala kegiatan semua pekerjaan akan mengikuti koordinasi pekerjaan yang sehat. Ini semua dimungkinkan dalam organisasi yang sehat"<sup>70</sup>.

Dari kutipan tersebut di atas maka terlihat bahwa koordinasi merupakan usaha yang dilaksanakan untuk menyelaraskan aktivitas antar satuan organisasi dan tugas antar pejabat dalam organisasi.<sup>71</sup>

Dalam pembagian kerja, tugas pekerjaan terpecah-pecah ke dalam fungsi-fungsi tertentu dan masing-masing fungsi dilaksanakan oleh pejabat-pejabat tertentu. Pembagian kerja mendorong timbulnya

---

<sup>69</sup> Staruss dan Sayles, *Manajemen Personalia*, Yogyakarta: Yayasan Kanisius, 1981, hal.145-146.

<sup>70</sup> Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Bandung: Tarsito, 1976, hal.77.

<sup>71</sup> Sutarto, *op.cit.*, hal.46.

spesialisasi yang mengandung kemungkinan timbulnya perpecahan. Agar hal ini tidak terjadi, maka koordinasi sangat diperlukan.

Tujuan dari koordinasi adalah untuk memastikan suatu *unity of action* di dalam organisasi yang menjadi makin kompleks<sup>72</sup> atau juga untuk dapat meramalkan dan mencegah timbulnya titik kritis.<sup>73</sup>

Di samping itu koordinasi yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan akan:<sup>74</sup>

- (1) dapat mencegah dan dihilangkan titik pertentangan;
- (2) para pejabat/petugas terpaksa berpikir dan berbuat dalam hubungan sasaran dan tujuan bersama;
- (3) dapat dicegah terjadinya kesimpangsiuran dan duplikasikegiatan;
- (4) dapat mengembangkan prakarsa dan daya improvisasi pejabat/petugas karena dalam rangka koordinasi mereka mau tidak mau harus mendapatkan cara yang cocok bagi pelaksanaan-pelaksanaan tugas secara menyeluruh dan mencapai keseimbangan dan keserasian.

Lebih lanjut tentang tujuan koordinasi adalah sebagai berikut:<sup>75</sup>

- (1) koordinasi untuk mencegah konflik;
- (2) koordinasi untuk mencegah persaingan;
- (3) koordinasi untuk mencegah doublers dan pemborosan;
- (4) koordinasi untuk mencegah kekosongan ruang dan waktu;
- (5) koordinasi untuk mencegah perbedaan-perbedaan pendekatan dan pelaksanaan.

Dari gambaran di atas dapat disimpulkan bahwa koordinasi diperlukan guna menjamin kesatuan tindakan, kesatuan usaha, keselarasan

---

<sup>72</sup> Abdurachman, *Prinsip-Prinsip Manajemen Dalam Pemerintahan*, Sumenep: The Sun, 1971, hal. 136.

<sup>73</sup> Harold Kontz & Cyril O'Donnel, *Principles of Management*, terjemahan M. Ridwan dan Anwar, Jakarta: Bharata, 1966, hal. 69.

<sup>74</sup> Ateng Syafrudin, *op. cit.*, hal. 221.

<sup>75</sup> Buchari, "Koordinasi" dalam *Majalah Administrasi Negara*. Nomor II, Agustus 1970, hal. 68.

hubungan, penyesuaian, dan kesinambungan antar berbagai bagian organisasi dalam pelaksanaan tugas guna mencapai tujuan organisasi.

### **1.5. Rentangan Kontrol/Kendali**

Salah satu hal penting dalam hubungan antara pimpinan dan bawahan dalam suatu organisasi adalah adanya pengontrolan pihak pimpinan terhadap bawahannya. Pengontrolan ini sangat penting untuk menjamin kesesuaian antara tindakan dengan rencana serta untuk menemukan kelemahan-kelemahan atau kekurangan dalam pelaksanaan tugas pekerjaan sehingga dapat diambil tindakan koreksi atau perbaikan.

Dalam melakukan tindakan pengontrolan dengan sebaik-baiknya, terdapat kaidah tertentu yang harus dipenuhi. Dengan kata lain betapapun seorang pemimpin memiliki kemampuan yang luar biasa, tetap saja ia mempunyai keterbatasan dalam mengawasi bawahan dalam jumlah besar. Untuk itu diperlukan batas-batas toleransi yang memungkinkan seorang pimpinan dapat mengontrol secara efektif bawahannya. Dan inilah yang menyebabkan dalam organisasi dikenal adanya asas atau prinsip rentangan kendali (*span of control*)

Rentangan kontrol sendiri dapat dirumuskan sebagai jumlah terbanyak bawahan langsung yang dapat dipimpin dengan baik oleh seorang atasan.<sup>76</sup> Mengenai luas sempitnya rentangan kontrol sehingga efektif dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu:<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Sutarto, *op.cit.*, hal. 150.

<sup>77</sup> *Ibid*, hal.152.

- a. faktor subyektif, yaitu faktor yang melekat pada pejabatnya, misalnya: kepandaian; pengalaman; kesehatan; umur; kejujuran; keahlian; kecakapan; dan lain-lain.
- b. faktor obyektif, yaitu faktor yang berada di luar pejabatnya, misalnya: corak pekerjaan; jarak antar para pejabat bawahan; letak para pejabat bawahan; stabil-stabilnya organisasi; jumlah tugas pejabat; waktu penyelesaian pekerjaan.

Apabila faktor subyektif dalam keadaan baik, maka rentangan kontrol dapat luas, sedang bila faktor subyektif dalam keadaan kurang baik maka rentangan kontrol dapat sebaiknya sempit.<sup>78</sup>

#### **1.6. Kesatuan komando**

Adanya kesatuan komando atau perintah dalam suatu organisasi merupakan hal yang penting. Dalam hal ini kesatuan komando adalah prinsip bahwa tiap-tiap pejabat dalam organisasi hanya dapat diperintah dan bertanggung jawab kepada seorang pejabat atasan tertentu. Dengan pengertian seperti ini maka yang memberikan perintah pada seorang bawahan hanyalah seorang atasan dan bawahan yang bertanggung jawab kepada seorang atasan yakni orang yang memberi perintah kepadanya.

Dengan adanya satu komando atau perintah, maka akan menghindari terjadinya kebingungan dan keraguan di antara para bawahan dan akan memperjelas tanggung jawab. Sebaliknya, tidak adanya kesatuan komando akan menimbulkan tidak jelasnya pertanggungjawaban.

### **2. Organisasi Pemerintahan Yang Baik**

Tata pemerintahan yang baik (*good governance*) mengandung dua pengertian, pertama, nilai yang menjunjung tinggi keinginan atau kehendak

---

<sup>78</sup> *Ibid.*

rakyat, dan nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional), kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua, aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.<sup>79</sup> Dengan demikian *good governance* mengandung makna tata pemerintahan yang baik, pengelolaan pemerintahan yang baik, penyelenggaraan pemerintahan yang baik, penyelenggaraan negara yang baik, ataupun administrasi negara yang baik. Penerapan prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas diakui sebagai landasan awal bagi terwujudnya tata pemerintahan yang baik secara umum. *Good governance* merupakan suatu gagasan dan nilai untuk mengatur pola hubungan antara pemerintah, dunia usaha swasta dan masyarakat.<sup>80</sup>

UNDP (United Nation Development Program) menerapkan komponen di dalam *good governance* sebagai berikut <sup>81</sup>:

1. *Participation*. Setiap warga negara mempunyai suara dalam membuat keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. *Rule of Law*. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa perbedaan, terutama hukum hak asasi manusia.
3. *Transparency*. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dipantau.
4. *Responsiveness*. Lembaga dan proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders.
5. *Consensus Orientation*. *Good governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur.
6. *Effectiveness and efficiency*. Proses dan lembaga menghasilkan sesuatu dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber yang tersedia sebaik mungkin.

---

<sup>79</sup> Sedarmayanti, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Bandung, Mandar Maju, 2003, halaman 6

<sup>80</sup> Dadang Solihin, *Makalah Menciptakan Good Governance Melalui Perencanaan*, Inspektorat Propinsi Jawa Tengah, Surakarta, 2008

<sup>81</sup> *Ibid*, halaman 7

7. *Accountability*. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (civil society) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga stakeholders. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
8. *Strategic vision*. Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif good governance dan pengembangan manusia yang luas serta jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam ini.

Menurut Bappenas (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional), indikator good governance adalah<sup>82</sup> :

1. Wawasan ke depan (*visionary*)
2. Keterbukaan dan transparansi (*openness and transparency*)
3. Partisipasi masyarakat (*participation*)
4. Tanggung gugat (*accountability*)
5. Supremasi hukum (*rule of law*)
6. Demokrasi (*democracy*)
7. Profesionalisme dan Kompetensi (*professionalism and competency*)
8. Daya tanggap (*responsiveness*)
9. Keefisienan dan Keefektifan ( )
10. Desentralisasi (*decentralitation*) *efficiency and effectiveness*
11. Kemitraan dalam dunia usaha swasta dan masyarakat (*privat sector and civil society partnership*)
12. Komitmen pada pengurangan kesenjangan (*commitment to reduce inequality*)
13. Komitmen pada lingkungan hidup (*commitment to environmental protection*)
14. Komitmen pasar yang fair (*commitment to fair market*)

Tata pemerintahan yang baik, yang dicirikan dengan adanya pembagian kekuasaan yang seimbang antara negara, pasar dan masyarakat sipil akan dapat mendorong partisipasi dan masyarakat untuk ikut menyelesaikan berbagai masalah dan kepentingan publik. Dengan kewenangan yang dimiliki sekarang, pemerintah daerah dapat mempercepat pembentukan tata pemerintahan yang baik. Pelaksanaan otonomi daerah memberikan peluang yang besar menciptakan pemerintahan yang akuntabel.

Adapun manfaat *good governance* adalah :

---

<sup>82</sup> *Ibid*

1. Berkurangnya secara nyata praktik KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme) di birokrasi
2. Terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintahan yang bersih, efisien, efektif, transparan, profesional dan akuntabel.
3. Terhapusnya peraturan per Undang-undangan dan tindakan yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara, kelompok, atau golongan masyarakat.
4. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik.
5. Terjaminnya konsistensi dan kepastian hukum seluruh peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Agar Pemerintah Daerah dapat mencapai efisiensi dan efektifitas dalam melaksanakan segala urusan, utamanya adalah urusan wajib yaitu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar, dan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan yaitu urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan, maka Pemerintah Daerah harus menetapkan sasaran yang tentu saja akan berimplikasi pada perubahan format kelembagaan perangkat daerah.

## **C. Penataan Organisasi Perangkat Daerah**

### **1. Landasan, Asas, Prinsip dan Tujuan Pengaturan Organisasi Perangkat Daerah.**

Landasan hukum pengaturan organisasi perangkat daerah adalah:

- 1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- 2) Undang-unadng Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah kabupaten/Kota.
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.
- 6) Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-Undangan.

Asas-asas Pengaturan Organisasi Perangkat Daerah adalah :

- 1). Asas Dekonsentrasi artinya adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintahan atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada Pejabat-pejabat di Daerah.
- 2). Asas Desentralisasi artinya adalah penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya.

3). Asas Tugas Pembantuan artinya adalah tugas-tugas untuk turut serta dalam melaksanakan Pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya, dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Prinsip-prinsip pengaturan organisasi perangkat daerah tidak bisa terlepas dari prinsip pemberian otonomi kepada daerah kabupaten/kota yang luas, nyata dan bertanggung jawab sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang pada dasarnya telah meletakkan seluruh kewenangan berada pada daerah kabupaten dan kota.

Sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota ada 16 urusan meliputi:

1. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
3. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. penanganan bidang kesehatan;
6. penyelenggaraan pendidikan;
7. penanggulangan masalah sosial;
8. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
9. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
10. pengendalian lingkungan hidup;

11. pelayanan pertanahan;
12. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
13. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. pelayanan administrasi penanaman modal;
15. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
16. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Sedangkan urusan Pemerintahan Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota yang bersifat pilihan antara lain pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan, dan pariwisata. Namun demikian perlu diingat bahwa, walaupun dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang harus ditangani, akan tetapi tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri.

Demikian pula urusan wajib tidak mutlak harus diwadahi dalam bentuk dinas tetapi juga dapat berbentuk badan, seperti urusan yang terkait dengan perencanaan dan pengendalian pembangunan, pengendalian dampak lingkungan, pelayanan administrasi penanaman modal, dan urusan wajib lain yang menurut daerah lebih tepat diclusterkan dalam fungsi pendukung pelaksanaan tugas pemerintahan di daerah. Sedangkan urusan pilihan mutlak harus diwadahi dalam bentuk lembaga dinas, mengingat urusan pilihan merupakan urusan yang terkait erat dengan potensi dan kekhasan daerah yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang menjadi tujuan otonomi

daerah, sehingga pengelolaannya harus dilaksanakan oleh unsur pelaksana otonomi daerah (dinas) bukan oleh unsur pendukung.

Oleh karena itu penyerahan kewenangan tidak perlu dilakukan secara aktif tetapi dilakukan melalui pengakuan oleh Pemerintah. Untuk mendapatkan pengakuan atas kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah kabupaten harus menginventarisir kewenangan-kewenangan yang dimilikinya, termasuk didalamnya kewenangan-kewenangan apa yang akan dilaksanakan dan dikerjasamakan dengan pihak ketiga atau bahkan diserahkan pada pemerintah daerah propinsi/pusat.

Pemerintah Daerah harus mampu menyelenggarakan kewenangan yang dimilikinya guna penciptaan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, pengembangan kehidupan demokrasi, pemerataan dan kemandirian serta menciptakan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah dan antar Daerah dalam rangka keutuhan NKRI.

Perubahan paradigma prinsip pemberian otonomi kepada daerah mengandung konsekuensi perubahan dalam segala aspek penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Salah satu perubahan yang terjadi adalah perubahan tentang Organisasi Perangkat Daerah, adanya proses penyerahan dan penggabungan instansi vertikal departemen/non departemen kepada daerah serta permasalahan-permasalahan yang muncul berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi pemerintah di daerah harus segera ditindaklanjuti dengan melaksanakan penataan organisasi secara menyeluruh.

Di samping itu pula dalam menata kelembagaan daerah juga harus memperhatikan faktor-faktor tertentu, antara lain <sup>83</sup>:

1. kemampuan keuangan;
2. kebutuhan riil daerah;
3. cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan;
4. jenis dan banyaknya tugas;
5. luas wilayah kerja dan kondisi geografis;
6. jumlah dan kepadatan penduduk,
7. potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, dan
8. sarana dan prasarana penunjang tugas.

Dan yang paling penting bagi pemerintah daerah dalam menata organisasi perangkat daerah adalah memperhatikan asas efisiensi, efektivitas, dan proporsionalitas sesuai dengan karakteristik dan kemampuan daerah masing-masing.

Organisasi Pemerintah Daerah yang selama ini kinerjanya dianggap lamban harus ditata kembali dengan didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut :

- 1) Kewenangan Pemerintahan yang dimiliki Daerah;
- 2) Karakteristik, Potensi dan Kebutuhan Daerah;
- 3) Kemampuan keuangan Daerah
- 4) Ketersediaan Sumber Daya Aparatur;
- 5) Pengembangan Pola Kerjasama antar Daerah atau dengan pihak ketiga.

Serta dengan menggunakan prinsip-prinsip penataan Organisasi Perangkat Daerah yang meliputi :

- 1) Prinsip pembagian habis tugas;

---

<sup>83</sup> Sunarno, *Op.cit.*, hal. 6-7

- 2) Prinsip perumusan tugas pokok dan fungsi yang jelas;
- 3) Prinsip fungsionalisasi;
- 4) Prinsip koordinasi dan integrasi.;
- 5) Prinsip kontinuitas;
- 6) Prinsip Kesisteman;
- 7) Prinsip Efisiensi;
- 8) Prinsip Fleksibilitas;
- 9) Prinsip pengelompokan tugas;
- 10) Prinsip rentang/jenjang pengendalian.

Tujuan Pengaturan Organisasi Perangkat Daerah adalah untuk menciptakan struktur birokrasi yang ramping struktur dan kaya fungsi sesuai dengan kebutuhan riil daerah.

Atas dasar hal tersebut, maka Pemerintah Pusat telah mencanangkan kebijakan penataan kelembagaan daerah yang lebih diarahkan pada upaya *rightsizing* yaitu sebuah upaya untuk membentuk birokrasi pemerintah yang ideal dalam rangka mengembangkan organisasi yang lebih proporsional berdasarkan kebutuhan nyata daerah, datar (*flat*), transparan, hierarki yang pendek dan terdesentralisasi kewenangannya. Postur organisasi pemerintah daerah diharapkan memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Organisasi disusun berdasarkan visi, misi dan strategi yang jelas
- b. Organisasi *flat* atau datar
- c. Organisasi ramping atau tidak terlalu banyak pembidangan
- d. Organisasi bersifat jejaring (*networking*)
- e. Organisasi bersifat *fleksibel* dan *adaptif*
- f. Organisasi banyak diisi jabatan-jabatan fungsional
- g. Organisasi menerapkan strategi "*Learning Organization*"

Sedangkan pengertian organisasi perangkat daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, Pasal 1 angka 7 menyebutkan bahwa:<sup>84</sup> “Perangkat Daerah adalah organisasi/lembaga pada Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Satuan Polisi Pamong Praja sesuai dengan kebutuhan daerah.”

Secara filosofis dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang harus ditangani. Berkaitan dengan hal tersebut berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintah Daerah melaksanakan 2 (dua) jenis urusan pemerintahan, yaitu *pertama*, urusan pemerintahan yang bersifat wajib; dan *kedua*, urusan pemerintahan yang bersifat pilihan. Istilah “urusan pemerintahan” mengacu kepada Pasal 17 dan Pasal 18 perubahan keempat UUD 1945 yang menggunakan istilah “urusan pemerintahan” bukan “kewenangan” pemerintahan.<sup>85</sup>

Dengan adanya skema perimbangan keuangan Pusat dan Daerah yang lebih adil dan transparan, maka tidak akan terjadi lagi pembebanan kelembagaan oleh Pusat melalui SDO (Subsidi Daerah Otonom). Diskresi keuangan yang lebih luas akan memaksa Pemda untuk melakukan efisiensi kelembagaan. Kelembagaan pemerintahan yang *multi-fungsi*, *flat* dan non birokratis dan diisi oleh pegawai profesional akan menjadi pilihan.<sup>86</sup>

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 yang diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, Pemerintah Daerah Otonom Propinsi dan Pemerintah Daerah Otonom Kabupaten atau Kota, dapat menentukan dan

---

<sup>84</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang *Pedoman Organisasi Perangkat Daerah*, Pasal 1 angka 7

<sup>85</sup> *Ibid*, halaman 5.

<sup>86</sup> Piran Wiroatmodjo, I Made Suwandi dan Darma Setyawan Salam, *Op.cit*, halaman 26.

membentuk organisasi perangkat daerah sesuai dengan kebutuhannya berdasarkan pertimbangan :<sup>87</sup>

1. kewenangan pemerintahan yang dimiliki;
2. karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah;
3. kemampuan keuangan daerah;
4. ketersediaan sumberdaya aparatur;
5. pengembangan pola kerjasama antar Daerah dan/atau dengan pihak ketiga.

Berdasarkan Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: KEP/61/M.PAN/6/2004 tentang Pedoman Pelaksanaan Analisis Jabatan, disebutkan bahwa Analisis Jabatan pada hakekatnya adalah analisis organisasi. Organisasi merupakan alat bagi manajemen untuk mencapai tujuan. Organisasi tanpa manajemen menyebabkan kekacaulakuan, sedangkan sebaliknya manajemen tanpa organisasi akan menyebabkan kebingungan.

---

<sup>87</sup> *Ibid*, halaman 42.

**BAB III**  
**ORGANISASI PERANGKAT DAERAH MENURUT PERATURAN**  
**PEMERINTAH NOMOR 41 TAHUN 2007**

**A. Kondisi Umum dan Sejarah Lokasi Penelitian**

Dari data yang terdapat di Badan Perencanaan Pembangunan Pembangunan Daerah Kabupaten Magelang diketahui bahwa secara geografis Kabupaten Magelang terletak di antara 110° 01' 51" dan 110° 26' 58" Bujur Timur, 7° 19' 13" dan 7° 42' 16" Lintang Selatan.<sup>88</sup> Wilayah Kabupaten Magelang sebagian besar merupakan daerah datar dengan ketinggian rata-rata 360 m di atas permukaan laut, serta Kabupaten Magelang berada pada posisi yang strategis, potensial dan menguntungkan karena terletak pada jalur persimpangan dari berbagai arah.

Batas Kabupaten Magelang meliputi :<sup>89</sup>

- Sebelah Utara : Kabupaten Temanggung dan Kabupaten Semarang.
- Sebelah Timur : Kabupaten Semarang dan Kabupaten Boyolali.
- Sebelah Selatan : Kabupaten Purworejo dan Propinsi DI Yogyakarta.
- Sebelah Barat : Kabupaten Temanggung dan Kabupaten Wonosobo.
- Di Tengah : Kota Magelang.

Luas wilayah Kabupaten Magelang adalah 108.573 Ha ( 1.085,73 km<sup>2</sup> ).

---

<sup>88</sup> *Magelang Dalam Angka*, Bapeda Kabupaten Magelang, 2006

<sup>89</sup> *Ibid*

Pemerintah Kabupaten Magelang mempunyai visi yaitu "Terwujudnya Masyarakat Kabupaten Magelang yang Mandiri, Berdaya Saing, Madani dan Sejahtera", yang mengandung makna bahwa masyarakat Kabupaten Magelang yang mampu mengembangkan potensi diri dan daerah, berprestasi unggul, profesional, agamis, menjunjung tinggi supremasi hukum, demokratis, sejahtera lahir dan batin.

Untuk mewujudkan visi tersebut di atas, Kabupaten Magelang menetapkan misi sebagai berikut :

- a. Meningkatkan kualitas keimanan dan ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa melalui pembinaan dan pengembangan kehidupan beragama, fasilitas-fasilitas peribadatan beserta perangkatnya.
- b. Meningkatkan kualitas pendidikan, ketrampilan dan penguasaan ilmu dan teknologi dalam rangka pengembangan dan peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia.
- c. Pemberdayaan masyarakat dan seluruh potensi ekonomi dengan mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada potensi Sumber Daya Alam/Lingkungan dan Sumber Daya Manusia yang produktif, berdaya saing serta berwawasan pembangunan berkelanjutan.
- d. Terjaminnya kondisi tertib, aman, demokratis, penegakan hukum dan hak asasi manusia yang berlandaskan pada keadilan dan kebenaran.

- e. Meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat dalam seluruh aktivitas di masyarakat serta bebas dari praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).
- f. Meningkatkan kemandirian dan pemerataan pertumbuhan ekonomi daerah dalam rangka terbentuknya otonomi daerah yang tangguh dan bertanggung jawab.

Pada permulaan tahun 1810 disaat sebagian wilayah Nusantara dikuasai oleh orang Inggris, Magelang dipilih sebagai Ibu Negeri Kabupaten Magelang dan sebagai bupati (*Regent*) diangkat Mas Angabehi Danoekromo.

Setelah kekuasaan Negeri Kabupaten Magelang jatuh ke tangan Pemerintah Belanda, Mas Angabehi Danoekromo dengan *Besluit Gubermen* Pemerintah Belanda tanggal 30 Nopember 1813 ditetapkan lagi dalam jabatannya sebagai *Regent* dengan bergelar Raden Toemenggoeng Danoeningrat.<sup>90</sup>

Pada tahun 1825 dimasa perang Pangeran Diponegoro, tepatnya pada tanggal 28 September 1825 Raden Toemenggoeng Danoeningrat yang memihak Belanda tewas oleh pasukan Pangeran Diponegoro. Atas jasa-jasanya kepada Pemerintah Belanda Raden Toemenggoeng Danoeningrat setelah meninggal dianugerahi gelar Raden Adipati Danoeningrat. Sampai saat meletusnya Perang Dunia II pada tahun 1942 *Regent* (Bupati) Negeri Kabupaten Magelang dijabat berturut-turut oleh keturunan Raden Adipati Danoeningrat.

---

<sup>90</sup> Arsip , *Dari Merapi Hingga Orde Reformasi*, BP2KDE Kabupaten Magelang, 2008, hal 11

Pada tahun 1906 Kota Magelang ditetapkan sebagai *Gemeente* Magelang yang tercantum dalam *Staatblad Van Nederlands Indie*, kemudian di tahun 1929 Pemerintah Hindia Belanda meningkatkan kedudukannya menjadi *Stads Gemeente* Magelang yang memiliki wewenang mengurus rumah tangganya.

Disaat pendudukan Jepang, semua daerah otonom dihapus, seluruh tugas pemerintah diserahkan kepada *Sie Che* dan berdasar *Osamu Seirei* Nomor 12 Tanggal 29 April tahun 1943 kota Magelang disebut Magelang *Sie*.

Memasuki masa kemerdekaan, berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 disebut Kota Magelang dan berstatus sebagai Ibu Kota Kabupaten Magelang. Dalam tahun 1950 berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1950, Kabupaten Magelang diberi hak untuk mengatur rumah tangganya sendiri.

Dalam perkembangannya kemudian dengan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1982, dilakukan pemindahan Ibukota Kabupaten Magelang dari Kota Magelang ke Desa Sawitan, Kecamatan Mungkid yang selanjutnya ditetapkan sebagai Kota Mungkid.

## **B. Kondisi Alam**

### **a. Topografi**

Wilayah Kabupaten Magelang secara umum morfologinya merupakan dataran tinggi yang berbentuk "basin" (cekungan) dengan dikelilingi gunung-gunung (Merapi, Merbabu, Andong, Telomoyo, Sumbing), dan Pegunungan Menoreh. Ketinggian rata-rata 360 m di atas permukaan laut. Dua sungai besar yang mengalir di tengahnya, Sungai Progo dan Sungai Elo dengan

beberapa cabang anak sungai yang bermata air di lereng gunung-gunung tersebut.

**b. Geologi**

Bagian Barat Daya Kabupaten Magelang (Salaman dan Borobudur bagian selatan) tersusun dari batuan breksi, andesit, dasit, tufa lapili, aglomerat dan lava andesit yang merupakan bagian dari Formasi Andesit Tua. Batuan dari gunung berapi yang ada di sekeliling wilayah ini merupakan unsur batuan yang membentuk dataran Magelang berupa tanah endapan alluvial yang subur. Wilayah Kabupaten Magelang di bagian tengah merupakan tanah endapan/alluvial yang merupakan lapukan dari batuan induknya. Sedangkan di lereng dan kaki gunung merupakan tanah endapan vulkanis.

Jenis tanahnya adalah :

- *Alluvial kelabu, Alluvial coklat, Regosol coklat kelabu, Regosol coklat kelabu dan coklat tua* yang banyak terdapat di daerah datar seperti Mertoyudan, Mungkid, Candimulyo, Salaman, Secang, Tegalrejo, Muntilan, Srumbung, Salam dan Ngluwar.
- *Regosol kelabu dan coklat tua, Andosol coklat, Lithosol Latosol coklat*, banyak terdapat di daerah lereng pegunungan seperti Windusari, Kajoran, Kaliangkrik, Ngablak, Grabag, Pakis, Bandongan.
- *Latosol coklat kemerahan* ada di kecamatan Grabag dan Ngablak.

- *Latosol coklat tua kemerahan* ada di kecamatan Salam, Kajoran, Kaliangkrik, Salaman, Tempuran, Bandongan dan Windusari.
- *Latosol merah kekuningan* ada di wilayah kecamatan Salaman dan Borobudur.

**c. Hidrologi**

Sebagai daerah yang dikelilingi gunung-gunung sebagai daerah tangkapan air hujan, wilayah Kabupaten Magelang kaya cadangan air tanah yang keluar sebagai mata air di permukaan. Dalam neraca air tahun 2000, cadangan air tanah dangkal/bebas yang dimanfaatkan 1.492,99 juta m<sup>3</sup>/tahun, dan untuk air tanah sedang/semi artesis 3.732,48 juta m<sup>3</sup>/tahun. Curah hujan potensial 4.067,14 juta m<sup>3</sup>/tahun atau dengan intensitas 3.746 mm/tahun. Dan air hujan tertampung 78,32 juta m<sup>3</sup>/tahun. Wilayah Kabupaten Magelang terletak di Daerah Aliran Sungai (DAS) Progo dan DAS Bogowonto. Mempunyai 10 sungai besar/sedang dengan jumlah debit maksimum 2.314 m<sup>3</sup>/detik dan minimum 110,5 m<sup>3</sup>/detik, serta 52 mata air dengan jumlah debit 8.284 liter/detik.

**d. Iklim**

Kabupaten Magelang mempunyai iklim yang bersifat tropis dengan temperatur udara 20° C - 27°C, dengan musim hujan dan musim kemarau. Akibat curah hujan yang cukup tinggi menyebabkan banyak terjadi bencana tanah longsor di beberapa daerah pegunungan dan lereng gunung.

**e. Demografi**

Jumlah penduduk Kabupaten Magelang berdasarkan data statistik Tahun 2006 sebanyak 1.207.954 jiwa, dengan tingkat pertumbuhan rata-rata selama 5 tahun terakhir ini 1,12 %.

**f. Tingkat Pendidikan**

Kondisi pendidikan masyarakat Kabupaten Magelang masih relatif rendah. Tahun 2007 penduduk yang berpendidikan SD ke bawah sebesar 73,92%.

**g. Sumber Daya Hutan**

Luas hutan di Kabupaten Magelang relatif kecil dibandingkan dengan luas wilayah.

- 1). Untuk hutang lindung seluas 5.952 ha berada di wilayah Kecamatan Pakis, Sawangan, Dukun, Srumbung, Kaliangkrik, Kajoran, dan Windusari.
- 2). Hutan produksi seluas 4.075,6 ha di Kecamatan Salaman, Tempuran, Kaliangkrik, Kajoran, Bandongan, Windusari, Grabag, dan Ngablak.
- 3). Hutan rakyat ada di 21 wilayah Kecamatan dengan jumlah luas 9.033 ha.
- 4). Hutan wisata / alam

**h. Sumber Daya Mineral**

Di Kabupaten Magelang terdapat berbagai macam sumber daya mineral yang ada, seperti terlihat pada tabel berikut ini :

Tabel 1: Jenis Sumber Daya Mineral yang ada di Kabupaten Magelang

No	Jenis	Jumlah (ton)	Luas Lahan (ha)
1.	Andesit	419.731.250	303.034,25
2.	Diorit	300	200
3.	Diatomea	168	2
4.	Kaolin	21.000	0,5
5.	Marmar	210.000.000	175
6.	Oker	546.000	5,5
7.	Pasir dan Batu	14.107.400	581
8.	Pasir	6.127,5	355
9.	Tanah liat	1.234.000	54
10.	Trass	34.773.000	301,5
11.	Tanah Urug	900.000	8
12.	Mangaan	86	4,03

Sumber : Bagian Perekonomian Kabupaten Magelang Tahun 2006

Sumber Daya Mineral tersebut merupakan potensi pertambangan terutama untuk bahan galian golongan C, yang pada Tahun 2003 mampu menyumbangkan pendapatan pada Daerah sebesar Rp. 3.140.722.500,00

**i. Sumber Daya Lahan**

Lahan yang ada di Kabupaten Magelang dibedakan 2 jenis, yaitu lahan basah yang digunakan untuk sawah dan ada juga lahan yang tanahnya kering. Berbagai macam penggunaan lahan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 2 : Macam Penggunaan Lahan di Kabupaten Magelang

No	Macam Penggunaan Tanah Sawah	Luas lahan (ha)	Macam Penggunaan Tanah Kering	Luas lahan (ha)
1.	Irigasi Teknis	7.142	Bangunan	18.465
2.	Irigasi Setengah Teknis	4.962	Tegalan / Kebun	37.929

3.	Tadah Sederhana	16.841	Padang Rumput	2
4.	Tadah Hujan	8.540	Kolam	152
5.			Tidak diusahakan	30
6.			Tanaman Kayu	1.960
7.			Hutan Negara	7.875
8.			Perkebunan Negara	200
9.			Lain - lain	4.475
<b>Total</b>		<b>37.485</b>	<b>Total</b>	<b>71.088</b>

Sumber : Kantor Pedalda Kabupaten Magelang Tahun 2006

Tabel 3 : Inventarisasi Data Kerusakan Lahan di Kabupaten Magelang

No.	Lokasi (Kec,DAS, Sub DAS)	Jenis Kerusakan Lahan (Ha)							Jumlah
		Penam- bangan	Tanah Longsor	Bencana Alam	Abe- rasi	Pene- bangan	Penggun- aan Pestisida	Lain- lain	
1.	Salaman	66.350	42.250	6.000	16.000	22.000	30.000	4.250	186.850
2.	Borobudur	5.000	45.500	102.000	14.000	7.000	1.000	0.000	174.500
3.	Ngluwar	65.000	5.100	7.500	8.550	0.000	0.000	0.000	86.150
4.	Salam	85.510	36.000	11.000	16.000	15.000	0.000	0.000	163.510
5.	Srumbung	62.000	0.000	82.300	0.000	0.000	13.750	20.500	178.550
6.	Dukun	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
7.	Muntilan	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
8.	Mungkid	0.000	2.500	0.000	0.500	0.000	255.858	0.000	258.858
9.	Sawangan	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
10.	Candimulyo	0.000	0.000	0.000	0.250	158.500	0.000	20.000	178.500
11.	Mertoyudan	5.700	1.360	0.600	0.000	0.000	0.000	0.000	7.910
12.	Tempuran	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
13.	Kajoran	0.000	10.200	7.600	0.000	6.750	0.000	0.000	24.550
14.	Kaliangkrik	4.000	4.020	0.000	11.000	0.000	35.000	42.000	96.420
15.	Bandongan	0.000	0.840	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.840
16.	Windusari	0.000	1.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	1.000
17.	Secang	0.000	1.900	2.800	0.000	0.000	0.000	0.000	4.700
18.	Tegalrejo	0.000	3.500	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	3.500
19.	Pakis	15.180	42.965	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	57.875
20.	Grabag	0.000	9.460	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	9.460
21.	Ngablak	20.000	3.600	2.250	0.000	81.000	157.900	2.250	267.000
<b>Jumlah</b>		<b>329.140</b>	<b>209.925</b>	<b>222.050</b>	<b>66.300</b>	<b>290.250</b>	<b>493.508</b>	<b>89.000</b>	<b>1.700.173</b>

Sumber : Kantor Pedalda Kabupaten Magelang Tahun 2006

## **C. Pengaturan Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Magelang**

### **1. Sebelum Terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007**

Pemerintah Kabupaten Magelang pada tahun 2004 telah melaksanakan penataan terhadap organisasi perangkat daerahnya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003. Tujuan filosofis yang ingin dicapai dari pelaksanaan pedoman Organisasi Perangkat Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 adalah terwujudnya postur Organisasi Perangkat Daerah yang proporsional, efisien dan efektif yang disusun berdasarkan prinsip-prinsip organisasi secara rasional dan obyektif serta pertimbangan lainnya yang merupakan ketentuan atau syarat dibentuknya suatu institusi atau lembaga yang dibutuhkan daerah.

Penataan Organisasi Perangkat Daerah diarahkan pada upaya penyederhanaan birokrasi pemerintah daerah yang difokuskan untuk mengembangkan organisasi yang lebih proporsional berdasarkan kebutuhan nyata daerah, transparan, hierarki yang pendek, dan terdesentralisasi kewenangannya.

Dalam rangka mewujudkan Organisasi Perangkat Daerah yang ideal sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003, maka dalam proses penataan Organisasi Perangkat Daerah digunakan pendekatan "kewenangan wajib" sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat 2 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang meliputi bidang :

#### **a. Pekerjaan Umum**

- b. Kesehatan
- c. Pendidikan dan Kebudayaan
- d. Pertanian
- e. Perhubungan
- f. Industri dan Perdagangan
- g. Penanaman Modal
- h. Lingkungan Hidup
- i. Pertanahan
- j. Koperasi
- k. Tenaga Kerja

Kewenangan wajib dimaksud sebagai acuan pembatasan jumlah Dinas Kabupaten/Kota sebanyak-banyaknya 14 Dinas dengan asumsi 11 (sebelas) kewenangan wajib yang harus dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan 3 (tiga) Dinas sebagai toleransi untuk mengakomodasi fungsi kewenangan yang belum tertampung.

Adapun untuk membentuk Lembaga Teknis Daerah tetap berdasarkan pada ketentuan Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003. Lembaga Teknis Daerah, baik yang berbentuk Badan dan/atau Kantor dibentuk untuk melaksanakan tugas tertentu yang karena sifatnya tidak tercakup oleh Sekretariat Daerah dan Dinas Daerah yaitu meliputi bidang :

- a. Penelitian dan Pengembangan
- b. Perencanaan

- c. Pengawasan
- d. Pendidikan dan Pelatihan
- e. Perpustakaan
- f. Kearsipan dan Dokumentasi
- g. Kependudukan
- h. Pelayanan Kesehatan

Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Magelang berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 adalah :

- a. Sekretariat Daerah Dipimpin oleh Sekretaris Daerah dibantu 3 Asisten dan 10 Bagian yaitu : Asisten Administrasi Pemerintahan terdiri dari Bagian Tata Pemerintahan, Bagian Pemerintahan Desa, Bagian Hukum, Bagian Organisasi & Aparatur. Asisten Administrasi Pembangunan terdiri dari Bagian Perekonomian, Bagian Pembangunan, Bagian Kesejahteraan Rakyat, Asisten Administrasi Umum terdiri dari Bagian Informasi dan Komunikasi, Bagian Tata Usaha, Sandi dan Telekomunikasi.
- b. Sekretariat DPRD
- c. Dinas Daerah terdiri dari 13 Dinas yaitu Dinas Pertanian, Dinas Peternakan dan Perikanan, Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Penanaman Modal, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat, Dinas Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Lingkungan Hidup, Dinas Perhubungan,

Dinas Pariwisata dan Kebudayaan, dan Dinas Pasar. Masing-masing Dinas terdiri dari Bagian Tata Usaha dan Bidang yang masing-masing terdiri dari dua subbagian/seksi

- d. Badan terdiri dari 6 badan yaitu Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Badan Pengawasan Daerah, Badan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah, Badan Pengelolaan Perpustakaan, Kearsipan dan Data Elektronik, Badan Kepegawaian Daerah, Badan Pelayanan Kesehatan RSUD Muntilan. Masing-masing Badan terdiri dari Bagian Tata Usaha dan Bidang yang masing-masing terdiri dari dua subbagian/seksi.
- e. Kantor Terdiri dari 5 kantor yaitu Kantor Pertambangan dan Energi, Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat, Kantor Informasi Penyuluhan Pertanian dan Kehutanan, Kantor Pelayanan Terpadu, Kantor Satuan Polisi Pamong Praja.
- f. Kecamatan 21
- g. Kelurahan 5

Peraturan Daerah yang mengatur tentang penataan dan pembentukan struktur kelembagaan yang baru berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 yaitu :

- 1. Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2003 tentang Pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi, struktur organisasi dan tata kerja Dinas Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana.

2. Peraturan Daerah Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi, struktur organisasi dan tata kerja Sekretariat Daerah Kabupaten Magelang
3. Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2004 tentang Pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi, struktur organisasi dan tata kerja Sekretariat Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten Magelang
4. Peraturan Daerah Nomor 17 Tahun 2004 tentang Pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi, struktur organisasi dan tata kerja Badan Pengawas Kabupaten Magelang
5. Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 2004 tentang Pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi, struktur organisasi dan tata kerja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Unit Pelaksanaan Teknis Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Magelang
6. Peraturan Daerah Nomor 19 Tahun 2004 tentang Pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi, struktur organisasi dan tata kerja Badan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah serta Unit Pelaksana Teknis Badan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah Kabupaten Magelang
7. Peraturan Daerah Nomor 20 Tahun 2004 tentang Pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi, struktur organisasi dan tata kerja Badan Pengelolaan Perpustakaan, Kerasipan dan Data Elektronik Kabupaten Magelang

8. Peraturan Daerah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi, struktur organisasi dan tata kerja Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Magelang
9. Peraturan Daerah Nomor 22 Tahun 2004 tentang Pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi, struktur organisasi dan tata kerja Dinas Pariwisata dan Kebudayaan serta Unit Pelaksana Teknis Dinas Pariwisata dan Kebudayaan Kabupaten Magelang
10. Peraturan Daerah Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi, struktur organisasi dan tata kerja Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Penanaman Modal serta Unit Pelaksana Teknis Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Penanaman Modal Kabupaten Magelang
11. Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2004 tentang Pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi, struktur organisasi dan tata kerja Dinas Pertanian dan Unit Pelaksana Teknis Dinas Pertanian Kabupaten Magelang
12. Peraturan Daerah Nomor 25 Tahun 2004 tentang Pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi, struktur organisasi dan tata kerja Dinas Pasar dan Unit Pelaksana Teknis Dinas Pasar Kabupaten Magelang
13. Peraturan Daerah Nomor 26 Tahun 2004 tentang Pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi, struktur organisasi dan tata kerja Dinas Peternakan dan Perikanan serta Unit Pelaksana Teknis Dinas Peternakan dan Perikanan Kabupaten Magelang

14. Peraturan Daerah Nomor 27 Tahun 2004 tentang Pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi, struktur organisasi dan tata kerja Dinas Perhubungan dan Unit Pelaksana Teknis Dinas Perhubungan Kabupaten Magelang
15. Peraturan Daerah Nomor 28 Tahun 2004 tentang Pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi, struktur organisasi dan tata kerja Dinas Kesehatan dan Unit Pelaksana Teknis Dinas Kesehatan Kabupaten Magelang
16. Peraturan Daerah Nomor 29 Tahun 2004 tentang Pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi, struktur organisasi dan tata kerja Dinas Pendidikan dan Unit Pelaksana Teknis Dinas Pendidikan Kabupaten Magelang
17. Peraturan Daerah Nomor 30 Tahun 2004 tentang Pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi, struktur organisasi dan tata kerja Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi serta Unit Pelaksana Teknis Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Magelang
18. Peraturan Daerah Nomor 31 Tahun 2004 tentang Pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi, struktur organisasi dan tata kerja Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Magelang
19. Peraturan Daerah Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi, struktur organisasi dan tata kerja Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Magelang
20. Peraturan Daerah Nomor 33 Tahun 2004 tentang Pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi, struktur organisasi dan tata kerja Kantor Informasi Penyuluhan Pertanian dan Kehutanan Kabupaten Magelang

21. Peraturan Daerah Nomor 34 Tahun 2004 tentang Pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi, struktur organisasi dan tata kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Magelang
22. Peraturan Daerah Nomor 35 Tahun 2004 tentang Pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi, struktur organisasi dan tata kerja Dinas Pekerjaan Umum serta Unit Pelaksana Teknis Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Magelang
23. Peraturan Daerah Nomor 36 Tahun 2004 tentang Pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi, struktur organisasi dan tata kerja Dinas Lingkungan Hidup Kabupaten Magelang
24. Peraturan Daerah Nomor 37 Tahun 2004 tentang Pembentukan, kedudukan, tugas, fungsi, struktur organisasi dan tata kerja Kantor Pertambangan dan Energi Kabupaten Magelang.

Sekretariat Daerah terbagi menjadi :

1. Asisten Administrasi Pemerintahan
  - a. Bagian Tata Pemerintahan;
  - b. Bagian Pemerintahan Desa;
  - c. Bagian Hukum;
  - d. Bagian Organisasi dan Aparatur.
2. Asisten Administrasi Pembangunan
  - a. Bagian Perekonomian ;
  - b. Bagian Pembangunan ;
  - c. Bagian Kesejahteraan Rakyat.

3. Asisten Administrasi Umum

- a. Bagian Informasi dan Komunikasi ;
- b. Bagian Tata Usaha, Sandi dan Telekomunikasi ;
- c. Bagian Umum dan Protokol.

4. Sekretariat DPRD

- a. Bagian Umum ;
- b. Bagian Persidangan dan Sarana.

Dinas Daerah terdiri dari :

1. Dinas Pertanian :

- a. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pertanian Wilayah Bandongan ;
- b. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pertanian Wilayah Grabag ;
- c. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pertanian Wilayah Tegalreko ;
- d. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pertanian Wilayah Muntilan ;
- e. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pertanian Wilayah Salam ;
- f. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pertanian Wilayah Salaman ;
- g. Balai Benih Pertanian ;
- h. Laboratorium Pertanian ;
- i. Unit Pelaksana Teknis Ketahanan Pangan ;

2. Dinas Peternakan dan Perikanan ;

- a. Balai Benih Ikan dan Bibit Ternak ;
- b. Balai kesehatan Ternak dan Ikan ;
- c. Balai Pemasaran Ternak dan Ikan ;

3. Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Penanaman Modal ;
  - a. Balai Pelayanan Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Penanaman Modal Wilayah Bandongan ;
  - b. Balai Pelayanan Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Penanaman Modal Wilayah Grabag ;
  - c. Balai Pelayanan Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Penanaman Modal Wilayah Tegalrejo ;
  - d. Balai Pelayanan Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Penanaman Modal Wilayah Muntilan ;
  - e. Balai Pelayanan Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Penanaman Modal Wilayah Salam ;
  - f. Balai Pelayanan Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Penanaman Modal Wilayah Salaman ;
4. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi ;
  - Balai Latihan Kerja.
5. Dinas Kesehatan ;
  - a. Puskesmas Bandongan ;
  - b. Puskesmas Kaliangkrik ;
  - c. Puskesmas Windusari ;
  - d. Puskesmas Grabag I ;
  - e. Puskesmas Grabag II ;
  - f. Puskesmas Secang I ;

- g. Puskesmas Secang II ;
- h. Puskesmas Ngablak ;
- i. Puskesmas Tegalrejo ;
- j. Puskesmas Pakis ;
- k. Puskesmas Candimulyo ;
- l. Puskesmas Mertoyudan I ;
- m. Puskesmas Mertoyudan II ;
- n. Puskesmas Kota Mungkid ;
- o. Puskesmas Muntilan I ;
- p. Puskesmas Muntilan II ;
- q. Puskesmas Mungkid ;
- r. Puskesmas Sawangan I ;
- s. Puskesmas Sawangan II ;
- t. Puskesmas Dukun ;
- u. Puskesmas Salam ;
- v. Puskesmas Srumbung ;
- w. Puskesmas Ngluwar ;
- x. Puskesmas Salaman I ;
- y. Puskesmas Salaman II ;
- z. Puskesmas Borobudur ;
- æ. Puskesmas Tempuran ;
- ø. Puskesmas Kajoran I ;

- ã. Puskesmas Kajoran II ;
- aa. Laboratorium Kesehatan Masyarakat ;
- bb. Instalasi Farmasi ;
- 6. Dinas Pendidikan ;
  - a. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pendidikan Kecamatan Bandongan ;
  - b. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pendidikan Kecamatan Kaliangkrik ;
  - c. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pendidikan Kecamatan Windusari ;
  - d. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pendidikan Kecamatan Grabag ;
  - e. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pendidikan Kecamatan Secang ;
  - f. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pendidikan Kecamatan Ngablak ;
  - g. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pendidikan Kecamatan Tegalrejo ;
  - h. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pendidikan Kecamatan Pakis ;
  - i. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pendidikan Kecamatan Candimulyo ;
  - j. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pendidikan Kecamatan Mertoyudan ;
  - k. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pendidikan Kecamatan Muntilan ;
  - l. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pendidikan Kecamatan Mungkid ;
  - m. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pendidikan Kecamatan Sawangan ;
  - n. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pendidikan Kecamatan Dukun ;
  - o. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pendidikan Kecamatan Salam ;
  - p. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pendidikan Kecamatan Srumbung ;
  - q. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pendidikan Kecamatan Ngluwar ;
  - r. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pendidikan Kecamatan Salaman ;

- s. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pendidikan Kecamatan Borobudur ;
  - t. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pendidikan Kecamatan Tempuran ;
  - u. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pendidikan Kecamatan Kajoran ;
  - v. Sanggar Kegiatan Belajar ;
  - w. SMP, SMA dan SMK Negeri.
7. Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat ;
8. Dinas Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana ;
- a. Unit Pelaksana Teknis Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana Kecamatan Bandongan ;
  - b. Unit Pelaksana Teknis Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana Kecamatan Kaliangkrik ;
  - c. Unit Pelaksana Teknis Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana Kecamatan Windusari ;
  - d. Unit Pelaksana Teknis Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana Kecamatan Grabag ;
  - e. Unit Pelaksana Teknis Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana Kecamatan Secang ;
  - f. Unit Pelaksana Teknis Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana Kecamatan Ngablak ;
  - g. Unit Pelaksana Teknis Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana Kecamatan Tegalrejo ;

- h. Unit Pelaksana Teknis Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana Kecamatan Pakis ;
- i. Unit Pelaksana Teknis Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana Kecamatan Candimulyo ;
- j. Unit Pelaksana Teknis Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana Kecamatan Mertoyudan ;
- k. Unit Pelaksana Teknis Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana Kecamatan Muntilan ;
- l. Unit Pelaksana Teknis Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana Kecamatan Mungkid ;
- m. Unit Pelaksana Teknis Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana Kecamatan Sawangan ;
- n. Unit Pelaksana Teknis Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana Kecamatan Dukun ;
- o. Unit Pelaksana Teknis Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana Kecamatan Salam ;
- p. Unit Pelaksana Teknis Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana Kecamatan Srumbung ;
- q. Unit Pelaksana Teknis Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana Kecamatan Ngluwar ;
- r. Unit Pelaksana Teknis Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana Kecamatan Salaman ;

- s. Unit Pelaksana Teknis Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana Kecamatan Borobudur ;
  - t. Unit Pelaksana Teknis Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana Kecamatan Tempuran ;
  - u. Unit Pelaksana Teknis Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana Kecamatan Kajoran ;
9. Dinas Pekerjaan Umum ;
- a. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pekerjaan Umum Wilayah Salaman ;
  - b. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pekerjaan Umum Wilayah Bandongan ;
  - c. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pekerjaan Umum Wilayah Grabag ;
  - d. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pekerjaan Umum Wilayah Tegalrejo ;
  - e. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pekerjaan Umum Wilayah Muntilan ;
  - f. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pekerjaan Umum Wilayah Salam ;
  - g. Unit Pencegahan dan Pemadaman Kebakaran.
10. Dinas Lingkungan Hidup ;
11. Dinas Perhubungan ;
- Unit Pelaksana Teknis Pengelolaan Terminal.
12. Dinas Pariwisata dan Kebudayaan ;
- a. Taman Wisata Budaya ;
  - b. Taman Wisata Alam ;
  - c. Taman Wisata Buatan ;
  - d. Pusat dan Layanan Informasi Wisata.

### 13. Dinas Pasar

- a. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pasar Wilayah Grabag dan Tegalrejo ;
- b. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pasar Wilayah Muntilan dan Salam ;
- c. Unit Pelaksana Teknis Dinas Pasar Wilayah Salaman dan Bandongan.

Lembaga Teknis Daerah terdiri dari :

#### 1. Berbentuk Badan :

- a. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah ;  
Unit Pelaksana Teknis Penelitian dan Pengembangan.
- b. Badan Pengawasan Daerah ;
- c. Badan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah ;
  - 1) Unit Pelaksana Teknis Pengelolaan Pendapatan Wilayah Grabag dan Tegalrejo ;
  - 2) Unit Pelaksana Teknis Pengelolaan Pendapatan Wilayah Muntilan dan Salam ;
  - 3) Unit Pelaksana Teknis Pengelolaan Pendapatan Wilayah Salaman dan Bandongan ;
  - 4) Unit Pelaksana Teknis Verifikasi ;
  - 5) Unit Pelaksana Teknis Perbendaharaan.
- d. Badan Pengelolaan Perpustakaan, Kerasipan dan Data Elektronik ;
- e. Badan Kepegawaian Daerah ;
- f. Badan Pelayanan Kesehatan Rumah Sakit Umum ;

#### 2. Berbentuk Kantor :

- a. Kantor Pertambangan dan Energi ;
- b. Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat ;
- c. Kantor Informasi Penyuluhan Pertanian dan Kehutanan ;
- d. Kantor Pelayanan Terpadu ;
- e. Kantor Satuan Polisi Pamong Praja ;

Kecamatan terdiri dari 21 Kecamatan yaitu :

- 1. Kecamatan Bandongan ;
- 2. Kecamatan Borobudur ;
- 3. Kecamatan Candimulyo ;
- 4. Kecamatan Dukun ;
- 5. Kecamatan Grabag ;
- 6. Kecamatan Kajoran ;
- 7. Kecamatan Kaliangkrik ;
- 8. Kecamatan Mertoyudan ;
- 9. Kecamatan Mungkid ;
- 10. Kecamatan Muntilan ;
- 11. Kecamatan Ngablak ;
- 12. Kecamatan Ngluwar ;
- 13. Kecamatan Pakis ;
- 14. Kecamatan Salam ;
- 15. Kecamatan Salaman ;
- 16. Kecamatan Sawangan ;

17. Kecamatan Secang ;
18. Kecamatan Srumbung ;
19. Kecamatan Tegalrejo ;
20. Kecamatan Tempuran ;
21. Kecamatan Windusari.

Kelurahan terdiri dari 5 Kelurahan yaitu :

1. Kelurahan Secang ;
2. Kelurahan Sumberejo ;
3. Kelurahan Sawitan ;
4. Kelurahan Mendut ;
5. Kelurahan Muntilan.

## **2. Setelah Lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007**

Setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka pengaturan organisasi perangkat daerah perlu dilakukan penyesuaian. Pasal 128 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur bahwa susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam Perda dengan memperhatikan faktor-faktor tertentu dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan hal tersebut, maka terbitlah Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 yang dianggap belum cukup memberikan

pedoman yang menyeluruh bagi penyusunan dan pengendalian organisasi perangkat daerah yang dapat menangani seluruh urusan pemerintahan.

Pasal 19 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, bahwa besaran organisasi perangkat daerah ditetapkan berdasarkan variabel :

- a. jumlah penduduk
- b. luas wilayah, dan
- c. jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Penetapan Variabel Besaran Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten :

NO	VARIABEL	KELAS INTERVAL	NILAI
1	JUMLAH PENDUDUK (jiwa) Untuk Kabupaten di Pulau Jawa dan Madura	< 250.000	8
		250.001 - 500.000	16
		500.001 - 750.000	24
		750.001 - 1.000.000	32
		> 1000.000.000	40
2	JUMLAH PENDUDUK (jiwa) Untuk Kabupaten di luar Pulau Jawa dan Madura	< 150.000	8
		150.001- 300.000	16
		300.001- 450.000	24
		450.001 – 600.000	32
		> 600.000	40
3	LUAS WILAYAH (KM2) Untuk Kabupaten di Pulau Jawa dan Madura	<500	7
		501 – 1.000	14
		1.001 – 1.500	21
		1.501 – 2.000	28
		> 2.000	35
4	LUAS WILAYAH (KM2) Untuk Kabupaten di luar Pulau Jawa dan Madura	<1.000	7
		1.001 – 2.000	14
		2.001 – 3.000	21
		3.001 – 4.000	28
		> 4.000	35
5	JUMLAH APBD	< Rp 200.000.000.000,00	5
		Rp 200.000.000.001,00 - Rp 400.000.000.000,00	10
		Rp 400.000.000.001,00 - Rp 600.000.000.000,00	15
		Rp 600.000.000.001,00 - Rp 800.000.000.000,00	20
		Rp 800.000.000.001,00 - > Rp 800.000.000.000,00	25

Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, ayat (3) :

Besaran Organisasi Perangkat Daerah dengan nilai antara 40 (empat puluh) sampai dengan 70 (tujuh puluh) terdiri dari :

- a. sekretariat daerah, terdiri dari paling banyak 4 (empat) asisten;
- b. sekretariat DPRD;
- c. dinas paling banyak 18 (delapan belas);
- d. lembaga teknis daerah paling banyak 12 (dua belas)
- e. kecamatan; dan;
- f. kelurahan.

Skor dan besaran organisasi perangkat daerah provinsi/kabupaten/kota :

SKOR	SETDA (ASISTEN)	DINAS	LTD
<40	3	12	8
40-70	3	15	10
>70	4	18	12

Besaran tersebut diatas kecuali Dinas Pendapatan Kekayaan dan Aset Daerah, Badan Kepegawaian Daerah, Rumah Sakit Daerah, Satuan Polisi Pamong Praja dan Inspektorat Daerah.

Untuk Kabupaten Magelang penataan organisasi perangkat daerah menggunakan data tahun 2006 yaitu, berdasarkan variabel :

- a. Jumlah penduduk : 1.207.954 jiwa;
- b. Luas wilayah : 108.573 Ha ( 1.085,73 km<sup>2</sup> ).
- c. APBD tahun 2006 : Rp 702.246.238.000,-

Sehingga jumlah skor  $40 + 21 + 20 = 81$ , Kabupaten Magelang mengambil pola maksimal (skor > 70).

## **BAB 1V**

### **PENERAPAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 41 TAHUN 2007 DI KABUPATEN MAGELANG**

#### **A. Dasar Hukum dan Tahap Penataan Organisasi Perangkat Daerah**

Dasar hukum penataan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Magelang adalah :

1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.
6. Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-Undangan.
7. Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintah yang Menjadi Kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten Magelang
8. Keputusan Bupati Magelang Nomor 188.45/109/KEP/04/2008 tentang Tim Penataan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Magelang.

Disamping landasan hukum diatas, guna memperkaya referensi/bahan pembanding, surat-surat yang diterbitkan oleh Departemen/LPND yang berisi himbauan dan petunjuk-petunjuk teknis penataan Organisasi Perangkat Daerah yang bersifat sektoral tetap dijadikan sebagai bahan kajian.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Kepala Sub Bagian Kelembagaan pada Bagian Organisasi dan Aparatur Sekretariat Daerah Kabupaten Magelang diperoleh keterangan bahwa, tahap-tahap Penataan Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Magelang adalah sebagai berikut :

- a. Penyelenggaraan Bimbingan Teknis Analisis Jabatan bagi para analis yang akan dilibatkan dalam penataan organisasi.
- b. Pembentukan Tim Penataan Organisasi Perangkat Daerah yang meliputi :
  - 1). Tim Pengarah. yang bertugas menentukan arah dan kebijakan umum penataan organisasi perangkat daerah;
  - 2). Tim Analisis Penataan Kelembagaan, yang bertugas penghitungan skor kriteria dan pertimbangan penataan Organisasi Perangkat Daerah
  - 3). Tim Pelaksana. yang terdiri dari para anggota Tim Analisis Jabatan dan personil pada Bagian Organisasi sebagai perumus penataan organisasi perangkat daerah ;
  - 4). Semua Pimpinan Organisasi Perangkat Daerah yang memberikan bahan masukan bagi penataan organisasi perangkat daerah.
- c. Pembentukan Tim Pengintegrasian atau pemisahan Dinas/Badan/Kantor /instansi .

Pengumpulan data awal :

- 1) Kewenangan yang dilaksanakan masing-masing Instansi yang ada di Daerah.
  - 2) Kelembagaan yang ada di Kabupaten Magelang.
  - 3) Inventarisasi P3D semua Unit Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Magelang.
- d. Pembahasan Daftar Kewenangan Daerah Kabupaten.
  - e. Pembahasan Penataan Kelembagaan Perangkat Daerah berdasarkan hasil analisis Tugas Pokok Fungsi oleh Tim Penataan.
  - f. Penyelenggaraan Semiloka yang melibatkan semua unsur masyarakat berkaitan dengan rumusan kewenangan dan rancangan kelembagaan perangkat daerah.
  - g. Pembahasan rancangan peraturan daerah tentang organisasi perangkat daerah.
  - h. Penetapan Peraturan Daerah Organisasi Perangkat Daerah.
  - i. Pengisian Personil Pejabat dan Staf.

## **B. Hasil Penataan**

Dengan mempertimbangkan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah, visi dan misi daerah serta faktor-faktor pendukung lainnya, dalam rangka implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 telah ditetapkan perangkat daerah Kabupaten Magelang yang terdiri dari :

1. Sekretariat Daerah terdiri dari 3 ( tiga ) Asisten dengan 8 ( delapan ) Bagian dan Sekretariat DPRD;

2. Lembaga Teknis Daerah terdiri dari Inspektorat, berbentuk Badan 8 ( delapan ) , Kantor 2 ( dua ) , Rumah Sakit Umum Daerah Muntilan dan Satpol PP;
3. Dinas Daerah 13 ( tigabelas );
4. Kecamatan 21 ( duapuluh satu) dan Kelurahan 5 ( lima )
5. Lembaga Lain terdiri dari yang berbentuk Badan 2 ( dua ), Kantor 1 ( satu ) dan Pelaksana Harian Badan Narkotika Kabupaten.

Peraturan Daerah yang mengatur tentang penataan dan pembentukan struktur kelembagaan yang baru berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 yaitu :

1. Peraturan Daerah Nomor 29 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD
2. Peraturan Daerah Nomor 30 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja.
3. Peraturan Daerah Nomor 31 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah.
4. Peraturan Daerah Nomor 32 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan
5. Peraturan Daerah Nomor 33 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Lain

Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Magelang berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, yaitu :<sup>91</sup>

1. Sekretariat Daerah meliputi :
  - a. Sekretaris Daerah

---

<sup>91</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 29 Tahun 2008

b. Asisten Pemerintahan, membawahkan :

1). Bagian Tata Pemerintahan , membawahkan :

- a). Subbagian Pemerintahan Umum;
- b). Subbagian Pertanahan dan Kekayaan Desa; dan
- c). Subbagian Pemerintahan Desa

2). Bagian Organisasi, membawahkan :

- a). Subbagian Kelembagaan dan Ketatalaksanaan;
- b). Subbagian Kinerja dan Pendayagunaan Aparatur; dan
- c). Subbagian Tata Usaha Pimpinan.

3). Bagian Hukum , membawahkan :

- a). Subbagian Peraturan Perundang-undangan;
- b). Subbagian Kajian dan Evaluasi; dan
- c). Subbagian Bantuan Hukum dan Hak Azasi Manusia.

c. Asisten Ekonomi, Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat, membawahkan :

1). Bagian Perekonomian, membawahkan :

- a). Subbagian Pengembangan Badan Usaha Milik Daerah;
- b). Subbagian Pengembangan Investasi dan Sarana Perekonomian Rakyat;
- c). Subbagian Bina Produksi Daerah.

2). Bagian Administrasi Pembangunan Daerah, membawahkan :

- a). Subbagian Pelaporan dan Analisis Pembangunan Konstruksi;
- b). Subbagian Pelaporan dan Analisis Pembangunan Non Konstruksi; dan
- c). Subbagian Administrasi Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

- 3). Bagian Kesejahteraan Rakyat, membawahkan :
  - a). Subbagian Kesejahteraan Sosial;
  - b). Subbagian Bina Mental; dan
  - c) Subbagian Pemberdayaan Perempuan dan Anak.
- d. Asisten Administrasi Umum, membawahkan :
  - 1). Bagian Hubungan Masyarakat dan Protokol, membawahkan :
    - a). Subbagian Peliputan, Publikasi dan Analisis Pemberitaan;
    - b). Subbagian Naskah Pidato dan Dokumentasi; dan
    - c). Subbagian Protokol.
  - 2). Bagian Umum, membawahkan :
    - a). Subbagian Perlengkapan;
    - b). Subbagian Rumah Tangga dan Persandian;
    - c). Subbagian Keuangan.
2. Sekretariat DPRD, meliputi :
  - a. Sekretaris DPRD, membawahkan :
  - b. Bagian Persidangan dan Perundang-undangan, membawahkan :
    - 1). Subbagian Rapat dan Risalah;
    - 2). Subbagian Perundang-undangan
  - c. Bagian Umum, membawahkan ;
    - 1). Subbagian Tata Usaha, Hubungan Masyarakat dan protokol;
    - 2). Subbagian Keuangan; dan
    - 3). Subbagian Perlengkapan

Pembentukan Lembaga Teknis Daerah terdiri dari :<sup>92</sup>

1. Inspektorat, meliputi :
  - a. Inspektur
  - b. Sekretariat, membawahkan;
    - 1). Subbagian Perencanaan, Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan;
    - 2). Subbagian Keuangan; dan
    - 3) Subbagian Umum dan Kepegawaian
  - c. Inspektur Pembantu Wilayah I;
  - d. Inspektur Pembantu Wilayah II; dan
  - e. Inspektur Pembantu Wilayah III.
  - f. Kelompok Jabatan Fungsional
2. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, meliputi:
  - a. Kepala
  - b. Sekretariat, membawahkan;
    - 1). Subbagian Perencanaan, Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan;
    - 2). Subbagian Keuangan; dan
    - 3) Subbagian Umum dan Kepegawaian
  - c. Bidang Ekonomi, membawahkan :
    - 1). Subbidang Pertanian dan Ketahanan Pangan; dan
    - 2). Subbidang Pengembangan Dunia Usaha.
  - d. Bidang Penataan Ruang dan Prasarana Wilayah, membawahkan :
    - 1). Subbidang Pemukiman dan Prasarana Wilayah; dan
    - 2). Subbidang Penataan Ruang, Energi dan Sumberdaya Mineral

---

<sup>92</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 30 Tahun 2008

- e. Bidang Pemerintahan dan Pemberdayaan Masyarakat, membawahkan :
    - 1). Subbidang Pemerintahan Umum; dan
    - 2). Subbidang Pemberdayaan Masyarakat
  - f. Bidang Sosial dan Budaya, membawahkan :
    - 1). Subbidang Kesejahteraan Sosial; dan
    - 2). Subbidan Pendidikan dan Kebudayaan
  - g. Unit Pelaksana Teknis
  - h. Kelompok Jabatan Fungsional
3. Badan Kepegawaian Daerah, meliputi :
- a. Kepala
  - b. Sekretariat, membawahkan;
    - 1). Subbagian Perencanaan, Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan;
    - 2). Subbagian Keuangan; dan
    - 3) Subbagian Umum dan Kepegawaian
  - c. Bidang Data dan Pengadaan Pegawai, membawahkan :
    - 1). Subbidang Pengolahan Data Pegawai; dan
    - 2). Subbidang Pengadaan Pegawai
  - d. Bidang Pengembangan Karir, membawahkan :
    - 1). Subbidang Jabatan; dan
    - 2). Subbidang Pendidikan dan Pelatihan Pegawai
  - e. Bidang Kepangkatan dan Disiplin Pegawai, membawahkan :
    - 1). Subbidang Kepangkatan dan Pensiun; dan
    - 2). Subbidang Pendidikan dan Pelatihan Pegawai

4. Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Penanggulangan Bencana, meliputi :
  - a. Kepala
  - b. Sekretariat, membawahkan;
    - 1). Subbagian Perencanaan, Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan;
    - 2). Subbagian Keuangan; dan
    - 3) Subbagian Umum dan Kepegawaian
  - c. Bidang Wawasan Kebangsaan dan Penanganan Konflik, membawahkan :
    - 1). Subbidang Wawasan Kebangsaan;
    - 2). Subbidang Penanganan Konflik
  - d. Bidang Hubungan Antar Lembaga, membawahkan :
    - 1).Subbidang Fasilitasi Pemilihan, Organisasi Politik dan Organisasi Kemasyarakatan; dan
    - 2). Subbidang Komunikasi Budaya Politik
  - e. Bidang Penanggulangan Bencana, membawahkan :
    - 1). Subbidang Penyelamatan dan Rehabilitasi; dan
    - 2). Subbidang Bina Perlindungan Masyarakat
5. Badan Lingkungan Hidup, meliputi :
  - a. Kepala
  - b. Sekretariat, membawahkan;
    - 1). Subbagian Perencanaan, Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan;
    - 2). Subbagian Keuangan; dan
    - 3) Subbagian Umum dan Kepegawaian
  - c. Bidang Pengendalian Pencemaran Lingkungan, membawahkan :

- 1). Subbidang Pengendalian Pencemaran Air; dan
  - 2). Subbidang Pengendalian Pencemaran Udara, Limbah Padat, dan Bahan Beracun Berbahaya
- d. Bidang Pengendalian Kerusakan dan Konservasi Lingkungan Hidup, membawahkan :
- 1). Subbidang Pengendalian Kerusakan Lahan; dan
  - 2). Subbidang Konservasi Sumber Daya Air dan Keanekaragaman Hayati
- e. Bidang Pengkajian Dampak dan Pengamanan Lingkungan, membawahkan :
- 1). Subbidang Pengkajian Dampak dan Pengembangan Sistem Manajemen Lingkungan; dan
  - 2). Subbidang Pengamanan Lingkungan
6. Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan Keluarga Berencana, meliputi:
- a. Kepala
  - b. Sekretariat, membawahkan;
    - 1). Subbagian Perencanaan, Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan;
    - 2). Subbagian Keuangan; dan
    - 3) Subbagian Umum dan Kepegawaian
  - c. Bidang Pemberdayaan Kelembagaan Desa, membawahkan :
    - 1). Subbidang Penguat Kapasitas;
    - 2). Subbidang Kelembagaan dan Peranan Perempuan
  - d. Bidang Pemberdayaan masyarakat, membawahkan :
    - 1). Subbidang Pengembangan Ekonomi Masyarakat;
    - 2). Subbidang Keswadayaan Masyarakat

- e. Bidang Keluarga Berencana, membawahkan :
  - 1). Subbidang Pelayanan Keluarga Berencana;
  - 2). Subbidang Perlindungan hak Reproduksi
- f. Bidang Keluarga Sejahtera dan Perlindungan Perempuan dan Anak, membawahkan :
  - 1). Subbidang Perlindungan Perempuan dan Anak;
  - 2). Subbidang Bina Keluarga Sejahtera
- 7. Kantor Perpustakaan dan Arsip Daerah, meliputi :
  - a. Kepala
  - b. Subbagian Tata Usaha
  - c. Seksi Pengolahan dan Pelestarian Bahan perpustakaan
  - d. Seksi Layanan Jasa Perpustakaan
  - e. Seksi Pengelolaan Kearsipan
- 8. Rumah Sakit Umum Daerah Muntilan, meliputi :
  - a. Direktur
  - b. Bagian Tata Usaha, membawahkan :
    - 1). Subbagian umum;
    - 2). Subbagian Kepegawaian;
    - 3). Subagian Rekam Medis
  - c. Bidang Pelayanan, membawahkan :
    - 1). Seksi Pelayanan Medis;
    - 2). Seksi Pelayanan Keperawatan
  - d. Bidang Penunjang, membawahkan :

- 1). Seksi Penunjang Medis;
  - 2). Seksi Penunjang Non Medis
- e. Bidang Keuangan, membawahkan :
- 1). Seksi Anggaran
  - 2). Seksi Akuntansi

9. Satuan Polisi Pamong Praja, meliputi :

- a. Kepala
- b. Subbagian tata Usaha
- c. Seksi Pembinaan dan Penegakan Peraturan Daerah
- d. Seksi Ketentraman dan Ketertiban
- e. Seksi Pengamanan

**Dinas Daerah terdiri dari :<sup>93</sup>**

1. Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga, meliputi :
  - a. Kepala
  - b. Sekretariat, membawahkan;
    - 1). Subbagian Perencanaan, Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan;
    - 2). Subbagian Keuangan; dan
    - 3) Subbagian Umum dan Kepegawaian
  - c. Bidang Ketenagaan, membawahkan :
    - 1). Seksi Pendidikan Taman Kanak-Kanak dan Sekolah Dasar;
    - 2). Seksi Sekolah Menengah Pertama, Sekolah Menengah Atas dan Sekolah Menengah Kejuruan
    - 3). Seksi Tenaga Kependidikan

---

<sup>93</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 31 Tahun 2008

d. Bidang Pendidikan Dasar, membawahkan :

- 1). Seksi Kurikulum dan Pengendalian Mutu Taman Kanak-Kanak dan sekolah Dasar
- 2). Seksi Kurikulum dan Pengendalian Mutu Sekolah Menengah Pertama;
- 3). Seksi Sarana dan Prasarana Pendidikan Dasar

e. Bidang Pendidikan Menengah dan Fasilitasi Pendidikan Tinggi

- 1). Seksi Kurikulum dan Pengendalian Mutu Sekolah Menengah Atas dan Fasilitasi Pendidikan Tinggi;
- 2). Seksi Kurikulum dan Pengendalian Mutu Sekolah Menengah Kejuruan;
- 3). Seksi Sarana dan Prasarana Pendidikan Menengah dan Fasilitasi Pendidikan Tinggi

f. Bidang pendidikan Non Formal dan Informal, membawahkan :

- 1). Seksi Kelembagaan dan Pendidikan Kesetaraan;
- 2). Seksi Pendidikan Masyarakat dan Pendidikan Anak Usia Dini Non Formal

g. Bidang Kepemudaan dan Olah Raga, membawahkan :

- 1). Seksi Pembinaan dan Olah Raga;
- 2). Seksi Olah Raga Prestasi dan Rekreasi;
- 3). Seksi Sarana dan Prasarana Kepemudaan dan Olah Raga

Untuk Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga di masing-masing Kecamatan ( 21 Kecamatan) terdapat Unit Pelayanan Teknis (UPT) serta Sanggar Kegiatan Belajar yang dikepalai oleh seorang Kepala UPT (eselon IVa) dan seorang Subbagian Tata Usaha (eselon IVb).

2. Dinas Kesehatan, meliputi :

- a. Kepala
- b. Sekretariat, membawahkan;
  - 1). Subbagian Perencanaan, Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan;
  - 2). Subbagian Keuangan; dan
  - 3) Subbagian Umum dan Kepegawaian
- c. Bidang Pelayanan Kesehatan, membawahkan :
  - 1). Upaya Kesehatan dan Rujukan;
  - 2). Seksi Gizi;
  - 3). Seksi Kesehatan Keluarga
- d. Bidang Pengendalian Penyakit dan Penyehatan Lingkungan, membawahkan :
  - 1). Seksi Pencegahan dan Pemberantasan Penyakit;
  - 2). Seksi Surveilans dan Penanggulangan Kejadian Luar Biasa;
  - 3). Seksi Penyehatan Lingkungan
- e. Bidang Kemitraan dan Promos Kesehatan, membawahkan :
  - 1). Seksi Pemberdayaan Masyarakat dan kemitraan;
  - 2). Seksi Pembiayaan dan Jaring Pengaman Kesehatan Masyarakat;
  - 3). Seksi Promosi Kesehatan
- f. Bidang Sumber Daya Kesehatan, membawahkan:
  - 1). Seksi Pengembangan SDM dan Organisasi profesi;
  - 2). Seksi Farmasi, Makanan dan Perbekalan Kesehatan

Untuk Dinas Kesehatan terdapat 21 Unit Pelaksana Teknis (Puskesmas) di 21 kecamatan yang dikepalai oleh seorang Kepala UPT (eselon IVa) dan Kepala Subbagian tata Usaha (eselon IVb)

3. Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Perkebunan dan Kehutanan, meliputi :

a. Kepala

b. Sekretariat, membawahkan;

1). Subbagian Perencanaan, Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan;

2). Subbagian Keuangan; dan

3) Subbagian Umum dan Kepegawaian

c. Bidang Tanaman Pangan dan Hortikultura, membawahkan :

1). Seksi Tanaman Padi;

2). Seksi Tanaman Hortikultura;

3). Seksi Tanaman Palawija dan aneka Tanaman.

d. Bidang Perkebunan, membawahkan :

1). Seksi Tanaman Musiman;

2). Seksi Tanaman Tahunan;

3). Seksi Tanaman Berjangka.

e. Bidang Kehutanan, membawahkan :

1). Seksi Rehabilitasi dan Konservasi Lahan;

2). Seksi Perhutanan Sosial;

3). Seksi Perlindungan dan Pengawasan Hutan

f. Bidang Sumber Daya dan Pengelolaan Hasil, membawahkan :

1). Seksi Kelembagaan;

2). Seksi Sarana dan prasarana

3). Pengelolaan Hasil

4. Dinas Pariwisata dan Kebudayaan, meliputi :

- a. Kepala
  - b. Sekretariat, membawahkan;
    - 1). Subbagian Perencanaan, Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan;
    - 2). Subbagian Keuangan; dan
    - 3) Subbagian Umum dan Kepegawaian
  - c. Bidang Kesenian dan Nilai Tradisi, membawahkan :
    - 1). Seksi Kesenian;
    - 2). Seksi Nilai Tradisi.
  - d. Bidang Sejarah, Musium Purbakala Bahasa dan Perfilman, membawahkan :
    - 1). Seksi Sejarah, Musium dan Purbakala;
    - 2). Seksi Bahasa dan Perfilman.
  - e. Bidang Obyek Wisata, Sarana dan Jasa Wisata, membawahkan :
    - 1). Seksi Obyek Wisata;
    - 2). Seksi Sarana dan Jasa Pariwisata.
  - f. Bidang Kerjasama, Informasi Pemasaran dan Promosi, membawahkan :
    - 1). Seksi Kerjasama dan Informasi;
    - 2). Seksi Pemasaran dan Promosi
5. Dinas Tenaga Kerja, Sosial dan Transmigrasi, meliputi :
- a. Kepala
  - b. Sekretariat, membawahkan;
    - 1). Subbagian Perencanaan, Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan;
    - 2). Subbagian Keuangan; dan
    - 3) Subbagian Umum dan Kepegawaian

- c. Bidang Hubungan Kerja dan Pengawasan Ketenagakerjaan, membawahkan :
  - 1). Seksi Syarat kerja dan Hubungan Industrial
  - 2). Seksi Pengawasan dan Perlindungan Ketenagakerjaan
- d. Bidang Pembinaan dan Penempatan Tenaga Kerja, membawahkan :
  - 1). Seksi Pembinaan Ketenagakerjaan;
  - 2). Seksi Produktifitas Tenaga Kerja;
  - 3). Seksi Penempatan dan Perluasan Kerja
- e. Bidang Asistensi dan rehabilitasi, membawahkan :
  - 1). Seksi Asistensi Sosial;
  - 2). Seksi Rehabilitasi Sosial.
- f. Bidang Potensi dan Pelayanan, membawahkan :
  - 1). Seksi Potensi Sosial;
  - 2). Seksi Pelayanan Sosial.
- g. Bidang Transmigrasi, membawahkan :
  - 1). Seksi Penyuluhan Ketransmigrasian;
  - 2). Seksi Penempatan Transmigrasi;
  - 3). Seksi Evaluasi dan Kerjasama Antar Daerah
- 6. Dinas Pekerjaan Umum, Energi dan Sumber Daya Mineral, meliputi :
  - a. Kepala
  - b. Sekretariat, membawahkan;
    - 1). Subbagian Perencanaan, Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan;
    - 2). Subbagian Keuangan; dan
    - 3) Subbagian Umum dan Kepegawaian

- c. Bidang Bina Marga, membawahkan :
    - 1). Seksi Jalan;
    - 2). Seksi Jembatan;
    - 3). Seksi Alat Berat dan Perbekalan
  - d. Bidang Pengairan, membawahkan :
    - 1). Seksi Pengelolaan sumber Daya Air;
    - 2). Seksi Operasi dan Pemeliharaan;
    - 3). Seksi Bina Manfaat dan Kerjasama
  - e. Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral, membawahkan :
    - 1). Seksi Mineral;
    - 2). Seksi Geologi dan Air Tawar;
    - 3). Seksi Listrik dan Pemanfaatan Energi
  - f. Bidang Cipta Karya, membawahkan :
    - 1). Seksi Pemukiman;
    - 2). Seksi Tata Bangunan dan Tata Kota;
    - 3). Seksi Penataan Ruang dan Lahan
  - f. Bidang Kebersihan dan Pertamanan, membawahkan :
    - 1). Seksi Kebersihan Jalan dan Lingkungan Perkotaan;
    - 2). Seksi Sarana dan Prasarana Sampah;
    - 3). Seksi Pertamanan dan Reklame
7. Dinas Perindustrian, Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah, meliputi :
- a. Kepala
  - b. Sekretariat, membawahkan;

- 1). Subbagian Perencanaan, Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan;
  - 2). Subbagian Keuangan; dan
  - 3) Subbagian Umum dan Kepegawaian
- c. Bidang Industri, membawahkan :
- 1). Seksi Industri Hasil Pertanian;
  - 2). Seksi Industri Logam, Mesin, Kimia dan Aneka;
  - 3). Seksi Industri Alat Transportasi dan Telematika
- d. Bidang Koperasi, membawahkan :
- 1). Seksi Kelembagaan Koperasi;
  - 2). Seksi Bina Usaha dan Permodalan Koperasi
- e. Bidang Usaha Mikro Kecil dan Menengah, membawahkan :
- 1). Seksi Kelembagaan Umum;
  - 2). Seksi Bina Usaha dan Permodalan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah
8. Dinas Perdagangan dan Pasar;
- a. Kepala
  - b. Sekretariat, membawahkan;
    - 1). Subbagian Perencanaan, Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan;
    - 2). Subbagian Keuangan; dan
    - 3) Subbagian Umum dan Kepegawaian
  - c. Bidang Distribusi dan Perlindungan Konsumen, membawahkan :
    - 1). Seksi Distribusi;
    - 2). Seksi Perlindungan Konsumen
  - d. Bidang Bimbingan Usaha dan Pengembangan Pasar, membawahkan :

- 1). Seksi Bimbingan Usaha;
  - 2). Seksi Pengembangan Pasar.
- e. Bidang Sarana Perdagangan, membawahkan :
- 1). Seksi Pemeliharaan dan Kebersihan;
  - 2). Seksi Ketrentaman dan Ketertiban.
- f. Bidang Pendapatan, membawahkan :
- 1). Seksi Penetapan dan Pemungutan;
  - 2). Seksi Pembukuan dan Pelaporan
9. Dinas Perhubungan, meliputi :
- a. Kepala
  - b. Sekretariat, membawahkan;
    - 1). Subbagian Perencanaan, Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan;
    - 2). Subbagian Keuangan; dan
    - 3) Subbagian Umum dan Kepegawaian
  - c. Bidang Lalu Lintas, membawahkan :
    - 1). Seksi Manajemen Rekayasa Lalu Lintas;
    - 2). Seksi Pembinaan Pengawasan dan Pengendalian Operasi.
  - d. Bidang Angkutan, membawahkan :
    - 1). Seksi angkutan Orang;
    - 2). Seksi Angkutan Barang dan Angkutan Khusus
  - e. Bidang Pengujian dan Sarana Prasarana, membawahkan :
    - 1). Seksi Pengujian Kendaraan Bermotor;
    - 2). Seksi Sarana Prasarana.

10. Dinas Peternakan dan Perikanan, meliputi :

- a. Kepala
- b. Sekretariat, membawahkan;
  - 1). Subbagian Perencanaan, Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan;
  - 2). Subbagian Keuangan; dan
  - 3) Subbagian Umum dan Kepegawaian
- c. Bidang Peternakan Ruminansia, membawahkan :
  - 1). Seksi Budidaya Ternak Ruminansia;
  - 2). Seksi Usaha Ternak Ruminansia;
  - 3). Sekasi Pengembangan Ternak Ruminansia
- d. Bidang Peternakan Ruminansia, membawahkan :
  - 1). Seksi Budidaya Ternak Ruminansia;
  - 2). Seksi Usaha Ternak Ruminansia;
  - 3). Seksi Pengembangan Ternak Ruminansia
- e. Bidang Perikanan, membawahkan :
  - 1). Seksi Budidaya Perikanan;
  - 2). Seksi Usaha Perikanan;
  - 3). Seksi Pengembangan dan Kelestarian Sumber Daya Hayati Perikanan.
- f. Bidang Kesehatan Hewan dan Kesehatan Manusia Veteriner, membawahkan :
  - 1). Seksi Kesehatan Hewan;
  - 2). Seksi Kesehatan Ikan;
  - 3). Seksi Kesehatan Manusia Veteriner

11. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, meliputi :

- a. Kepala
  - b. Sekretariat, membawahkan;
    - 1). Subbagian Perencanaan, Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan;
    - 2). Subbagian Keuangan; dan
    - 3) Subbagian Umum dan Kepegawaian
  - c. Bidang Kependudukan, membawahkan :
    - 1). Seksi Pendaftaran;
    - 2). Seksi Mutasi Penduduk.
  - d. Bidang Pencatatan Sipil, membawahkan :
    - 1). Seksi Penerbitan Dokumen Pencatatan Sipil;
    - 2). Seksi Perubahan Akta Catatan Sipil.
  - e. Bidang Informasi dan Data, membawahkan :
    - 1). Seksi Pengelolaan Data dan Dokumen;
    - 2). Seksi Teknologi dan Informasi.
12. Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, meliputi :
- a. Kepala
  - b. Sekretariat, membawahkan;
    - 1). Subbagian Perencanaan, Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan;
    - 2). Subbagian Keuangan; dan
    - 3) Subbagian Umum dan Kepegawaian
  - c. Bidang Pengelolaan Pendapatan, membawahkan :
    - 1). Seksi Analisis Pendapatan;
    - 2). Seksi Pendapatan dan Penetapan;

- 3). Seksi Penagihan dan Penyelesaian sengketa Pajak.
  - d. Bidang Anggaran, membawahkan :
    - 1). Seksi Penyusunan anggaran;
    - 2). Seksi Akuntansi dan Pelaporan.
  - e. Bidang Pengelolaan Aset, membawahkan :
    - 1). Seksi Pengolahan Data;
    - 2). Seksi Fasilitasi Pengelolaan Aset, Pengadaan dan Mutasi
13. Dinas Komunikasi dan Informatika, meliputi ;
- a. Kepala
  - b. Sekretariat, membawahkan;
    - 1). Subbagian Perencanaan, Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan;
    - 2). Subbagian Keuangan; dan
    - 3) Subbagian Umum dan Kepegawaian
  - c. Bidang pos dan telekomunikasi, membawahkan :
    - 1). Seksi Pos dan Layanan telekomunikasi;
    - 2). Seksi Telekomunikasi.
  - d. Bidang Komunikasi, membawahkan :
    - 1). Seksi Diseminasi Kebijakan;
    - 2). Seksi Pengembangan Media Penyiaran.
  - e. Bidang Perangkat Data Elektronik dan Telematika, membawahkan :
    - 1). Seksi Pengelolaan dan Pengembangan Data;
    - 2). Seksi Perencanaan dan Pengembangan Aplikasi sdan Perangkat Keras.

**Kecamatan terdiri dari 21 Kecamatan yaitu :<sup>94</sup>**

1. Kecamatan Salaman ;
2. Kecamatan Borobudur ;
3. Kecamatan Ngluwar ;
4. Kecamatan Salam ;
5. Kecamatan Srumbung ;
6. Kecamatan Dukun ;
7. Kecamatan Sawangan ;
8. Kecamatan Muntilan;
9. Kecamatan Mungkid ;
10. Kecamatan Mertoyudan ;
11. Kecamatan Tempuran ;
12. Kecamatan Kajoran ;
13. Kecamatan Kaliangkrik ;
14. Kecamatan Bandongan ;
15. Kecamatan Candimulyo ;
16. Kecamatan Pakis ;
17. Kecamatan Ngablak ;
18. Kecamatan Grabag ;
19. Kecamatan Tegalrejo ;
20. Kecamatan Secang;
21. Kecamatan Windusari;

**Kelurahan terdiri dari 5 Kelurahan yaitu :**

---

<sup>94</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 32 Tahun 2008

1. Kelurahan Muntilan ;
2. Kelurahan Mendut ;
3. Kelurahan Sawitan ;
4. Kelurahan Sumberejo ;
5. Kelurahan Secang.

Lembaga Lain, terdiri dari :<sup>95</sup>

1. Badan Pelayanan Perizinan Terpadu, meliputi :
  - a. Kepala
  - b. Sekretarian, membawahkan :
    - 1) Subbagian Perencanaan, Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan
    - 2) Subbagian Keuangan
    - 3) Subbagian Umum dan Keuangan
  - c. Bidang Penanaman Modal, membawahkan :
    - 1) Subbidang Pengkajian dan Pengembangan Potensi dan Penanaman Modal
    - 2) Subbidang Promosi dan Kerjasama
  - d. Bidang Pelayanan Perizinan, membawahkan :
    - 1) Subbidang Pendaftaran
    - 2) Subbidang Penerbitan
  - e. Bidang Data dan Pengaduan, membawahkan :
    - 1) Subbidang Pengolahan Data dan Informasi
    - 2) Subbidang Pengaduan Pelayanan
2. Badan Pelaksanaan Penyuluhan dan Ketahanan Pangan, meliputi :
  - a. Kepala

---

<sup>95</sup> Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 33 Tahun 2008

- b. Sekretariat, membawahkan :
    - 1) Subbagian Perencanaan, Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan
    - 2) Subbagian Keuangan
    - 3) Subbagian Umum dan Keuangan
  - c. Bidang pengembangan Penyuluhan dan Kerjasama, membawahkan :
    - 1) Subbidang Program
    - 2) Subbidang Kerjasama
  - d. Bidang Pengembangan Kelembagaan, Sumberdaya Manusia, Teknologi dan Informasi, membawahkan :
    - 1) Subbidang Pengembangan Kelembagaan dan Sumber Daya Manusia
    - 2) Subbidang Pengembangan Teknologi dan Informasi
  - e. Bidang Ketahanan Pangan, membawahkan :
    - 1) Subbidang Pengembangan Ketersediaan dan Distribusi Pangan
    - 2) Subbidang Konsumsi dan Keamanan
  - f. Unit Pelaksana Teknis Daerah
  - g. Kelompok Jabatan Fungsional
3. Kantor Pendidikan dan Pelatihan Ketenagakerjaan Aparatur, meliputi :
- a. Kepala
  - b. Subag Tata Usaha
  - c. Seksi Penyelenggara Pendidikan dan Pelatihan
  - d. Seksi Informasi dan Pemasaran
  - e. Seksi sarana dan Prasarana
  - f. Kelompok Jabatan Fungsional

4. Pelaksana Harian Badan Narkotika Kabupaten, meliputi :

- a. Kepala
- b. Sekretariat
- c. Seksi Pencegahan
- d. Seksi Penegakan Hukum
- e. Seksi Terapi dan Rehabilitasi
- f. Satuan Tugas
- g. Kelompok Jabatan Fungsional

**C. Permasalahan dan Upaya Mengatasinya Dalam Penataan Organisasi Perangkat Daerah**

Penataan Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Magelang berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 dalam pelaksanaannya banyak dijumpai permasalahan, hal ini dapat dilihat dengan membengkaknya struktur organisasi perangkat daerah yang ada. Bila dibandingkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003, dimana struktur organisasi perangkat daerah yang ada sangat ramping, dengan perhitungan kriteria yang sangat ketat.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Asisten Administrasi Pemerintahan Kabupaten Magelang diperoleh keterangan bahwa permasalahan-permasalahan yang timbul dalam pengaturan Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Magelang adalah :

1. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 mengamanatkan bahwa penataan organisasi perangkat daerah paling lama 1 tahun sejak diundangkan yaitu

tanggal 23 Juli 2007 jadi seharusnya paling lambat tanggal 23 Juli 2008. Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang sudah melakukan penataan namun dalam kenyataannya peraturan daerah baru terbit tanggal 31 Desember 2008 sehingga kesannya terburu-buru pada saat pembahasan dan peraturan daerah mengalami kelambatan terbit selama 5 bulan.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 mengamanatkan bahwa untuk urusan pertanahan diwadahi dalam bentuk Dinas Daerah, namun di Kabupaten Magelang masih merupakan sub bagian dari Sekretariat Daerah yaitu pada Bagian Tata Pemerintahan, padahal bidang pertanahan sangat pelik dan rumit.
3. Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 33 Tahun 2008, salah satunya tentang Pembentukan Kantor Pendidikan dan Pelatihan Ketenagakerjaan Aparatur, tugas dan fungsinya menjadi tumpang tindih dengan Badan Kepegawaian Daerah, dimana pada Badan Kepegawaian Daerah juga terdapat sub bidang Pendidikan dan Pelatihan Pegawai.
4. Dalam pelaksanaannya, organisasi perangkat daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 menggunakan pola maksimal, sehingga banyak terbentuk Badan, Dinas dan Kantor serta Bidang, Sub Bidang dan Seksi baru. Hal ini membebani APBD Kabupaten Magelang yaitu untuk membayar tunjangan jabatan struktural, dan kesejahteraan lain bagi Pegawai Negeri Sipil yang sudah barang tentu jumlahnya lebih besar pejabat struktural dibandingkan dengan staf. Sedangkan APBD Kabupaten Magelang Tahun 2009 sebesar Rp 911.933.098.430,00 yang terdiri dari belanja tidak langsung sebesar Rp 685.441.536.300,00 dan belanja langsung sebesar Rp 226.491.535.130 Dari

APBD tersebut, apabila dicermati untuk urusan wajib yang harus diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah saja tidak tercukupi karena beban APBD lebih banyak digunakan untuk membayar gaji pegawai dan tunjangan lainnya.

## **B. Upaya Mengatasi Permasalahan**

Untuk mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut di atas menurut Asisten Administrasi Pemerintahan Kabupaten Magelang, Pemerintah Kabupaten Magelang melakukan upaya-upaya antara lain :

1. Karena amanat dari Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tidak segera dikeluarkan sehingga mengalami keterlambatan, Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang segera menyusun Peraturan Daerah tentang Penataan Organisasi Perangkat Daerah sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 sebelum 1 Januari 2009, agar Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus tidak dipotong oleh Pemerintah Pusat.
2. Pertimbangan mengapa untuk bidang pertanahan belum dibentuk dalam wadah dinas daerah karena Pemerintah Kabupaten Magelang belum tersedia Sumber Daya Manusia yang mampu mengurus bidang pertanahan. Selain itu bidang pertanahan masih menjadi permasalahan yang tarik ulur kewenangannya antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat yang dalam hal ini di Kabupaten Magelang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Magelang, oleh sebab itu sambil menyiapkan sumber daya manusia dan kebutuhan infra

struktur lainnya, bidang pertanahan diwadahi dalam bentuk sub bagian pada Bagian Pemerintahan Sekretariat Daerah.

3. Terbentuknya Kantor Pendidikan dan Pelatihan Ketenagakerjaan Aparatur dimana tugas dan fungsinya menjadi tumpang tindih dengan salah satu sub bagian pada Badan Kepegawaian Daerah sudah tampak pada pembahasan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Semua Fraksi menyoroti agar dipertimbangkan dengan matang terbentuknya Kantor Pendidikan dan Pelatihan Ketenagakerjaan Aparatur karena merupakan tempat yang strategis guna meningkatkan kemampuan bagi Pegawai Negeri Sipil. Dalam risalah sidang pendapat akhir dari Fraksi Partai Golongan Karya :

”Pelatihan kerja tidak hanya sekedar berbengkelan mobil dan motor serta perbaikan komputer/pertukangan, namun lebih luas dan komplit mengenai pelatihan yang menyangkut hajat hidup. Oleh karena itu Fraksi Partai Golongan Karya menekankan agar penempatan personil supaya betul-betul profesional yang sesuai dengan keahliannya masing-masing. Tantangan ke depan Kantor Pelatihan Kerja harus bisa mandiri sebagai penyumbang PAD. Kantor Pelatihan Kerja harus mampu menangkap peluang ini, demikian juga pemerintah daerah harus mempunyai komitmen dan konsekuen agar sewa kendaraan motor maupun mobil untuk perawatan dan perbaikan diserahkan pada seksi/bidang Perbengkelan Unit Kerja di Kantor Pelatihan Kerja”

Pendapat akhir Fraksi PDI Perjuangan DPRD Kabupaten Magelang terhadap Rancangan Peraturan Daerah tentang Struktur Organisasi Tata Kerja :

” Dengan berlakunya Peraturan pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan, dalam menentukan SOTK harus memperhatikan kebutuhan, kemampuan keuangan daerah, cakupan tugas, kepadatan penduduk, potensi, karakteristik serta sarana prasarana. Rancangan Peraturan Daerah tentang Susunan Organisasi Tata Kerja Perangkat Daerah yang disetujui Pansus terdiri : Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Staf Ahli, 13 Dinas, 7 Lembaga Teknis (Badan dan Kantor), Kecamatan dan Kelurahan untuk itu Fraksi PDI Perjuangan berpendapat bahwa dalam rangka menata SOTK harus menggunakan pendekatan yang berorientasi pada nilai keadilan, obyektif dan transparan sesuai dengan aturan perundang-undangan, karena kebijakan SOTK

akan berpengaruh secara signifikan terhadap : kompetensi jabatan, karir dan nasib masa depan pegawai dan keluarganya serta yang lebih penting lagi dengan SOTK baru masyarakat dapat lebih merasakan implikasi kebijakannya, yaitu memperoleh sistem informasi dan mutu pelayanan yang lebih baik. Masalah yang pelik, dilematis dan sensitif dalam penataan SOTK adalah harus mempertimbangkan :

- a. Ratio antara struktur dengan kuantitas dan kualitas SDM yang ada
- b. Melalui Analisis Jabatan (Anjab) dan analisis Beban Kerja (ABK)
- c. Memperhatikan kemampuan keuangan daerah.

Sehingga tercipta Organisasi yang efisien, efektif, rasional dan proposional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah.

Dalam rangka menciptakan tata pemerintahan yang baik dan akuntabel pemerintah daerah harus dapat menciptakan tata kelola pemerintahan yang mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemetaan keadilan dengan memperhatikan potensi dan kemampuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Dalam kesempatan ini Fraksi PDI Perjuangan berpendapat bahwa tugas pokok dan fungsi serta pembagian urusan pemerintahan daerah merupakan hal yang sangat urgen mengingat tanpa adanya pembagian urusan yang jelas dapat menyebabkan tumpang tindih dan bahkan dapat menyebabkan duplikasi urusan.”

Untuk mengatasi agar tugas pokok dan fungsi yang menjadi kewenangan Kantor Pendidikan dan Pelatihan Ketenagakerjaan Aparatur tidak tumpang tindih, disepakati dalam penyusunan anggaran bahwa pendidikan dan pelatihan (diklat pimpinan dan diklat teknis) bagi aparatur Pegawai Negeri Sipil tetap pada Badan Kepegawaian Daerah sedangkan Kantor Pendidikan dan Pelatihan Ketenagakerjaan Aparatur selain menyelenggarakan pelatihan bagi masyarakat umum, khusus untuk aparatur diadakan pelatihan operasional computer.

Penataan Organisasi Perangkat Daerah (OPD), pada dasarnya merupakan implementasi Pasal 128 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur bahwa susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam Peraturan Daerah dengan memperhatikan faktor-faktor tertentu dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Dalam rangka pelaksanaan ketentuan pasal 128 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut, telah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah yang memberikan kekuasaan dan keleluasaan kepada Pemerintah Daerah guna menyusun dan menetapkan organisasi perangkat daerahnya.

Dalam pelaksanaannya, penyusunan dan penetapan Organisasi Perangkat Daerah, menurut Pasal 18 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 harus berdasarkan pada variabel ; jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah APBD. Menurut Sunarno penataan kelembagaan daerah harus memperhatikan faktor-faktor tertentu antara lain kemampuan keuangan, kebutuhan riil daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, dan sarana prasarana penunjang tugas. Bagi pemerintah daerah, yang paling penting dalam menata organisasi perangkat daerah adalah memperhatikan asas efisiensi, efektivitas, dan proporsionalitas sesuai dengan karakteristik dan kemampuan daerah.<sup>96</sup>

Penataan Organisasi Perangkat Daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000, yang diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 sebenarnya telah diarahkan untuk dapat dijadikan langkah awal dalam upaya reformasi birokrasi guna mewujudkan pemerintahan yang memenuhi kriteria *good governance*, namun dalam Peraturan

---

<sup>96</sup> Sunarno, *Op.Cit*, hal 6-7

Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Penataan Organisasi Perangkat Daerah menjadi lebih gemuk dan tidak memperhatikan asas efisiensi dan efektifitas.

Perbandingan umum dalam penataan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Magelang berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007

Organisasi Perangkat Daerah	PP Nomor 8 Tahun 2003	PP Nomor 41 Tahun 2007
Sekretariat Daerah	Dipimpin oleh Sekretaris Daerah dibantu 3 Asisten dan 10 Bagian yaitu Asisten Administrasi Pemerintahan terdiri dari Bagian Tata Pemerintahan, Bagian Pemerintahan Desa, Bagian Hukum, Bagian Organisasi & Aparatur. Asisten Administrasi Pembangunan terdiri dari Bagian Perekonomian, Bagian Pembangunan, Bagian Kesejahteraan Rakyat, Asisten Administrasi Umum terdiri dari Bagian Informasi dan Komunikasi, Bagian Tata Usaha, Sandi dan Telekomunikasi.	Dipimpin oleh Sekretaris Daerah dibantu 3 Asisten dan 8 Bagian yaitu Asisten Pemerintahan terdiri dari Bagian Tata Pemerintahan, Bagian Hukum, Bagian Organisasi . Asisten Ekonomi Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat terdiri dari Bagian Perekonomian, Bagian Administrasi Pembangunan, Bagian Kesejahteraan Rakyat, Asisten Administrasi Umum terdiri dari Bagian Hubungan Masyarakat dan Protokol, Bagian Umum.
Sekretariat DPRD	Dipimpin oleh seorang Sekretaris DPRD dibantu 2 Bagian yaitu Bagian Umum, Bagian Persidangan dan Sarana	Dipimpin oleh seorang Sekretaris DPRD dibantu 2 Bagian yaitu Bagian Umum, Bagian Persidangan dan Perundang-Undangan
Dinas Daerah	Terdiri dari 13 Dinas yaitu Dinas Pertanian, Dinas Peternakan dan Perikanan,	Terdiri dari 13 Dinas yaitu Dinas Pendidikan Pemuda dan Olah Raga,

	<p>Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan Penanaman Modal, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Dinas Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat, Dinas Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana, Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Lingkungan Hidup, Dinas Perhubungan, Dinas Pariwisata dan Kebudayaan, dan Dinas Pasar. Masing-masing Dinas terdiri dari Bagian Tata Usaha dan Bidang yang masing-masing terdiri dari dua subbagian/seksi</p>	<p>Dinas Kesehatan, Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Perkebunan dan Kehutanan, Dinas Pariwisata dan Kebudayaan, Dinas Tenaga Kerja Sosial dan Transmigrasi, Dinas Pekerjaan Umum, Energi dan Sumber Daya Mineral, Dinas Perindustrian, Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan menengah, Dinas Perdagangan dan Pasar, Dinas Perhubungan, Dinas Peternakan dan Perikanan, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah Dinas Komunikasi dan Informatika. Masing-masing Dinas terdiri dari Sekretariat dan Bidang-Bidang yang terdiri dari 3 subbagian/seksi</p>
Badan	<p>Terdiri dari 6 badan yaitu Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Badan Pengawasan Daerah, Badan Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Daerah, Badan Pengelolaan Perpustakaan, Kearsipan dan Data Elektronik, Badan Kepegawaian Daerah, Badan Pelayanan dan Badan Kesehatan Masyarakat RSU Muntilan. Masing-masing Badan terdiri dari Bagian Tata Usaha dan Bidang yang masing-masing terdiri dari dua subbagian/seksi</p>	<p>Terdiri dari 7 badan yaitu Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Kepegawaian Daerah, Badan Kesatuan bangsa, polotik dan Penanggulangan Bencana, Badan lingkungan Hidup, Badan Pemberdayaan masyarakat, Perempuan dan Keluarga Berencana, Badan Pelayanan Perizinan Terpadu, Badan Pelaksana Penyuluhan dan Ketahanan Pangan. Masing-masing Badan terdiri dari Sekretariat dan</p>

		Bidang-Bidang yang terdiri dari 3 subbagian/seksi
Kantor	Terdiri dari 5 kantor yaitu Kantor Pertambangan dan Energi, Kantor Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat, Kantor Informasi Penyuluhan Pertanian dan Kehutanan, Kantor Pelayanan Terpadu, Kantor Satuan Polisi Pamong Praja.	Terdiri dari 2 kantor yaitu Kantor Pendidikan dan Pelatihan Ketenagakerjaan Aparatur, Kantor Perpustakaan dan Arsip Daerah
Lembaga Teknis Daerah dan lembaga Lain	Tercakup di dalam Badan atau Kantor	Terdiri dari Inspektorat, Satuan Polisi Pamong Praja, Rumah Sakit Umum Daerah Muntilan, Pelaksana Harian Badan Narkotika Kabupaten
Kecamatan	Terdiri dari 21 kecamatan yaitu Bandongan, Borobudur, Candimulyo, Dukun, Grabag, Kajoran, Kaliangkrik, Mertoyudan, Mungkid, Muntilan, Ngablak, Ngluwar, Pakis, Salam, Salaman, Sawangan, Secang, Srumbung, Tegalrejo, Tempuran, Windusari.	Terdiri dari 21 kecamatan yaitu Bandongan, Borobudur, Candimulyo, Dukun, Grabag, Kajoran, Kaliangkrik, Mertoyudan, Mungkid, Muntilan, Ngablak, Ngluwar, Pakis, Salam, Salaman, Sawangan, Secang, Srumbung, Tegalrejo, Tempuran, Windusari.
Kelurahan	Terdiri dari 5 kelurahan yaitu Secang, Sumberejo, Sawitan, Mendut, dan Muntilan.	Terdiri dari 5 kelurahan yaitu Secang, Sumberejo, Sawitan, Mendut, dan Muntilan.

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa penyusunan/penataan organisasi perangkat daerah Kabupaten Magelang secara formal mempunyai landasan hukum Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan, Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, Peraturan Daerah Kabupaten Magelang tentang

Urusan Pemerintahan Daerah dan Peraturan lain yang berupa Peraturan sektor yang mempunyai korelasi dengan Organisasi Perangkat Daerah yang dibentuk seperti Undang-Undang Penanggulangan Bencana, Badan Pelaksanaan Penyuluhan, Unit Pelayanan Perizinan dan sebagainya. Pemerintah Daerah tentunya juga mempunyai kebijakan dalam penataan perangkat daerah tersebut, antara lain :

- a. Taat asas dan perumpunan, secara hukum dapat dipertanggungjawabkan dan logis dalam pembentukannya serta semua urusan kabupaten baik wajib dan pilihan dapat tertangani oleh pemerintah daerah.
- b. Efektifitas dalam pengurusan, hal ini terkait dengan kinerja maupun beban kerja yang akan dilaksanakan oleh perangkat daerah, oleh karena itu pembentukannya dapat digabung atau dipisah.
- c. Efisiensi, implikasi dari penataan perangkat daerah tentu berpengaruh terhadap keuangan daerah, sumber daya manusia yang memadai dan sarana prasarana. Hal demikian menjadi sangat penting bahwa dalam penataan perangkat daerah harus memperhatikan kemampuan keuangan daerah.
- d. Penataan perangkat daerah juga dapat terbentuk karena adanya kebutuhan daerah, hal demikian dimaksudkan bahwa daerah mempunyai/ada potensi atau kerawanan tertentu.

Adapun indikator yang digunakan untuk penetapan jumlah perangkat daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 adalah jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah APBD. Dari indikator tersebut jika diperhitungkan jumlah skor untuk Kabupaten Magelang adalah berjumlah 81

(delapan puluh satu). Sesuai dengan interpretasi skor kabupaten, maka rentang skor untuk Kabupaten Magelang termasuk lebih besar dari 70 (tujuh puluh) sehingga besaran maksimal perangkat daerah diluar yang wajib (Satuan Polisi Pamong Praja, Rumah Sakit Umum Daerah, Unit Perizinan, Inspektorat, Kepegawaian) yang terbentuk adalah Sekretaris Daerah, maksimal 4 asisten (16 Bagian), Sekretariat DPRD 1, Dinas maksimal 18, Lembaga Teknis Daerah (Badan/Kantor) maksimal 12, staf ahli maksimal 5, Kecamatan, Kelurahan sesuai jumlah. Mengingat efisiensi, efektifitas dan kemampuan keuangan daerah maka terbentuklah organisasi perangkat daerah Kabupaten Magelang dengan Sekretaris Daerah dengan 3 asisten, Sekretariat DPRD 1, Staf Ahli 3, Dinas 13, Lembaga Teknis Daerah 7, Lembaga Lain ( Satuan Polisi Pamong Praja, Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Rumah sakit Umum Muntilan, Kecamatan 13 dan Kelurahan 5.

Mengingat efisiensi, efektifitas dan kemampuan keuangan daerah Menurut C.V. Van Der Pot bahwa pengurusan rumah tangga daerah itu menjadi kewenangan daerah masing-masing.<sup>97</sup> Berdasarkan ini penggabungan Bidang Tenaga Kerja, bidang Sosial dan transmigrasi menjadi Dinas Tenaga Kerja, Sosial dan Transmigrasi, bidang Pekerjaan Umum dan bidang Energi Sumber Daya Mineral digabung menjadi Dinas Pekerjaan Umum dan Energi Sumber Daya Mineral, Kantor Perustakaan dan Kantor Arsip Daerah yang semula terpisah karena satu bidang rumpun digabung menjadi Kantor Perpustakaan dan Arsip Kabupaten Magelang dengan menggunakan prinsip efisiensi. Hal ini sesuai dengan pendapat Piran Wiroatmodjo, I Made Suwandi dan Darma Setyawan

---

<sup>97</sup> Tjahya Supriatna, *Op. Cit*, hal 2

Salam bahwa efisiensi ini mempunyai tujuan untuk menciptakan citra Pemerintah Daerah akan selalu hemat dalam mempergunakan *resources* (sumber) baik yang berupa pegawai, uang, peralatan dan tata kerja (prosedur) dalam menjalankan tugas pokoknya. Pendapat tersebut di atas, diperkuat dengan pendapat Sunarno yang mengemukakan bahwa untuk membentuk organisasi yang proporsional harus berdasarkan kebutuhan nyata daerah, datar (*flat*), transparan, hierarki yang pendek dan terdesentralisasi kewenangannya.<sup>98</sup> Sunarno juga berpendapat bahwa walaupun dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang ditangani, akan tetapi tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Hal ini jelas bahwa penambahan pertimbangan dalam kriteria penataan organisasi perangkat daerah akan berpengaruh pada pembentukan organisasi.<sup>99</sup>

Kriteria ini penting dalam pembentukan organisasi perangkat daerah karena merupakan tolok ukur yang memuat indikator yang harus dipenuhi untuk dapat membentuk suatu organisasi perangkat daerah. Namun, untuk Sekretariat Daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Badan Pengawasan Daerah (Inspektorat) tidak diatur dalam kriteria tersebut karena lembaga tersebut wajib ada disetiap Daerah.

Perbedaan penafsiran dan perbedaan penterjemahan terhadap ketentuan-ketentuan yang dimuat dalam Peraturan Pemerintah yang dimaksud, semangat berotonomi yang berlebihan serta kondisi situasional daerah termasuk didalamnya

---

<sup>98</sup> Piran Wiroatmodjo, I Made Suwandi dan Darma Setyawan Salam, *Op. Cit*, hal 20-22

<sup>99</sup> Sunarno, *Op.Cit*, hal 1-3

tarik menarik kepentingan antar pelaku organisasi di daerah, kadang menyebabkan produk penataan organisasi perangkat daerah tidak seperti apa yang diharapkan.

Departemen Dalam Negeri dan Kantor Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara berdasarkan hasil evaluasi kelembagaan yang dilakukan menyatakan bahwa ada kecenderungan di Daerah dalam membentuk Organisasi Perangkat Daerah cenderung besar/gemuk dengan pertimbangan lebih bernuansa politik dari pada pertimbangan rasional/obyektif, efisiensi dan efektifitas.

Hasil penelitian membuktikan bahwa terdapat organisasi perangkat daerah yang tidak dapat dioperasionalkan yaitu Bidang Pertanahan. Hal ini terjadi karena menurut Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 bahwa operasionalisasinya masih menunggu sampai dengan ditetapkannya seluruh peraturan perundang-undangan dibidang pertanahan oleh Pemerintah. Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001 ini bertentangan dengan Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang meyebutkan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten/kota meliputi antara lain pelayanan pertanahan. Namun, sampai saat ini pelayanan pertanahan masih menjadi kewenangan pemerintah pusat, yang dalam hal ini di Kabupaten/Kota diserahkan pada Badan Pertanahan Nasional. Menurut pendapat Hartono Hadisoeperto dalam asas perundang-undangan disebutkan bahwa Undang-undang yang lebih tinggi tidak dapat diubah/dihapuskan oleh undang-undang/peraturan yang lebih rendah kedudukannya. Kecuali dalam suatu hal, peraturan yang lebih rendah dapat meniadakan peraturan/undang-undang yang lebih tinggi, jika ada yang

disebut dengan istilah Belanda ”*delegatie van wetgevende bevoegdheid*”, artinya :  
pemberian kuasa terutama tentang kewenangan perundang-undangan.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan di atas dapat penulis simpulkan bahwa pembentukan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Magelang menyimpang dari Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, dimana masih ada urusan wajib yang belum diwadahi dalam bentuk dinas daerah dan masih adanya tumpang tindih tugas pokok dan fungsi dari beberapa organisasi perangkat daerah, penyimpangan tersebut adalah :

1. Bahwa pengaturan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Magelang sudah mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Penataan kembali terhadap organisasi perangkat daerahnya dilaksanakan pada tahun 2007. Adapun Tujuan yang ingin dicapai dari pelaksanaan penataan organisasi ini adalah terwujudnya postur Organisasi Perangkat Daerah yang proporsional, efisien dan efektif yang disusun berdasarkan prinsip-prinsip organisasi secara rasional dan obyektif serta pertimbangan lainnya yang merupakan ketentuan atau syarat dibentuknya suatu institusi atau lembaga yang dibutuhkan daerah. Penataan Organisasi Perangkat Daerah mestinya diarahkan pada upaya penyederhanaan birokrasi pemerintah daerah yang difokuskan untuk mengembangkan organisasi yang lebih proporsional berdasarkan kebutuhan

nyata daerah, transparan, hierarki yang pendek, dan terdesentralisasi kewenangannya.

2. Terdapat permasalahan yang timbul dalam pengaturan Organisasi Perangkat berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 yaitu :

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 mengamanatkan bahwa penataan organisasi perangkat daerah paling lama 1 tahun sejak diundangkan yaitu tanggal 23 Juli 2007 jadi seharusnya paling lambat tanggal 23 Juli 2008. Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang melakukan penataan mengalami kelambatan terbit selama 5 bulan.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 mengamanatkan bahwa untuk urusan pertanahan diwadahi dalam bentuk Dinas Daerah, namun di Kabupaten Magelang masih merupakan sub bagian dari Sekretariat Daerah yaitu pada Bagian Tata Pemerintahan.
- c. Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Magelang Nomor 33 Tahun 2008, salah satunya tentang Pembentukan Kantor Pendidikan dan Pelatihan Ketenagakerjaan Aparatur, tugas dan fungsinya menjadi tumpang tindih dengan Badan Kepegawaian Daerah, dimana pada Badan Kepegawaian Daerah juga terdapat sub bidang Pendidikan dan Pelatihan Pegawai.
- d. Dalam pelaksanaannya, organisasi perangkat daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007

menggunakan pola maksimal, sehingga beban APBD Kabupaten Magelang menjadi berat.

Untuk mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut di atas, Pemerintah Kabupaten Magelang melakukan upaya-upaya antara lain :

1. Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang segera menyusun Peraturan Daerah tentang Penataan Organisasi Perangkat Daerah sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 sebelum 1 Januari 2009, agar Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus tidak dipotong oleh Pemerintah Pusat.
2. Bidang pertanahan diwadahi pada Sekretarian Daerah yaitu yang merupakan Sub bagian dari Bagian Pemerintahan.
3. Terbentuknya Kantor Pendidikan dan Pelatihan Ketenagakerjaan Aparatur dimana tugas dan fungsinya menjadi tumpang tindih dengan salah satu sub bagian pada Badan Kepegawaian Daerah sudah tampak pada pembahasan dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Semua Fraksi menyoroti agar dipertimbangkan dengan matang terbentuknya Kantor Pendidikan dan Pelatihan Ketenagakerjaan Aparatur karena merupakan tempat yang strategis guna meningkatkan kemampuan bagi Pegawai Negeri Sipil. Namun dalam kenyataannya pendidikan dan pelatihan aparatur tetap ditangani oleh Badan Kepegawaian Daerah.

## B. Saran

Dari kesimpulan tersebut di atas, maka penulis menyarankan hal-hal sebagai berikut :

1. Penataan organisasi perangkat daerah dilakukan tidak hanya untuk mewujudkan efektivitas dan efisiensi fungsi kelembagaan pemerintah daerah serta mewujudkan amanah Peraturan Pemerintah saja , tetapi juga untuk mereformasi *mindset* para administrator/ birokrat daerah agar lebih berorientasi melayani rakyat sesuai dengan hakekat makna dari administrasi, yang dalam bahasa latin disebut *administrare*, yang artinya melayani. Dari sinilah diharapkan Kabupaten Magelang dapat mewujudkan pemerintahan daerah yang memenuhi kriteria *good governnance*.
2. Dalam penyusunan kelembagaan perangkat daerah pemerintah Kabupaten Magelang harus mempertimbangkan kewenangan yang dimiliki; karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah; kemampuan keuangan daerah; ketersediaan sumber daya aparatur; dan pengembangan pola kemitraan antar daerah serta dengan pihak ketiga
3. Pemerintah pusat bersama badan legislatif sebagai perumus kebijakan peraturan mengenai penataan organisasi perangkat daerah diharapkan dalam membuat dan mengeluarkan sebuah peraturan juga harus disertai dengan peraturan pelaksanaannya, sehingga dalam penerapan di tingkat pemerintah daerah tidak menimbulkan tumpang tindih, karena kebijakan baru yang belum

disertai petunjuk pelaksanaannya seringkali bertentangan dengan kebijakan lama.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agus Dwiyanto, dkk, *Reformasi Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan UGM, 2003.
- Abdurachman, *Prinsip-Prinsip Manajemen Dalam Pemerintahan*, Sumenep: The Sun, 197.
- Amiroeddin Syarif, *Perundang-undangan Dasar, Jenis dan Teknik Membuatnya*, Jakarta : Bina Aksara, 1987.
- Amrah Muslim, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung : Alumni, 1978.
- Ateng Syafruddin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Jakarta : Bina Cipta, 1985.
- , *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Jakarta : Gaya Media Pratama, 1999.
- , *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Bandung: Tarsito, 1976.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah : Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 2001.
- Bayu Surianingrat, *Organisasi Pemerintahan Wilayah/Daerah*, Jakarta: Bina Aksara, 1980.
- Benyamin Hoessein, *Hubungan Penyelenggaraan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah*, Jurnal Bisnis dan Birokrasi, No.1/I/Juli Tahun 2000
- Catheryn Seckler Hudson, *Organization and Management : Theory and Practice*, Washington DC: The American University Press, Cet. ke 2, 1957.
- Fred M. Frohock, *Public Policy: Scope and Logic*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1979.
- Gaspersz, Vincent, *Total Quality Management*, Jakarta : Gramedia, 2001.
- Gibson, Ivancevic dan Donnelly, *Organisasi, Perilaku, Struktur dan Proses (Edisi Kelima Jilid*, Jakarta : Erlangga, 1993.
- Gibson, James L., et al., *Organisasi: Perilaku, Struktur, Proses*, Alih bahasa oleh Adriani. Jakarta: Binarupa Aksara, 1977.
- Hadari Nawawi, *Administrasi Pendidikan*, Jakarta, Gunung Agung, 1984.
- Hani Handoko, *Manajemen*, Yogyakarta: BPFE, 1986

- Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta : PT. Grasindo, 2005.
- Harold Kontz & Cyril O'Donnel, *Pinciples of Management*, terjemahan M.Ridwan dan Anwar, Jakarta: Bharata, 1966.
- Hidayat, Syarif, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangan Ke Depan*, Jakarta Pustaka Quantum, 2000.
- I. Nyoman Sumaryadi, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, Jakarta : Citra Utama, 2005.
- Josef Riwo Kaho, *Beberapa Faktor Internal dan Eksternal yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi yang Titik Beratnya Diletakkan pada Daerah Tingkat II* Yogyakarta: Jurnal Ilmu Politik, 1982.
- , *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2003.
- Koswara, E., *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Jakarta: Paribu, 2001.
- Lubis, SB. Hari dan Martani Huseini, *Teori Organisasi (Suatu Pendekatan Makro)*, Jakarta : Pusat Antar Universitas Ilmu-ilmu Sosial UI, 1987.
- M. Manullang, *Pengantar Ekonomi Perusahaan*, Yogyakarta : Liberty, 1984.
- Mahfud M.D., *Otonomi Daerah Menurut Undang-Undang No.22 Tahun 1999*, Yogyakarta: LPFH UII, 2003.
- Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Daerah*, Yogyakarta : PT. Andi, 2002.
- Mariun, *Asas-Asas Ilmu Pemerintahan*, Yogyakarta: Fakultas Sospol UGM, 1975.
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah (Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika)*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2005
- Piran Wiroatmodjo, I Made Suwandi dan Darma Setyawan Salam, *Otonomi dan Pembangunan Daerah*, Jakarta : LAN-RI, 2001.
- Pitoyo dan Djoenadi Tamim, *Pola Kerja Terpadu*, Jakarta : LAN-RI, 2001.
- Prajudi Atmosudirdjo, *Dasar-Dasar Administrasi, Management dan Office Management*, Jakarta : Bina Cipta, 1975.
- Richard A. Johnson, Fremont E. Kast, dan James E. Rosenzweig, *The Theory and Management of System*, Tokyo: McGraw-Hill Kogakhusa,Ltd, 1973.

- Robert Y. Durant, *Business its Organization Management and Responsibilities*, New Jersey: Pretrice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1958.
- Roni Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 1988.
- Sarundajang, *Birokrasi dalam Otonomi Daerah dan Upaya Mengatasi Kegagalannya*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003.
- Sedarmayanti, *Restrukturisasi dan Pemberdayaan Organisasi untuk Menghadapi Dinamika Perubahan Lingkungan*, Bandung : Mandar Maju, 2000.
- Sf. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: Liberty, 1987.
- Siagian, Sondang P, *Teori Pengembangan Organisasi*, Jakarta : Bumi Aksara, 1995.
- Siwi Ultima Kadarmo, Nies Daan Suganda dan Supono, *Koordinasi dan Hubungan Kerja*, Jakarta: LAN-RI, 2001.
- Soerjono dan Amak Mansyuri, *Pemecahan Masalah dan Pengambilan Keputusan* , Jakarta : LAN-RI, 2001.
- Steer, Richard.M, *Efektivitas Organisasi*, cetakan II, Jakarta : Erlangga, 1985.
- Sunarno, *Penataan Kelembagaan Daerah Berdasarkan Urusan Wajib dan Pilihan*, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, Jakarta : 2005.
- Sutarto, *Dasar-Dasar Organisasi*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1995.
- The Liang Gie, *Administrasi Perkantoran Modern*, Yogyakarta, PD Percetakan Radya Indria, jilid 1, Cet. Ke-5 diperbarui, 1970.
- , *Organisasi dan Administrasi Kantor Modern*, Yogyakarta: Radya Indria, 1963.
- , *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta : Gunung Agung, 1965.
- Thoha Miftah, *Membangun Kembali Birokrasi Pemerintah dalam Administrasi Negara Demokrasi dan Masyarakat Madani*, Jakarta : LAN RI, 1999.
- , *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*, Jogjakarta : Widya Mandala, 1991.
- , *Perilaku Organisasi*, Jakarta : Rajawali Press, 1983.
- Tjahya Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan Di Daerah*, Jakarta : Bumi Aksara, 1993.

## **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Pemerintah Propinsi sebagai Daerah Otonom.

Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 dan telah diubah lagi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah daerah Kabupaten / Kota

Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2007 tentang Pengesahan, Pengundangan dan Penyebarluasan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Daerah kabupaten magelang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Urusan pemerintah yang Menjadi Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Magelang

Keputusan Bupati Magelang Nomor 188.45/109/KEP/04/2008 tentang Tim Penataan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Magelang

## **Makalah**

Hoessein, B., *Pergeseran paradigma otonomi daerah dalam rangka reformasi administrasi publik di Indonesia*". Makalah dalam Seminar Reformasi Hubungan Pusat-Daerah Menuju Indonesia Baru: Beberapa Masukan Kritis untuk Pembahasan RUU Otonomi Daerah dan Proses Transisi Implementasinya yang diselenggarakan ASPRODIA-UI. Jakarta: 27 Maret 1999.

Made Suwandi, *"Pokok-Pokok Pikiran Konsepsi Dasar Otonomi Daerah Di Indonesia"*,  
Makalah Direktur Fasilitasi Kebijakan dan Pelaporan Otda, Ditjen Otda Depdagri,  
Jakarta, 2002.

Suwandi, I Made, *"Isu-isu Strategis Penataan Otonomi Daerah"* dalam *Berita IPTEK*,  
November 3, 2001

**LAMPIRAN**

## DAFTAR LAMPIRAN

1. Perhitungan Skor Penetapan Kriteria Penataan Organisasi Perangkat Daerah  
Kabupaten Magelang ( Berdasarkan PP Nomor 8 Tahun 2003 )

Lampiran 1

**PERHITUNGAN SKOR PENETAPAN KRITERIA  
PENATAAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH KABUPATEN MAGELANG  
( Berdasarkan PP Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah)**

NO	FAKTOR UMUM/ FAKTOR TEKNIS	INDIKATOR							KET
		Indikator	Jumlah Satuan	Skala nilai	Bobot (%)	Skor	Jumlah Skor Faktor Umum/ Faktor Teknis	Jumlah Skor keseluruhan (Faktor Umum + Faktor Teknis)	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1.	<b>Faktor Umum</b>	a. Luas Wilayah b. Jumlah Penduduk c. Ratio Belanja Aparatur dalam APBD d. Jumlah Kecamatan e. Jumlah Desa f. Aspek Karakteristik Daerah Pengembangan/ Pertumbuhan	1.085,73 Km <sup>2</sup> 1.113.247 jiwa 64 % 21 Kecamatan 365 Desa + 5 Kelurahan <i>Nasional</i>	400 1000 400 1000 1000 700	4 2 4 2 4 4	16 20 16 20 40 28	140	140	
2.	<b>Faktor Teknis: I. Bidang Pertanian</b>	a. Luas Lahan Pertanian b. Luas Lahan sawah irigasi c. Luas lahan Non irigasi (tadah Hujan) d. Sistem Pengolahan Pertanian e. Luas Lahan Perkebunan Rakyat f. Luas lahan Tanaman Pangan Intensifikasi dibanding areal tanaman total g. Populasi ternak menurut jenisnya h. Jumlah Rmh Potong Hewan	75.820 Ha. 28.758 Ha. 8.733 Ha. Animal Traction 38.329 Ha. > 50 % 5 Jenis < 5 Rph.	400 800 600 1000 600 1000 1000 400	7 7 6 6 6 6 6 6	28 56 36 60 36 60 60 24	624	764	

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		i. Jumlah Pasar Hewan	11 unit	1000	6	60			
		j. Potensi ekspor hasil ternak	5.106.520 \$	1000	6	60			
		k. Penyediaan pakan ternak	Prod.hijauan pakan	1000	6	60			
		l. Jumlah peternak/ rumah tangga peternak	156.738 jiwa	1000	6	60			
		m. Perusahaan bid. peternakan	< 30 Unit	400	6	24			
	<b>II. Bidang Kelautan dan Perikanan</b>	a. Pemanfaatan Sumber Daya Laut.	Nihil	400	8	32	404	<b>524</b>	
		b. Jumlah Perijinan Usaha Budi -daya & Penangkapan Ikan	Nihil	400	8	32			
		c. Sumber Daya Kelautan	Nihil	400	8	32			
		d. Jumlah Armada Perahu tanpa Motor	Nihil	400	7	28			
		e. Jml Armada Kapal Motor Tempel.	Nihil	400	7	28			
		f. Tempat Pelelangan Ikan	Nihil	400	7	28			
		g. Produksi Ikan Laut	Nihil	400	7	28			
		h. Luas Wilayah Laut.	Nihil	400	6	24			
		i. Luas Wil. Perairan Umum	477 ha	400	8	32			
		j. Sumber Daya Ikan Air Tawar	Tradisional	1000	7	70			
		k. Pengolahan Hasil Perikanan.	28.450 Ton/Th.	1000	7	70			
	<b>III. Bidang Pertambangan dan Energi.</b>	a. Eksploitasi, Eksplorasi Sumber Daya.	Mineral dan air tanah	1000	20	200	650	<b>790</b>	
		b. Jumlah Jenis Pertambangan Umum	3-5 Jenis	700	20	140			
		c. Jumlah Lokasi Pertambangan Umum	5-10 Unit	700	20	140			
		d. Kapasitas Air tanah untuk swasta.	10-30 %	700	10	70			
		e. Permasalahan penambangan Rakyat	> 20 Kasus	1000	10	100			

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	<b>IV. Bidang Kehutanan</b>	a. Luas Kawasan Hutan Produksi b. Luas Tanaman Hutan Rakyat c. Luas Lahan Kritis d. Jumlah Aneka Usaha Kehutanan e. Volume Produksi Hutan Rakyat dibanding Hasil Produksi Hutan	20.386 Ha. 10.332 Ha. 14.470 Ha. 5-10 Unit > 50 %	700 700 700 700 1000	20 20 20 10 10	140 140 140 70 100	590	730	
	<b>V. Bidang Perindustrian dan Perdagangan</b>	a. Jumlah perusahaan skala besar. b. Jumlah Perusahaan Sedang c. Jumlah Perusahaan Kecil d. Nilai Perdagangan ekspor dan impor. e. Jumlah Jenis Usaha Kerajinan. f. Jumlah Pengrajin. g. Luas area kawasan industri. h. Jumlah pasar swalayan.	29 buah. 488 buah. 5.375 buah. Rp.120,262 M/ th > 20 jenis 29.518 orang 400 Ha 1 buah	1000 1000 1000 700 1000 1000 400 400	10 10 10 10 10 10 10 10	100 100 100 70 100 100 40 40	650	790	
	<b>VI. Bidang Koperasi dan UKM.</b>	a. Jumlah Koperasi dan UKM b. Jumlah jenis usaha yang dikelola c. Jumlah anggota koperasi dan UKM d. Trend pengembangan difer-sifikasi usaha koperasi e. Klinik Manajemen di masyarakat	> 100 buah < 20 buah > 300 orang 5-10 (sedang) Ada (belum berkembang).	1000 400 1000 700 700	20 20 20 10 10	200 80 200 70 70	620	760	



1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	<b>IX. Bidang Kesehatan</b>	a. Jumlah Rumah Sakit b. Jumlah Puskesmas dan Klinik Kesehatan. c. Jumlah Dokter dan bidan Praktek d. Usia Harapan Hidup e. Angka Kematian Bayi. f. Angka kematian ibu melahirkan/ penduduk. g. Epidemik Malaria dibanding -kan jml penduduk. h. Prevalensi KEP Total i. Jumlah Apotek/ Toko Obat j. Rumah sakit Jiwa/Kusta	3 Unit > 50 unit > 150 orang 70-50 tahun < 15/1000 < 5/1000 < 1 % < 20 % > 10 unit Tidak ada	400 1000 1000 700 400 400 400 400 1000 400	9 9 8 8 8 8 8 8 8 6	36 90 80 56 32 32 32 80 24	494	634	
	<b>X. Bidang Pendidikan</b>	a. Jumlah SD/ sederajat b. Jumlah SLTP/ sederajat c. Jumlah SLTA/ sederajat d. Jumlah Guru e. Jumlah Balai Pelatihan dan Penataran Guru f. Jumlah Museum, Peninggal- an sejarah, keurbakalaan, pengembangan bakat dan budaya tradisional/ daerah g. Jumlah kegiatan dan sarana kepemudaan h. Jumlah Pamong Belajar. i. Jumlah organisasi Olah Raga j. Jumlah organisasi kesenian k. Jumlah Taman Kanak-kanak l. Jumlah Usia Wajib belajar m. Jumlah Murid,SD,SLTP,SLTA n. Tingkat Daya serap kelulus-an ke sekolah yg lebih tinggi	> 750 buah 100-200 buah > 40 buah > 6000 orang < 5 buah > 10 buah > 10 buah < 50 orang < 50 buah > 100 buah > 100 buah > 4000 orang > 5000 orang > 60 %	1000 700 1000 1000 400 1000 1000 400 400 1000 1000 1000 1000	6 6 6 6 6 6 6 6 6 6 5 5 5 5	60 42 60 60 24 60 60 24 24 60 50 50 50	674	814	

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	<b>XI. Bidang Kesejahteraan Sosial</b>	a. Jumlah Panti Sosial b. Jumlah Pekerja Sosial (Profesional dan Fungsional) c. Potensi Rawan Bencana (Kelaparan, Banjir, Gunung Meletus, Gempa Bumi, pengungsi korban konflik horizontal/vertikal. d. Potensi masalah imigran e. Jumlah Panti Jompo f. Jumlah Panti asuhan g. Jumlah panti rehabilitasi penderita cacat. h. Jumlah panti pijat/tunanetra i. Jumlah penduduk didaerah rawan bencana j. Jumlah gelandangan dan pengemis. k. Jumlah penyandang masalah sosial lainnya	10-15 buah < 100 orang > 10 kali/thn tidak ada < 5 buah 15-30 buah < 2 buah < 5 buah > 5000 KK < 300 orang > 200 orang	700 400 1000 400 400 700 400 400 1000 400 1000	8 7 7 7 7 10 7 7 7 6	56 28 70 28 28 49 40 28 70 28 60	485	<b>625</b>	
	<b>XII. Bidang Pekerjaan Umum</b>	a. Panjang Sungai dan pantai b. Jumlah waduk/ embung dan danau. c. Jumlah Bendungan d. Jumlah keragaman pemanfaatan Sumber Daya Air e. Jumlah Perkumpulan Petani Pemakai Air f. Luas Daerah Irigasi g. Jumlah Peralatan Berat h. Luas daerah Irigasi Kecil dan rawa, lebak serta irigasi air tanah	2.105,33 Km 0 Buah 6.654 buah 14 buah 235 buah 22.572,73 Ha 46 buah 15.402,06 Ha	1000 400 1000 1000 1000 1000 1000 1000	6 6 6 6 6 6 6 6	60 24 60 60 60 60 60 60	728	<b>868</b>	

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		l. Panjang jalan Desa m. Panjang Jalan Kabupaten n. Panjang jalan kota o. Luas wilayah terbangun p. Jumlah Penduduk yang terlayani sistem pengelolaan limbah terpusat q. Jml penduduk yang terlayani sistem pengelolaan sampah	1.850,00 Km 641,11 Km 60,00 Km 10,00% 42,00% 40,00%	1000 1000 1000 400 1000 1000	6 6 6 4 4	60 60 60 24 40 40			
	<b>XIII. Bidang Perhubungan</b>	a. Jumlah Pelabuhan Pelayaran (Antar pulau, Pelayaran Rakyat, lokal) b. Jml Arus Barang Antar Pulau c. Panjang Jalan Kab/ Kota. d. Jumlah Lokasi Jembatan Timbang. e. Jml. Terminal Penumpang. f. Jumlah Perusahaan Otobis, g. Jumlah Kendaraan wajib uji per tahun	0 buah 14.300.874 T/t 641,11 Km 1 buah 6 buah 151 buah 7.087 buah	400 1000 1000 400 1000 1000 1000	12 10 12 12 12 12 10	48 100 120 48 120 120 100	656	796	
	<b>XIV. Bidang Pengendalian Dampak Lingkungan</b>	a. Jumlah Sarana Pengolahan Limbah. b. Jumlah Perusahaan yang memerlukan Amdal c. Jumlah Laboratorium Lingkungan d. Tingkat Pencemaran Air e. Tingkat Pencemaran Udara f. Tingkat Pencemaran dan kerusakan laut/Pantai g. Tingkat Pencemaran tanah h. Produksi Limbah B3/Tahun	22 Unit > 10 Unit 1 buah Rendah < 5 % Rendah < 5 % 0 % < 5 % > 5 ton/th.	1000 1000 1000 400 400 400 400 1000	10 10 10 10 10 10 10	100 100 100 40 40 40 40 100	560	700	

1	2	3	4	5	6	7	8	9	
	<b>XV. Bidang Informasi dan Komunikasi</b>	a. Jumlah Pesawat Televisi b. Jumlah Warung Internet c. Jumlah stasiun Radio d. Jumlah Media Informasi Cetak e. Trend Dinamika Issue dalam media massa f. Trend perkembangan NGO/ LSM	56.913 unit < 10 buah 5 stasiun < 5 Media Rendah Rendah	1000 400 700 400 400 400	20 20 10 10 10 10	200 80 70 40 40 40	470      	<b>610</b>	
	<b>XVI. Bidang Kebudayaan dan Pariwisata.</b>	a. Jumlah Obyek Wisata b. Jumlah Restoran c. Jumlah Wisatawan per bulan d. Jumlah Biro perjalanan e. Jumlah Kesenian Tradisional f. Jumlah Hotel g. Jumlah Asosiasi Kepariwisata- taan	>10 buah >15 buah >2000 buah 5-10 buah >5 buah >5 buah >5 buah	1000 1000 1000 700 1000 1000 1000	20 10 10 10 10 10 10	200 100 100 70 100 100 100	770      	<b>910</b>	
	<b>XVII. Bidang Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat</b>	a. Tingkat Kompisisi Antar Suku dan Etnis (Kemajemukannya) b. Intensitas/ frekuensi kerusuhan sosial c. Jumlah lembaga adat d. Jumlah Lembaga keswadaya an masyarakat e. Jumlah Partai Politik. f. Jumlah Org. keagamaan g. Jumlah Ormas Kepemudaan dan Mahasiswa h. Jumlah Org Kemasyarakatan	< 3 1 kali/th < 5 buah < 10 buah > 10 parpol 5-10 buah 10-30 buah < 50 buah	400 400 400 400 1000 700 700 400	20 20 10 10 5 5 5 5	80 80 40 40 50 35 35 20	380      	<b>520</b>	

1	2	3	4	5	6	7	8	9	
	<b>XVIII. Bidang Pemberdayaan Masyarakat</b>	a. Prosentase Keluarga Pra Sejahtera b. Jumlah Usaha Ekonomi Masyarakat c. Tingkat Pemanfaatan Teknologi Tepat Guna oleh Masyarakat d. Tingkat Peranserta Perempuan dalam Peningkatan Kesejahteraan Keluarga e. Pembinaan potensi pengembangan desa f. Jumlah UPS/KPS Air Bersih Pedesaan. g. Tingkat ketersediaan data Based Profil Desa.	> 20 % > 10 Unit 10-50 % > 20 % Swasembada > 5 Unit Tersedia (tak lengkap)	1000 1000 700 400 400 1000 700	10 20 10 5 10 5 20	100 200 70 20 40 50 140	620	<b>760</b>	
	<b>XIX. Bidang Pendapatan Daerah</b>	a. Jumlah Pemasukan dari Retribusi b. Target Retribusi c. Jumlah Jenis Retribusi d. Jumlah Jenis Pajak e. Potensi Ektensifikasi wajib pajak f. Potensi intensifikasi pajak g. Jumlah jenis pajak Daerah.	Rp.10.186.523 Rp.10.334.093 16 Jenis 9 Jenis Ada Ada 7 Jenis	1000 1000 700 400 1000 1000 400	20 10 10 10 10 10 10	200 100 70 40 100 100 40	650	<b>790</b>	Data APBD Tahun 2002