

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Pelaksanaan Restrukturisasi Organisasi di Kabupaten Karo

##### 1. Deskripsi Lokasi Penelitian

##### a). Gambaran Umum Kabupaten Karo

Kabupaten Karo merupakan salah satu kabupaten yang terdapat di Provinsi Sumatera Utara yang beribukota di Kabanjahe dengan jarak tempuh 76 Km dari Kota Medan sebagai Ibukota provinsi Sumatera Utara. Kabupaten Karo terletak di dataran tinggi, terhampar di punggung Bukit Barisan yang dikelilingi pegunungan dengan ketinggian 140 s/d 1400 m diatas permukaan laut. Kabupaten Karo ini terletak pada  $02^{\circ}50' - 03^{\circ}19'$  Lintang utara dan  $97^{\circ}55' - 98^{\circ}38'$  Bujur timur, dengan wilayah seluas 2.127,25 km<sup>2</sup> (212.725 Ha) Ha atau 2,97 persen dari luas Provinsi Daerah Tingkat I Sumatera Utara dengan batas batas daerah:

- Sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Langkat dan Kabupaten Deli Serdang
- Sebelah selatan berbatasan dengan Kabupaten Dairi dan Kabupaten Samosir
- Sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Deli Serdang dan Kabupaten Simalungun
- Sebelah barat berbatasan dengan Provinsi Nangroe Aceh Darussalam.

Sejak zaman Belanda Kabupaten Karo sudah terkenal sebagai tempat peristirahatan. Setelah kemerdekaan Republik Indonesia kemudian dikembangkan

menjadi daerah tujuan wisata di Propinsi Sumatera Utara. Objek-objek pariwisata di Kabupaten Karo adalah panorama yang indah di daerah pegunungan, air terjun, air panas, dan kebudayaan yang unik. Kabupaten Karo terkenal sebagai daerah penghasil berbagai buah-buahan dan bunga-bunga, dan mata pencaharian penduduk yang terutama adalah usaha pertanian pangan, hasil hortikultura dan perkebunan rakyat. Keadaan hutan cukup luas yaitu mencapai 129.749 Ha atau 60,99 persen dari luas Kabupaten Karo. Wilayah pemerintahan Kabupaten Karo sejak tanggal 29 Desember 2006 resmi berubah dari 13 kecamatan menjadi 17 kecamatan. Hingga saat ini Kabupaten Karo terdiri dari 252 desa dan 10 kelurahan yang tersebar di 17 kecamatan. Jumlah penduduk Kabupaten Karo pada tahun 2010 adalah 350.960 jiwa.

BPS Kabupaten Karo menyajikan data bahwa realisasi penerimaan daerah Kabupaten Karo meningkat setiap tahun. Tahun 2008 tercatat sebesar 520,287 Milyar. Angka ini meningkat 9,3 persen dari penerimaan di tahun 2007 yang hanya sebesar 475,182 Milyar, sedangkan untuk tahun 2009 tercatat sebesar 635,423 Milyar Rupiah dan ini meningkat 22 persen dari tahun 2008. Hal ini juga diimbangi dengan total pengeluaran Daerah Karo yaitu tahun 2007 sebesar 498,523 Milyar, tahun 2008 sebesar 473,372 Milyar dan tahun 2009 sebesar 590,201 Milyar Rupiah. Ditinjau dari jumlah total APBD pada tahun 2009, Pendapatan Asli Daerah (PAD) hanya menyumbang sebesar 24,293 Milyar atau sekitar 3,82 persen. Perlu dicatat bahwa selama periode 2007-2009 telah terjadi kenaikan yang cukup signifikan pada PAD Kabupaten Karo ( BPS Kab. Karo 2010

: 3). Statistik pendapatan regional di Kabupaten Karo dapat dilihat pada tabel di bawah ini

**Tabel 4**  
**Peningkatan PAD Kab. Karo**

<b>Anggaran</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>
Penerimaan (Milyar)	475,182	520,287	635,423
Pengeluaran (Milyar)	498,523	473,372	590,201
PAD (Milyar)	17,697	18,497	24,293

Sumber : Karo Dalam Angka 2011

Tanah Karo ditetapkan sebagai Kabupaten Daerah Tingkat II setelah melalui proses yang sangat panjang dan dalam perjalanan sejarahnya Kabupaten ini telah mengalami beberapa perubahan mulai dari zaman penjajahan Belanda, zaman penjajahan Jepang hingga zaman kemerdekaan.

#### **b). Visi dan Misi Pemerintah Kabupaten Karo**

##### **a. Visi**

Sesuai dengan visi bupati dan Wakil Bupati terpilih maka visi pembangunan daerah jangka menengah Kabupaten Karo tahun 2011-2015 adalah: "Terwujudnya masyarakat Karo yang makmur dan sejahtera berbasis pembangunan pertanian dan pariwisata yang berwawasan lingkungan."

Visi pembangunan ini diharapkan akan mewujudkan keinginan dan amanat masyarakat Kabupaten Karo dengan tetap mengacu kepada RPJM

nasional 2010-2014 maupun RPJMD Provinsi Sumatera Utara 2009-2013. Pencapaian visi tersebut diukur melalui indikator masyarakat makmur dan sejahtera serta terwujudnya pembangunan pertanian dan pariwisata yang berwawasan lingkungan.

Masyarakat makmur dan sejahtera, ditandai dengan:

1. Tercapainya angka pertumbuhan ekonomi yang meningkat setiap tahun dan meratanya hasil pembangunan di seluruh wilayah kabupaten Karo.
2. Menurunnya jumlah penduduk miskin dan berkurangnya kesenjangan pendapatan.
3. Terciptanya lapangan kerja untuk mengurangi pengangguran terbuka.
4. Meningkatnya kualitas hidup manusia dengan terpenuhinya hak-hak sosial rakyat.
5. Pendapatan perkapita penduduk yang meningkat dari tahun ke tahun.
6. Meningkatnya kualitas pendidikan dan kesehatan Masyarakat Karo.

Sementara itu, terwujudnya pembangunan pertanian dan pariwisata yang berwawasan lingkungan, ditandai dengan:

1. Peningkatan kuantitas dan kualitas infrastruktur dasar dan sarana prasarana penunjang untuk pengembangan pertanian dan pariwisata di Kabupaten Karo.
2. Meningkatnya kuantitas, kualitas, dan daya saing produk-produk pertanian di pasar lokal, regional, dan internasional.
3. Berkembangnya sistem pertanian yang ramah lingkungan melalui penguatan sistem pertanian organik.

4. Terbangunnya pusat-pusat wisata yang berwawasan lingkungan.
5. Meningkatnya nilai tukar petani dan pendapatan petani.
6. Meningkatnya kesejahteraan pelaku wisata dan masyarakat sekitar kawasan wisata.
7. Terbangunnya kemitraan yang sinergis antara pemerintah daerah, dunia usaha dan masyarakat bagi pengembangan pertanian dan pariwisata yang berwawasan lingkungan.

**b. Misi**

- 1) Meningkatkan kapasitas dan profesionalisme aparatur
- 2) Meningkatkan produksi pertanian dan pemasaran hasil pertanian sektor unggulan yang berdaya saing melalui dukungan agro industri
- 3) Membangun dan meningkatkan kuantitas dan kualitas daerah tujuan wisata yang mampu meningkatkan kunjungan wisatawan domestik maupun mancanegara
- 4) Membangun dan meningkatkan kualitas infrastruktur yang menjangkau sentra produksi, kawasan strategis dan wilayah terisolir yang memiliki dampak terhadap percepatan pembangunan ekonomi daerah.
- 5) Menjamin dan meningkatkan kuantitas serta kualitas pelayanan kesehatan bagi masyarakat secara merata
- 6) Mengembangkan dan memperkuat ekonomi kerakyatan saling bersinergi dan berkelanjutan

- 7) Meningkatkan kualitas dan aksesibilitas pendidikan
- 8) Melakukan harmonisasi dan sinergitas hubungan antar tingkat pemerintah dalam pembangunan kewilayahan melalui pemantapan Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten (RTRWK) secara berkelanjutan
- 9) Memperkuat kapasitas kelembagaan dan SDM masyarakat.

## **2. Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah Pada Sekretariat Daerah Kabupaten Karo**

Sebelum terbitnya Peraturan Pemerintah nomor 41 tahun 2007 (PP No. 41 Tahun 2007) tentang Organisasi Perangkat Daerah, Sekretariat Daerah Kabupaten Karo diatur dalam Peraturan Daerah No. 03 tahun 2004 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kabupaten Karo serta Surat Keputusan Bupati Karo No. 061.1/291/tahun 2004 tentang Uraian Tugas Sekretariat dan Sekretariat DPRD Kabupaten Karo Karo. Peraturan daerah ini menyatakan bahwa untuk kebutuhan peyelenggaraan pemerintah di daerah Kabupaten Karo, terdapat perangkat-perangkat pemerintahan dan menetapkan bahwa susunan Sekretariat Daerah dipimpin oleh seorang Sekretaris Daerah yang berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati.

Peraturan Daerah tersebut menetapkan susunan organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten terdiri dari:

- 1) Sekretaris Daerah Kabupaten
- 2) Staf Ahli Bupati

- 3) Asisten Sekdakab
- 4) Bagian
- 5) Sub bagian
- 6) Kelompok jabatan fungsional

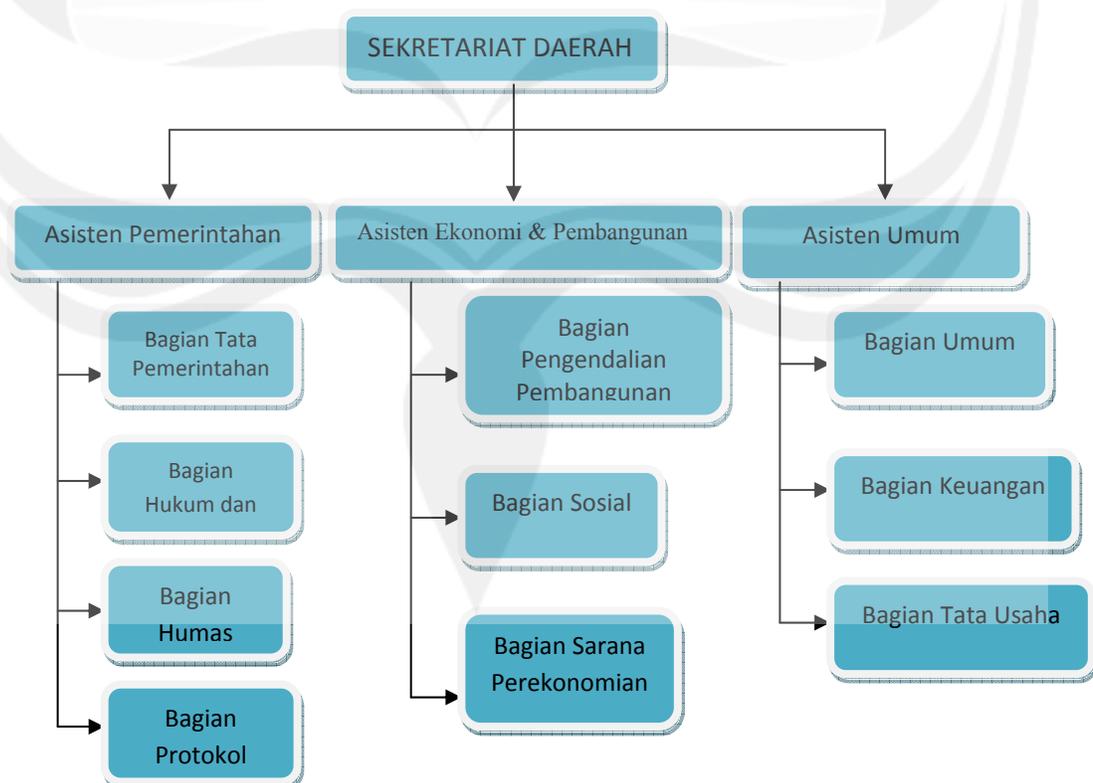
Berdasarkan Peraturan Daerah No. 03 tahun 2004 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kabupaten Karo terdiri atas Sekretaris Daerah sebanyak 1 orang. Susunan organisasi asisten Setdakab masih dibagi ke dalam 3 (tiga) asisten yang membawahi beberapa bagian yaitu:

- a. Asisten Pemerintahan yang membawahi beberapa bagian yaitu:
  1. Bagian Tata Pemerintahan yang terdiri dari beberapa sub bagian yaitu:
    - a. Sub bagian Perangkat dan Otonomi Daerah;
    - b. Sub bagian Pemerintahan Umum;
    - c. Sub bagian Pemerintahan Desa.
  2. Bagian Hukum, Organisasi dan Tatalaksana yang terdiri dari beberapa sub bagian yaitu:
    - a. Sub bagian Penyusunan dan Pengkajian Perundang-undangan;
    - b. Sub bagian Bantuan Hukum, Dokumentasi dan penyuluhan hukum;
    - c. Sub bagian Organisasi dan Tatalaksana.
  3. Bagian Hubungan masyarakat yang terdiri dari beberapa sub bagian yaitu:
    - a. Sub bagian Dokumentasi dan Pelaporan;
    - b. Sub bagian Pemberitaan dan Pers
  4. Bagian Protokol yang terdiri dari beberapa sub bagian yaitu:
    - a. Sub bagian Protokol

- b. Sub bagian Tata Usaha Pimpinan
- c. Sub bagian Tata Cara dan Tempat
- b. Asisten Ekonomi dan Pembangunan yang membawahi:
  - 1. Bagian Pengendalian Pembangunan yang terdiri dari beberapa sub bagian yaitu:
    - a. Sub bagian Administrasi Pembangunan;
    - b. Sub bagian Pengawasan dan Pengendalian Fisik;
    - c. Sub bagian Program, Evaluasi dan Pelaporan.
  - 2. Bagian Sarana Perekonomian yang terdiri dari beberapa sub bagian yaitu:
    - a. Sub bagian Kerjasama Luar Negeri;
    - b. Sub bagian Sarana Perekonomian;
    - c. Sub bagian Analisa, Usaha dan Produksi.
  - 3. Bagian Sosial dan Kesejahteraan Rakyat yang terdiri dari beberapa sub bagian yaitu:
    - a. Sub bagian Agama, Kesra dan Harnas;
    - b. Sub bagian Seni dan Budaya;
    - c. Sub bagian Pemuda, Olahraga dan Pemberdayaan Perempuan.
- c. Asisten Administrasi yang membawahi:
  - 1. Bagian Keuangan yang terdiri dari beberapa sub bagian yaitu:
    - a. Sub bagian Anggaran;
    - b. Sub bagian Perbendaharaan dan Belanja Pegawai;
    - c. Sub bagian Pembukuan.

2. Bagian Umum yang terdiri dari beberapa sub bagian yaitu:
  - a. Sub bagian Rumah Tangga dan Perlengkapan;
  - b. Sub bagian Pengadaan;
  - c. Sub bagian Perjalanan Dinas.
3. Bagian Tata Usaha yang terdiri dari beberapa sub bagian yaitu:
  - a. Sub bagian tata usaha kearsipan;
  - b. Sub bagian kepegawaian;
  - c. Sub bagian Sandi dan Telekomunikasi.

**Gambar 2**  
**Struktur Organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Karo**  
**sebelum Penerapan PP No. 41 Tahun 2007**



Dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007, yang merupakan peraturan pelaksana dari UU No. 32 Tahun 2004 yang pada prinsipnya ditujukan untuk memberikan arahan dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata organisasi yang efisien, efektif dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah. Ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah tentunya berimplikasi terhadap Susunan Organisasi Perangkat Daerah (SOPD) Kabupaten Karo sebelumnya yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2003, baik dari segi jumlah/besaran, susunan organisasi, maupun perumpunan urusan yang harus disesuaikan dan ditata kembali.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah menuntut penyesuaian atau perubahan pada pola penataan kelembagaannya yang cenderung kaku menjadi lebih fleksibel. Pada dasarnya penataan kelembagaan merupakan suatu proses yang tidak berkesudahan, dalam arti bahwa penataan kelembagaan dilakukan seiring dengan perubahan yang terjadi baik dilingkungan makro maupun mikro.

Besaran organisasi perangkat daerah yang ada sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor keuangan, kebutuhan 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, sarana dan prasarana

penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah di Indonesia tidak senantiasa sama atau seragam.

Hal ini dipertegas dengan Pasal 19 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 yang telah menetapkan kriteria untuk menentukan jumlah besaran organisasi perangkat daerah masing-masing pemerintah daerah dengan variabel jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah APBD, yang kemudian ditetapkan pembobotan masing-masing variabel ; yaitu 40 % untuk variabel jumlah penduduk, 35 % untuk variabel luas wilayah dan 25 % untuk variabel jumlah APBD. Untuk Kabupaten Karo Nilai Variabelnya dapat diuraikan sebagaimana pada tabel sebagai berikut:

**Tabel 5 :**

**Nilai Variabel Kabupaten Karo Pada Tahun 2008**

No.	VARIABEL	KELAS INTERVAL	NILAI
1.	Jumlah Penduduk = 360.880 jiwa	300.001 – 450.000	24
2.	Luas Wilayah = 2.127,25 km <sup>2</sup>	2.001 – 3.000	21
3.	Jumlah APBD = 473,372 Milyar	Rp 400.000.000.001,00 – Rp 600.000.000.000,00	15
	Jumlah Variabel Kabupaten Karo		60

Sumber : Bagian Hukum dan Organisasi Tata Laksana Setdakab Karo (2012)

Berdasarkan variabel tersebut, Kabupaten Karo termasuk besaran organisasi perangkat daerah dengan nilai antara 40 (empat puluh) sampai dengan 70 (tujuh puluh) terdiri dari:

- Sekretariat Daerah, terdiri dari paling banyak 3 (tiga) asisten;
- Sekretariat DPRD
- Dinas paling banyak 15 (lima belas);
- Lembaga Teknis Daerah paling banyak 10 (sepuluh);
- Kecamatan; dan
- Kelurahan.

Selain berdasarkan variabel penyusunan organisasi perangkat daerah juga harus berdasarkan pertimbangan adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani, sebagaimana dinyatakan Pasal 22 ayat (1), (2) dan (3) PP No. 41 Tahun 2007 bahwa penyusunan organisasi perangkat daerah berdasarkan pertimbangan adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani, penanganan urusan sebagaimana dimaksud tidak harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri dan dalam hal beberapa urusan yang ditangani oleh satu perangkat daerah, maka penggabungannya sesuai dengan perumpunan urusan pemerintahan yang dikelompokkan dalam bentuk dinas dan lembaga teknis daerah.

Selain hal-hal yang telah diuraikan diatas dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan, namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan

pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib, diselenggarakan oleh seluruh provinsi, kabupaten, dan kota, sedangkan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan hanya dapat diselenggarakan oleh daerah yang memiliki potensi unggulan dan kekhasan daerah, yang dapat dikembangkan dalam rangka pengembangan otonomi daerah. Hal ini dimaksudkan untuk efisiensi dan memunculkan sektor unggulan masing-masing daerah sebagai upaya optimalisasi pemanfaatan sumber daya daerah dalam rangka mempercepat proses peningkatan kesejahteraan rakyat.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor keuangan, kebutuhan 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, sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.

Berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007 tentang Struktur Organisasi Perangkat Daerah, struktur organisasi Sekretariat Daerah Kabupaten Karo secara khusus diatur dalam Peraturan Daerah nomor 17 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karo. Peraturan Daerah tersebut merupakan pelaksanaan lebih lanjut

dari Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Penataan terhadap organisasi perangkat daerah Kabupaten Karo dilakukan melalui Bagian Hukum dan Organisasi Tata Laksana Setdakab Karo yang berdasarkan Perda No. 03 Tahun 2004 mempunyai tugas melaksanakan dan meneliti perumusan peraturan perundang-undangan, telaahan hukum, memberikan pelayanan bantuan hukum, publikasi dan dokumentasi produk hukum, melaksanakan tugas perumusan kebijakan, pedoman dan petunjuk teknis serta mengkoordinasikan pembinaan dan penataan organisasi dan formasi perangkat daerah, pembinaan kelembagaan dan ketatalaksanaan serta perencanaan, pengendalian, pendayagunaan aparatur dan penatausahaan kepegawaian sekretariat daerah.

Berdasarkan Tugas dan Fungsi di atas maka Bagian Hukum dan Organisasi inilah yang mengkoordinasikan dan membentuk tim dalam melaksanakan tugas untuk melakukan perombakan total terhadap perangkat daerah sebelumnya dan menyesuaikannya dengan amanat PP 41 Tahun 2007. perombakan perangkat daerah ini disusun juga berdasarkan pada UU 32 Tahun 2004 yang menjelaskan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi diwadahi dalam lembaga sekretariat, sementara untuk unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi

dalam lembaga teknis daerah, serta unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah.

Tata cara atau prosedur, persyaratan, kriteria pembentukan suatu organisasi perangkat daerah yang akan ditetapkan dalam peraturan daerah harus mengacu pada pedoman yang telah ditetapkan oleh Pemerintah yaitu PP 41 Tahun 2007 ini. Selain PP 41 Tahun 2007 dalam melakukan pembentukan dan penataan perangkat daerah ini, Pemerintah Kabupaten Karo juga berpedoman pada PP 38 Tahun 2007. Walaupun peraturan perundang-undangan telah memberikan kebebasan kepada daerah dalam melakukan penataan kelembagaan di daerah berdasarkan urusan wajib dan pilihan yang ada namun Pemerintah Kabupaten Karo tetap akan membuat organisasi perangkat daerah dengan pola minimal yaitu mengedepankan efisiensi.

Salah satu prinsip yang mendasari kebijakan dalam penyusunan organisasi perangkat daerah waktu itu adalah berupa pengembangan kelembagaan birokrasi yang miskin struktur tetapi kaya fungsi serta perampingan untuk mewujudkan efisiensi dan efektifitas dalam pelaksanaan tugas. Secara umum, penataan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Karo dibentuk berdasarkan kebutuhan daerah Kabupaten Karo sendiri berdasarkan urusan rumah tangga yang telah ada. Guna mewujudkan efisiensi dan efektivitas dalam pelaksanaan tugas dan berdasarkan faktor yang ada, penataan organisasi perangkat daerah diimplementasikan dengan cara penghapusan, pengabungan dan pembentukan beberapa unit kerja baru serta mengelompokkan ke dalam setiap unsur strata kelembagaannya (wawancara Kepala Bagian Hukum tanggal 22 Oktober 2012).

Dengan pertimbangan-pertimbangan dari aspek yuridis, aspek kebutuhan empiris dan aspek akademis, aspek kewenangan, aspek SDM, aspek keuangan, teknologi, kebutuhan pelayanan dan aspek nilai strategis daerah kemudian telah dikaji dengan cukup mendalam dan disesuaikan dengan kebutuhan Kabupaten Karo, yang juga dibahas dalam rapat-rapat antara eksekutif dan legislatif maka Pemkab Karo atas persetujuan DPRD Kabupaten Karo menetapkan struktur organisasi perangkat daerah di Sekretariat Daerah Kabupaten Karo. Restrukturisasi organisasi dan tata kerja Sekretariat daerah Kabupaten Karo dimaksudkan untuk lebih mendayagunakan pelaksanaan dan pelayanan umum pemerintahan, pembangunan dalam rangka penyelenggaraan otonomi yang lebih luas, nyata dan bertanggung jawab sesuai dengan kewenangan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Sekretariat daerah sebagai unsur staf pada hakekatnya menjalankan fungsi koordinasi perumusan kebijakan, koordinasi pelaksanaan tugas dinas daerah dan lembaga teknis daerah mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi, pelaporan serta pelayanan administratif. Selain itu Sekretariat daerah juga melaksanakan fungsi hukum dan perundang-undangan, organisasi dan tata laksana, hubungan masyarakat, protokol serta fungsi pemerintahan umum lainnya yang tidak tercakup dalam tugas dinas dan lembaga teknis, misalnya penanganan urusan kerjasama dan lain-lain (Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah).

Sekretariat Daerah Kabupaten dipimpin oleh seorang Sekretaris Daerah dengan jabatan Eselon II.a, Sekretaris Daerah didalam melaksanakan tugasnya

dibantu oleh Asisten Sekretaris Daerah dengan jabatan eselon II.b. Asisten sekretaris daerah kemudian membawahi beberapa bagian. Kepala bagian adalah jabatan eselon III.a dan Kepala sub bagian adalah eselon IV.a. Dalam melaksanakan tugasnya maka Sekretariat Kabupaten Karo mempunyai fungsi:

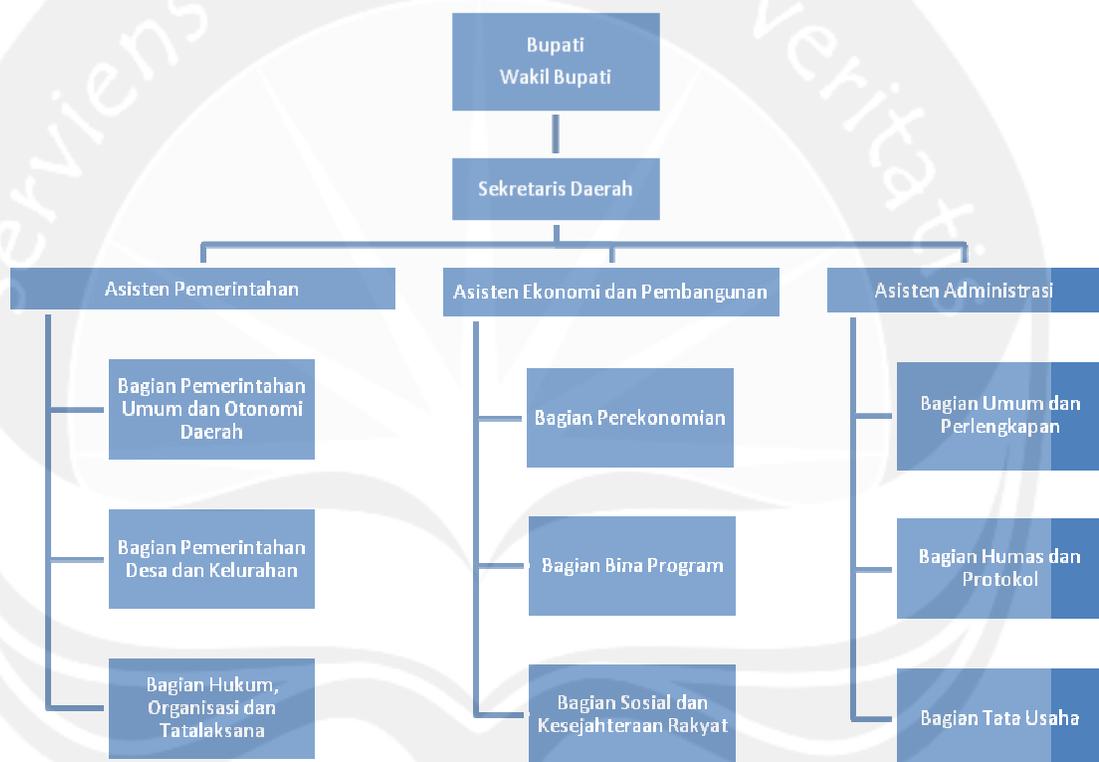
- a. Penyusunan kebijakan Pemerintahan Daerah.
- b. Pengkoordinasian pelaksanaan tugas dinas daerah dan lembaga teknis daerah.
- c. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan Pemerintahan Daerah.
- d. Pembinaan administrasi dan aparatur Pemerintahan Daerah.
- e. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya (Peraturan Daerah Kabupaten Karo Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Organisasi dan tata kerja Sekretariat Daerah Kabupaten dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karo Pasal 3).

Diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan Peraturan Pemerintah nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten /Kota. Bagian Humas yang ada dibawah naungan Setdakab Karo digabung Dinas Komunikasi, Informatika dan PDE Kabupaten Karo pada bidang Komunikasi dan Publikasi yang ditandai dengan dikeluarkan Peraturan Daerah Kabupaten Karo Nomor 18 Tahun 2008 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Dinas-Dinas Daerah Kabupaten Karo dan Peraturan Bupati Karo Nomor 178 Tahun 2008 tentang Tugas Pokok, Fungsi Dan Uraian Tugas Dinas-Dinas Daerah Kabupaten Karo. Sekretariat daerah Kabupaten

Karo terdiri dari 3 (tiga) Asisten dan 9 (sembilan) bagian. Secara lebih rinci struktur Sekretariat Daerah Kabupaten Karo dapat dilihat dalam bagan berikut :

**Gambar 3**

**Struktur Organisasi Setda Kab. Karo Sesudah Penerapan PP No.41 Tahun 2007**



Dari bagan tersebut diatas, Sekretariat daerah terdiri dari 3 (tiga) asisten yaitu:

a) Asisten Pemerintahan (Asisten I)

Asisten Pemerintahan adalah unsur staf yang membantu Sekretaris Daerah dalam melaksanakan tugasnya di bidang pemerintahan dan kesejahteraan rakyat. Asisten pemerintahan mempunyai tugas pokok

mempersiapkan bahan perumusan kebijakan, penyusunan program dan petunjuk teknis serta memantau penyelenggaraan di bidang pemerintahan umum, otonomi daerah, pemerintahan desa/kelurahan, hukum, organisasi dan tatalaksana. Asisten pemerintahan terdiri dari:

- 1) Bagian Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah membawahi:
  - a. Sub Bagian Fasilitasi, Penataan Daerah dan Tugas Pembantuan,
  - b. Sub Bagian Kerjasama Antar Daerah dan Pembinaan Wilayah, dan
  - c. Sub Bagian Pertanahan dan Tata Wilayah Perbatasan
- 2) Bagian Pemerintahan Desa dan Kelurahan membawahi:
  - a. Sub Bagian Urusan Kelembagaan Pemerintahan Desa dan Kelurahan,
  - b. Sub Bagian Fasilitasi Pemerintahan Desa dan Kelurahan, dan
  - c. Sub Bagian Pembinaan, Keuangan Desa dan Kelurahan
- 3) Bagian Hukum, Organisasi dan Tatalaksana membawahi:
  - a. Sub Bagian Penyusunan dan Pengkajian Perundang-undangan,
  - b. Sub Bagian Bantuan Hukum dan Dokumentasi, dan
  - c. Sub Bagian Organisasi dan Tatalaksana

b) Asisten Ekonomi dan Pembangunan (Asisten II)

Asisten ekonomi dan pembangunan adalah unsur staf yang mempunyai tugas pokok dan fungsi membangu Sekretaris daerah dalam melaksanakan tugasnya di bidang perekonomian dan pembangunan. Asisten ekonomi dan pembangunan mempunyai tugas pokok mempersiapkan bahan perumusan kebijakan, penyusunan program dan petunjuk teknis serta memantau

penyelenggaraan dibidang pembinaan perekonomian, pembangunan daerah, pembangunan antar daerah, antar sektor, pembinaan kesejahteraan sosial, kepemudaan dan olahraga. Asisten ekonomi dan pembangunan terdiri dari:

1) Bagian Perekonomian membawahi :

- a. Sub Bagian Perekonomian dan BUMD,
- b. Sub Bagian Kerja sama dalam dan Luar Negeri, dan
- c. Sub Bagian Analisa Usaha dan Produksi.

2) Bagian Bina Program membawahi :

- a. Sub Bagian Penyusunan Program,
- b. Sub Bagian Pengendalian Pembangunan, dan
- c. Sub Bagian Monitoring, Evaluasi dan Pelaporan.

3) Bagian Sosial dan Kesra membawahi :

- a. Sub Bagian Agama, Kesra dan Harnas,
- b. Sub Bagian Seni dan Budaya, dan
- c. Sub Bagian Pemuda, Olahraga dan Pemberdayaan Perempuan.

c) Asisten Administrasi (Asisten III)

Asisten administrasi umum adalah unsur staf yang mempunyai tugas pokok dan fungsi membantu sekretaris daerah di bidang pengelolaan administrasi umum. Asisten administrasi umum mempunyai tugas mempersiapkan bahan perumusan kebijakan, penyusunan program dan petunjuk teknis serta memantau penyelenggaraan di bidang administrasi umum,

ketatausahaan, humas dan keprotokolan. Untuk melaksanakan tugasnya tersebut, asisten administrasi membawahi:

1) Bagian Umum dan Perlengkapan membawahi :

- a. Sub Bagian Rumah Tangga,
- b. Sub Bagian Perlengkapan dan Pemeliharaan, dan
- c. Sub Bagian Umum dan Perjalanan Dinas.

2) Bagian Humas dan Protokol membawahi :

- a. Sub Bagian Dokumentasi, Penerbitan dan Pers, dan
- b. Sub Bagian Tata Cara Tempat dan Pelaporan.

3) Bagian Tata Usaha membawahi :

- a. Sub Bagian Tata Usaha Kearsipan dan Persandian,
- b. Sub Bagian Kepegawaian, dan
- c. Sub Bagian Administrasi Keuangan.

Di samping jabatan-jabatan tersebut diatas, terdapat juga Staf Ahli Bupati yang secara administrasi dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah yang mempunyai tugas memberikan telaahan mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan bidang tugasnya, diluar tugas dan fungsi perangkat daerah. Staf ahli bupati merupakan jabatan struktural eselon II.b. disamping itu terdapat juga kelompok jabatan fungsional yang terdiri dari sejumlah tenaga terampil dalam jenjang jabatan fungsional yang terbagi dalam beberapa kelompok sesuai dengan bidang keahliannya. Jumlah jabatan fungsional ditentukan berdasarkan kebutuhan dan beban kerja.

Di Sekretariat Daerah Kabupaten Karo terdapat 5 (lima) staf ahli yang secara administrasi dikoordinasikan oleh Sekretariat Daerah. Staf ahli Bupati berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati. Berdasarkan Perbup Nomor 176 Tahun 2008, staf ahli di Sekretariat Daerah Kabupaten Karo terdiri dari :

- 1) Staf ahli bidang Sosial Politik
- 2) Staf ahli bidang Pemerintahan dan SDM
- 3) Staf ahli bidang Hukum dan perundang-undangan
- 4) Staf ahli bidang Ekonomi dan pembangunan
- 5) Staf ahli bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Antropology.

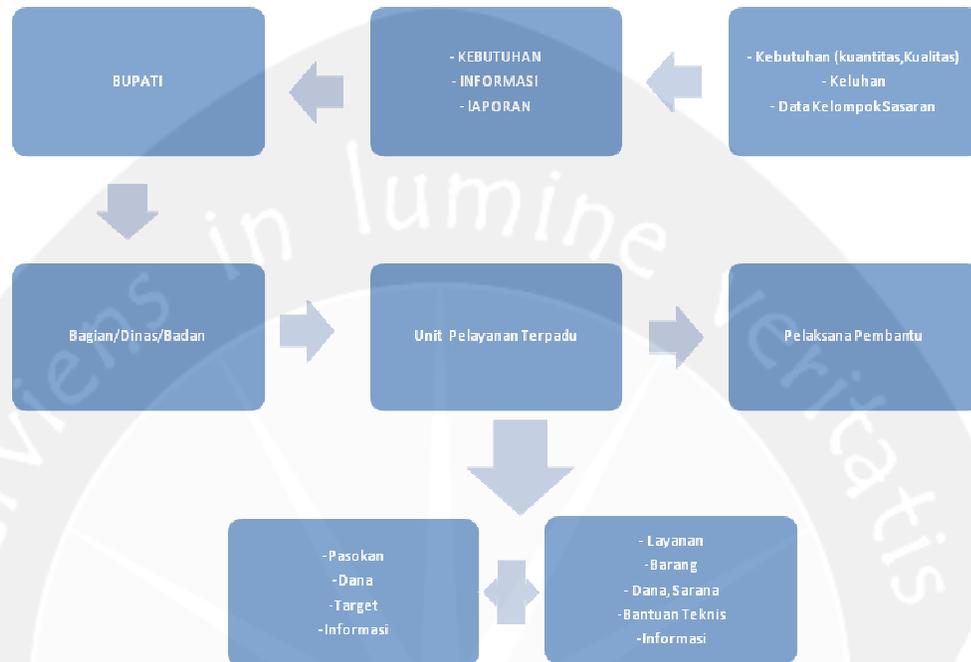
Struktur organisasi perangkat daerah di Sekretariat Daerah Kabupaten Karo ini bila dibandingkan dengan struktur sebelumnya lebih ramping (berkurangnya 1 bagian) sehingga sesuai dengan yang diamanatkan dalam PP No. 41 Tahun 2007.

Setelah organisasi tersebut digabung menjadi satu maka pelaksanaan tugas akan semakin jelas, karena selama ini yang terlihat dengan organisasi yang terlalu gemuk, banyak terjadi tumpang tindih pelaksanaan tugas pokok dan fungsi antara satu bagian dengan bagian lainnya. Padahal jika ditelusuri lebih jauh tugas dan kewenangan yang diembannya adalah sama. Oleh karena itu tujuan-tujuan organisasi dapat tercapai secara optimal. Dengan demikian dapat diambil kesimpulan bahwa struktur organisasi yang baik adalah struktur organisasi curam dimana jumlah jenjang organisasi yang benar adalah sependek mungkin sehingga dapat memotong jangka waktu dalam pelaksanaan tugas. Oleh karena itu dalam penentuan jenjang organisasi disarankan 5 tingkatan saja. Struktur organisasi berisi

tingat yang berjumlah sedikit mungkin dan membentuk saluran pemerintah yang sependek mungkin.

Berdasarkan hasil penelitian ini dapat dilihat bahwa terdapat pengaruh restrukturisasi organisasi terhadap sistem pelayanan publik. Penataan kelembagaan organisasi pemerintahan melalui restrukturisasi organisasi mempunyai peran yang sangat penting untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik karena masyarakat lebih mudah untuk mendapatkan pelayanan dalam bidang apapun sehingga organisasi lebih efektif. Restrukturisasi yang dilakukan haruslah tepat antara pemerintah daerah dengan penyusun Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) perangkat daerah, sehingga SOTK yang terbentuk akan lebih efektif dalam rangka melaksanakan pelayanan publik. Disamping itu, peran pelayanan satu pintu berdasarkan *best practices* di daerah juga sangat mempengaruhi kategori kelembagaan dalam 3 (tiga) hal, yaitu : *Pertama*, unit pelayanan itu menginduk pada kelembagaan pemda yang sudah ada, misalnya bagian perekonomian sekretariat daerah. *Kedua*, pelayanan satu atap ditangani oleh sebuah kantor khusus yang dipimpin oleh pejabat Eselon III. Meskipun demikian, fungsi yang diterapkan setiap daerah berbeda-beda. Ada yang sebatas berfungsi sebagai *front office* namun ada kantor pelayanan satu atap yang berfungsi menerima berkas permohonan dan mengoordinasikan dengan dinas terkait. Kantor itu pula yang menerbitkan perizinannya. *Ketiga* ada daerah yang segala ketentuan pelayanan satu pintu ditempelkan di semua instansi agar diketahui publik. Bagaimana sebenarnya sistem pelayanan yang baik dilihat dalam bagan berikut:

Gambar 4  
Sistem Pelayanan



Bila dibandingkan pelaksanaan restrukturisasi di Pemerintah Kabupaten Karo dengan bagan sistem pelaksanaan pelayanan satu atap tersebut maka pelayanan belum dilakukan dengan baik karena belum ada kesiapan SDM dan kurangnya komitmen pemerintah daerah Kabupaten Karo dalam meningkatkan pelayanan publik ini dapat dilihat dari belum ada prinsip keadilan dan persamaan dalam praktek pelayanan publik yang dapat dilihat dengan masih adanya diskriminasi menurut hubungan pertemanan, afiliasi politik, kesamaan etnis dan agama serta rendahnya responsivitas pemerintah dalam menanggapi keluhan dan kebutuhan masyarakat sehingga efisiensi dan efektivitas pelayanan, yang ditandai dengan tidak tepat waktu, lambat dan biaya tambahan, dan lain-lain.

## **B. Faktor-Faktor yang Menjadi Hambatan dalam Pelaksanaan Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah pada Sekretariat Daerah Kabupaten Karo**

Pemerintah daerah, perangkat daerah kabupaten beserta unsur masyarakat lainnya mempunyai peranan yang strategis dalam mensukseskan pelaksanaan program pembangunan daerah. Dukungan semua pihak termasuk optimalisasi fungsi perangkat daerah yang ada mutlak diperlukan. Berkenaan dengan upaya mengoptimalisasikan fungsi perangkat daerah, maka langkah utama yang perlu dilakukan adalah menata kembali/merestrukturisasi organisasi perangkat daerah yang telah ada.

Hal ini terkait sejak awal era reformasi dan otonomi daerah ada kecenderungan umum untuk melakukan pemekaran kelembagaan di lingkungan pemerintah daerah. Hasil penelitian Hidjaz (2010: 53) menegaskan bahwa pemekaran yang dilakukan lebih dikarenakan untuk mengakomodasikan tekanan dari birokrasi yang berkembang terus dibandingkan untuk mengakomodasikan perkembangan fungsi karena kebutuhan riil masyarakat yang harus dilayani. Lebih lanjut ditegaskan bahwa hal tersebut lebih dipicu oleh karena tidak adanya kewajiban Pemerintah Daerah secara langsung untuk membiayai Daerah dan pejabat akibat pemekaran lembaga tersebut.

Konsekuensi dari pemekaran organisasi dan struktur adalah biaya organisasi yang membebani APBN dan APBD. Berkaitan dengan hal itu, restrukturisasi organisasi pemerintah daerah mutlak harus dilakukan tanpa mengabaikan atau mengurangi tugas dan tanggung jawab pemerintah dalam bidang pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.

Keharusan untuk melakukan penataan ulang perangkat daerah Kabupaten Karo terkait dengan kebijakan nasional yang menerapkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 pasal 19 ditegaskan bahwa variabel besaran organisasi perangkat daerah ditetapkan berdasarkan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, dan jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Selanjutnya besaran organisasi ditentukan berdasarkan perhitungan kriteria dari ketiga variabel di atas.

Hambatan-hambatan yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Karo dalam melakukan penataan organisasi perangkat daerah pada umumnya sama halnya dengan permasalahan yang dihadapi di daerah lain. Hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Karo dapat dilihat dari beberapa faktor yaitu antara lain: (1) Faktor Keuangan atau Anggaran, (2) Faktor Sumber Daya Manusia atau Aparatur Pemerintah Daerah, (3) Faktor Peraturan Perundang-undangan.

### **1. Faktor Keuangan atau Anggaran.**

Ketersediaan anggaran atau kemampuan negara maupun daerah untuk membiayai pejabat daerah dari waktu ke waktu semakin berkurang sebagai dampak dari pemekaran daerah otonom selain penerimaan negara dan daerah juga terbatas, dana yang sudah terbatas masih tidak digunakan sesuai dengan perencanaan sehingga menghambat pelaksanaan tugas-tugas pemerintah dalam pembangunan. Dana yang terbatas sementara kebutuhan dan tuntutan pembangunan semakin meningkat dari waktu ke waktu sehingga salah satu

alternatif yang dipandang cukup efektif adalah melalui restrukturisasi organisasi pemerintah yang lebih dikenal dengan Organisasi Perangkat Daerah (OPD).

Jika di bandingkan kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Karo dengan total keseluruhan APBD, PAD belum dapat diandalkan sebagai sumber utama keuangan daerah bagi Kabupaten Karo dan tentunya untuk membiayai belanja daerah masih sangat ketergantungan dengan bantuan dana dari pemerintah pusat sehingga mengurangi kemandirian dalam mengelola daerah. Keterbatasan keuangan tersebut tentunya akan berdampak pada sulitnya organisasi perangkat daerah untuk melaksanakan program-program kerja yang telah disusun disebabkan kurangnya alokasi anggaran dan apabila tidak dicarikan solusinya juga akan berakibat kurang maksimalnya pencapaian terhadap visi misi yang telah direncanakan oleh Pemerintah Daerah.

Berdasarkan data yang diperoleh di lapangan, PAD Kabupaten Karo untuk tahun 2008 hanya berkisar 24 Milyar. PAD ini tentunya akan berpengaruh terhadap besaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Karo. Tentunya jika hasil penataan organisasi yang ada, organisasi perangkat daerah besar dan gemuk, tentunya biaya dari APBD yang dikeluarkan akan semakin besar dan habis digunakan untuk belanja pegawai sedangkan dana yang digunakan untuk membiayai pembangunan seperti infrastruktur dan lain-lain semakin sedikit.

Oleh karena itu penataan kelembagaan perlu juga memperhatikan aspek keuangan, maksudnya perlu untuk mempertimbangkan kemampuan daerah dalam membiayai kelembagaan yang dihasilkannya. Semakin besar organisasi

yang dibuat semakin besar dana yang harus dialokasikan untuk membiayai kelembagaan/organisasi tersebut. Semakin kecil organisasi yang dibuat maka semakin kecil dana yang harus dialokasikan untuk membiayai organisasi yang ada. Rendahnya PAD Kabupaten Karo juga akan berpengaruh pada kemampuan daerah untuk membiayai organisasi yang ada. Jika organisasi perangkat daerah di Setdakab Karo besar maka biaya yang digunakan juga sudah pasti besar.

Dengan mempertimbangkan aspek keuangan, baik pengeluaran, pendapatan atau manfaat yang dihasilkan oleh kelembagaan yang terbentuk maka pemborosan dan inefisiensi dapat dikurangi. Di sini, kelembagaan besar belum tentu menjadikan pemborosan tetapi dapat pula menghasilkan manfaat yang besar, tentu saja manfaat yang dimaksudkan adalah manfaat untuk masyarakat. Kelembagaan kecil belum tentu menghasilkan efisiensi tapi dapat pula menimbulkan ketidakefektifan potensi yang dimilikinya atau terdapat pekerjaan yang tidak dapat terlaksana padahal pekerjaan tersebut manfaatnya sangat besar bagi masyarakat.

Implementasi gagasan restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dibandingkan dengan kondisi sebelumnya dari sisi anggaran untuk pembiayaan pejabat daerah terjadi penghematan anggaran pusat maupun daerah. Untuk membandingkannya dapat penulis kemukakan banyaknya pejabat eselon dan besarnya tunjangan jabatan yang harus dibayar setiap bulan baik pada sebelum diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 maupun sejak diberlakukannya peraturan pemerintah tersebut. Besarnya tunjangan pejabat eselon per-bulan penulis menggunakan Peraturan Bupati No. 53 Tahun 2007 :

Tabel 6

**Jumlah pejabat eselon dan besar tunjangan sebelum restrukturisasi**

No.	Jabatan	Jumlah Pejabat (Org) Sebelum Penerapan PP No. 41	Tunjangan Eselon
1.	Eselon IIb (Sekda)	1	6.000.000
2.	Eselon IIb (Asisten/Staf Ahli)	8	5.000.000
3.	Eselon IIIa (Kabag)	10	2.500.000
4.	Eselon IV	29	1.100.000
	Jumlah	48	

Sumber: Perhitungan Penulis berdasarkan data dari Biro Kepegawaian

Sementara itu, banyaknya pejabat eselon dan besarnya tunjangan jabatan struktural pasca implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 dan Perda Kabupaten Karo Nomor 17 Tahun 2008 (Perbup No. 53 Tahun 2007 dan Berlaku untuk tahun 2008 (Besarnya TKD (Rp.) / bulan), adalah sebagai berikut:

Tabel 7

**Jumlah pejabat eselon dan besar tunjangan sesudah restrukturisasi**

No.	Jabatan	Jumlah Pejabat (Org) Sesudah Penerapan PP No. 41	Besarnya Tunjangan (Rp.) / bulan)
1.	Eselon IIb (Sekda)	1	6.000.000
2.	Eselon IIb (Asisten/Staf Ahli)	8	5.000.000
3.	Eselon IIIa (Kabag)	9	2.500.000
4.	Eselon IV	26	1.100.000
	Jumlah	44	

Sumber: Perhitungan Penulis berdasarkan data sekunder.

Berdasarkan data tabel 6 dan 7 di atas dapat diketahui bahwa melalui restrukturisasi organisasi perangkat daerah pada lingkup Sekretariat Daerah Kabupaten Karo dari 48 jabatan eselon menjadi 44 jabatan. Tentunya masih diperlukan anggaran untuk membiayai pejabat eselon tersebut beserta stafnya dan biaya operasional kantor per bagian, sedangkan Pendapatan Asli Daerah masih sedikit. Dengan demikian kendala anggaran menjadi salah satu hambatan dalam melakukan restrukturisasi.

## **2. Faktor Sumber Daya Manusia atau Aparatur Pemerintah Daerah.**

Dalam konteks penataan kelembagaan, SDM baik secara individual maupun Manajemen SDM yang diterapkan akan berpengaruh terhadap kelembagaan yang dibentuk. SDM yang berkualitas akan mengurangi besaran

organisasi yang akan diterapkan begitu halnya dengan pola manajemen SDM yang profesional, dimulai dari proses rekrutmen, pengembangan pegawai sampai dengan berhenti (pensiun) akan berpengaruh terhadap organisasi yang ada.

Besar kecilnya kewenangan yang dimiliki oleh suatu daerah, selain berimplikasi pada besar kecilnya beban kerja yang harus diemban oleh kelembagaan pemerintah daerah tersebut, juga berdampak pada besar kecilnya kebutuhan sumber daya manusia dan manajemennya. Oleh karenanya, untuk melakukan penataan kelembagaan daerah ketersediaan sumber daya manusia dan sistem manajemennya harus diperhatikan kaitannya dengan kesiapan daerah untuk melaksanakan berbagai kewenangan yang dimilikinya.

Terbitnya Peraturan Pemerintah nomor 41 Tahun 2007 tentang organisasi perangkat daerah juga mengakibatkan terjadi perubahan pada struktur pemerintahan secara aktual. Perubahan tersebut memakan waktu yang lama sehingga sangat mengganggu penyelenggaraan pemerintahan. Setiap dinas, badan, kantor, kecamatan sampai kelurahan sibuk membenahi persoalan nomenklatur dan struktur pejabat internalnya masing-masing. Belum lagi ditambah dengan kebiasaan kinerja birokrasi pemerintahan yang terkenal lambat dan penuh slogan jika bisa dipersulit kenapa dipermudah. Sehingga dirasakan bahwa selama proses restrukturisasi organisasi perangkat daerah tersebut pemerintah daerah kurang memberikan pelayanan prima kepada masyarakat sehingga cenderung sibuk dengan dirinya sendiri, sehingga banyak urusan masyarakat yang terabaikan.

Pada awal penataan organisasi perangkat daerah berdasarkan PP 41 Tahun 2007 Pemerintah Kabupaten Karo sangat kekurangan SDM aparatur untuk mengisi jabatan-jabatan struktural yang ada karena banyak terjadi peningkatan status kelembagaan, pemisahan dan pembentukan organisasi perangkat daerah baru, misalnya dari kantor menjadi badan dan juga ada dinas yang sebelumnya digabung kemudian dipisahkan menjadi dinas baru. Untuk menjalankan fungsi organisasi yang efektif maka jabatan-jabatan struktural yang ada dalam organisasi perangkat daerah tersebut harus diisi oleh pejabat yang berpengalaman sehingga dapat melaksanakan tupoksi yang ada.

Selanjutnya penyebaran pegawai untuk melaksanakan tugas dari masing-masing unit organisasi tidak ada ukuran yang jelas, sehingga berapa jumlah pegawai yang dibutuhkan oleh masing-masing unit kerja tidak mempunyai kriteria dan ukuran yang pasti. Ada unit kerja yang mempunyai beban kerja yang cukup banyak namun tidak didukung jumlah pegawai yang memadai begitu juga sebaliknya ada unit kerja yang hanya memiliki beban kerja sedikit namun mempunyai pegawai yang berlebih. Selain itu dalam penempatan pegawai juga kurang memperhatikan latar belakang pendidikan, pengalaman kerja dan pendidikan teknis yang telah diikuti atau tidak adanya analisis jabatan.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Karo, pada tahun 2011, terdapat 7535 pegawai. Ditinjau dari komposisi tingkat pendidikan, jumlah pegawai dari tamatan SD ada 62 orang PNS, tamatan SMP sebanyak 54 PNS, tamatan SMA 1982 PNS, tamatan D-III

sebanyak 1053 PNS, tamatan Strata-1 sebanyak 3605 PNS dan tamatan S2 sebanyak 35 orang. Sedangkan untuk Setdakab Karo, Jumlah PNS sebanyak 139 orang dengan pegawai tamatan SD sebanyak 3 orang, tamatan SLTP 1 orang, tamatan SMA 18 orang, D-III sebanyak 15 orang, tamatan Strata-1 sebanyak 90 orang dan tamatan Strata-2 sebanyak 19 orang. Kondisi PNS di Setdakab ini tentunya menjadi pertimbangan dalam menata organisasi perangkat daerah apalagi dalam struktur yang baru ada 3 Asisten, 5 staf ahli, 9 orang pejabat eselon III, 27 pejabat eselon dan staf.

Tentunya untuk menduduki jabatan eselon ini ada yang menjadi syarat dan ketentuannya. Kondisi sumber daya manusia yang ada juga menjadi pertimbangan untuk menentukan orang-orang yang akan menduduki jabatan tersebut. Hasil penelitian di lapangan diketahui sebagian besar pejabat eselon tersebut diambil dari luar Setdakab Karo karena PNS yang ada belum memenuhi syarat. Sedang PNS yang menduduki jabatan staf kemudian berusaha mencari jabatan di organisasi yang baru dibentuk yang membutuhkan PNS untuk menduduki jabatan struktural sehingga bagian-bagian Setdakab Karo kekurangan pegawai-pegawai yang berkualitas. Seperti bagian Pemerintahan Desa dan Kelurahan hanya memiliki 7 orang PNS atau bagian Perekonomian yang hanya punya 5 orang PNS. Kondisi yang sama dihadapi bagian-bagian lainnya di Setdakab Karo (Wawancara dengan Kabag TU, 15 November 2012).

### **3. Faktor Peraturan Perundang-undangan.**

*Pertama*, Peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah berikut peraturan pelaksana tentang kelembagaan daerah sering berganti-ganti. Seperti, lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang diikuti dengan PP No. 84 Tahun 2000 tentang Pedoman organisasi perangkat daerah, kemudian kurang dari 3 tahun diterapkan diganti dengan PP No. 8 Tahun 2003. Selanjutnya lahir pula UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999 yang juga disusul kemudian dengan keluarnya PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, sehingga hal tersebut menjadi kendala bagi pemerintah daerah termasuk Pemerintah Kabupaten Karo dalam melakukan penataan atau penyusunan terhadap struktur organisasi perangkat daerah dan juga berpengaruh pada penempatan pegawai sesuai dengan latar belakang pendidikan serta bidangnya masing-masing. Kendala itu terjadi karena penerapan organisasi perangkat daerah hanya terjadi dalam waktu yang singkat sehingga sulit dilakukan evaluasi dan perbaikan-perbaikan ke arah yang lebih baik.

*Kedua*, PP 41 Tahun 2007 mengamanatkan Pelaksanaan penataan organisasi perangkat daerah dilakukan paling lama 1 (satu) tahun sejak Peraturan Pemerintah ini diundangkan. Hal ini menyebabkan tim fasilitasi SOTK di Kabupaten Karo dituntut untuk berkerja cepat dalam melakukan penyusunan organisasi perangkat daerah sehingga kurang begitu mendalami hal-hal yang harus diperhatikan dalam penyusunan organisasi perangkat daerah

tersebut. Sesuatu yang dikerjakan dengan terburu-buru tentu tidak akan memberikan hasil yang maksimal dan rentan dengan adanya kesalahan.

*Ketiga*, Lahirnya PP 41 Tahun 2007 ini adalah dengan tujuan untuk mewujudkan organisasi perangkat daerah yang efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah. Namun dalam pelaksanaannya di Kabupaten Karo sangat jauh berbeda dari tujuan Peraturan Pemerintah ini karena yang terjadi adalah bukan efisiensi terhadap organisasi perangkat daerah tapi malah terjadi peningkatan status, pemisahan/ pemecahan organisasi menjadi organisasi tersendiri dan tidak menggabung organisasi yang dapat digabung karena satu perumpunan bidang. Misalnya, organisasi kelembagaan dari kantor menjadi badan dan dari satu dinas dipecah menjadi dua dan atau beberapa dinas. Hal ini menyebabkan SOTK Kabupaten Karo berdasarkan PP 41 Tahun 2007 jauh lebih gemuk dari SOTK berdasarkan PP 8 Tahun 2003, sehingga tujuan dari PP 41 ini bisa dikatakan tidak terwujud di Kabupaten Karo dan adagium organisasi miskin struktur tapi kaya fungsi dikesampingkan.

*Keempat*, Adanya amanat terhadap pembentukan lembaga lain oleh peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri juga menimbulkan kendala dalam penataan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Karo karena setiap organisasi tentunya membutuhkan dana, sumber daya manusia dan fasilitas pendukung lainnya. Dengan membentuk lembaga tersebut tentunya akan membebani APBD sementara anggaran yang

tersedia terbatas. Apabila Pemerintah Kabupaten Karo mengakomodir pembentukan lembaga lain tidak secara selektif tentunya kebijakan penataan kelembagaan yang diarahkan pada upaya *rightsizing* yaitu upaya penyederhanaan birokrasi pemerintah yang diarahkan untuk mengembangkan organisasi yang lebih proporsional dan transparan, yang mana dengan upaya tersebut diharapkan organisasi perangkat daerah tidak akan terlalu besar akan sulit diwujudkan.

**C.Upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan restrukturisasi organisasi perangkat daerah pada Sekretariat Daerah Kabupaten Karo**

Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 hendaknya disosialisasikan terlebih dahulu agar tidak terjadi multi tafsir sehingga dapat mengurangi kesalahan dalam penerapan. Kemudian Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tersebut agar lebih diarahkan pada upaya *rightsizing* yaitu upaya penyederhanaan birokrasi pemerintah yang diarahkan untuk mengembangkan organisasi yang lebih proporsional dan transparan serta dapat mewujudkan postur organisasi perangkat daerah yang proporsional, efisien, dan efektif yang tentunya akan memberi ruang partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam penyelenggaraan pembangunan di daerah. Dalam struktur jenjang organisasi yang benar sebaiknya sependek mungkin, sebab jenjang organisasi yang terlalu panjang akan membawa hambatan dan penghamburan. Merupakan hambatan karena perintah, petunjuk, keputusan

dari pucuk pimpinan sampainya kepada para pejabat yang berkedudukan paling bawah akan memakan waktu yang lama, demikian pula sebaliknya laporan, pendapat, pertanggungjawaban dari para bawahan sampainya pada pucuk pimpinan akan memakan waktu yang lama pula sehingga menyebabkan kecendrungan hubungan antara pejabat puncak dan pejabat yang terbawah dilakukan secara langsung (Sutarto, 2006 : 181).

Dengan upaya tersebut diharapkan organisasi perangkat daerah tidak akan terlalu besar serta mengedepankan semangat pembaharuan fungsi-fungsi pemerintah (*reinventing government*) dalam rangka mendukung terwujudnya tata pemerintahan daerah yang baik (*good local government*).

Guna mengatasi hambatan-hambatan yang dihadapi dalam pelaksanaan restrukturisasi organisasi perangkat daerah pada Sekretariat Daerah Kabupaten Karo, maka upaya-upaya yang dilakukan adalah :

1. Bidang Keuangan atau Anggaran.

Keterbatasan PAD dan masalah keuangan yang dihadapi sebenarnya bisa diatasi oleh Pemkab Karo yaitu dengan langkah-langkah sebagai berikut:

*Pertama*, dengan berlakunya UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah banyak sumber Pajak dan Retribusi baru yang berpotensi dapat dipungut oleh Pemerintah Daerah. Namun untuk melaksanakan amanat UU tersebut Pemerintah Kabupaten Karo tentunya harus berusaha keras dalam mengintensifkan penggalan potensi sumber pendapat daerah tersebut terutama dari pajak dan retribusi daerah, untuk itu secara bertahap tentunya harus dilaksanakan pembenahan dan penyempurnaan data yang akurat terhadap

potensi sumber pendapatan yang ada. Tanpa adanya sistem data yang akurat sangatlah sulit untuk dilakukan optimalisasi pengalihan sumber pendapatan yang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten Karo.

Disamping itu, menurut penulis penggalan sumber pendapatan di bidang pajak dan retribusi harus melihat potensi yang ada serta kemampuan masyarakat Kabupaten Karo sehingga pajak dan retribusi yang dipungut tidak membebani masyarakat atau menyurutkan niat para investor untuk berinvestasi di Kabupaten Karo. Hal ini penting dilakukan mengingat saat ini beban hidup masyarakat tinggi sehingga tidak memberatkan masyarakat dalam membayar pajak. Penggalan pendapatan daerah dari sektor pajak dan retribusi tersebut tentunya harus diikuti oleh pembenahan dan perbaikan pada beberapa hal yaitu:

- a. Perbaikan terhadap organisasi pemungut pajak dan retribusi daerah;
- b. Pembenahan terhadap data dan tata laksana pemungutan;
- c. Peningkatan disiplin kerja para pegawai;
- d. Pengawasan yang efektif dari para pihak yang berkompeten.

Pemungutan pajak dan retribusi daerah Kabupaten Karo dikelola oleh Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD). Sebagai sebuah organisasi yang berwenang dalam hal urusan pajak dan retribusi DPPKAD harus berpedoman pada prinsip prinsip organisasi pada umumnya sehingga tujuan dari organisasi tersebut dapat tercapai.

*Kedua*, penyediaan pelayanan publik yang efektif, dalam arti yaitu menyederhanakan pelayanan sehingga masyarakat memperoleh pelayanan yang cepat, tepat dan dapat dipertanggungjawabkan. Dengan kata lain tatalaksana

pemungutan pajak dan retribusi tersebut harus lebih disederhanakan. Hal ini dapat dilakukan dengan cara-cara sebagai berikut:

- a. Membagi wilayah pemungutan menjadi wilayah kerja atau mendekatkan jarak antara petugas dengan masyarakat wajib pajak dan retribusi;
- b. Mengadakan spesialisasi pelayanan sesuai dengan jenis pungutan yang ditangani;
- c. Pemusatan pelayanan di satu atap terhadap jenis pungutan yang yang semula ditangani oleh banyak unit kerja kemudian dipusatkan pada satu tempat pelayanan atau satu kesatuan kerja;
- d. Meningkatkan fasilitas pelayanan terhadap jenis-jenis retribusi daerah sehingga masyarakat benar merasakan manfaatnya dan tidak terbebani dalam membayar retribusi tersebut.

*Ketiga*, mengembangkan potensi usaha daerah yang dikelola oleh perusahaan daerah. Dalam menjalankan usaha perusahaan daerah harus tetap berpegang pada prinsip ekonomi secara umum dan prinsip-prinsip yang diamanatkan peraturan perundang-undangan, sehingga perusahaan daerah dapat menjadi dinamisator perekonomian dan sebagai penyumbang pendapatan bagi daerah. Salah satu usaha daerah yang dijalankan Pemerintah Kabupaten Karo pengelolaan air bersih di bawah naungan PDAM Tirtanadi yang jika dikelola secara profesional akan mendatangkan keuntungan yang sangat memadai bagi Pemkab Karo dalam meningkatkan PAD.

Guna meningkatkan Pendapatan Asli Daerah melalui pemungutan pajak dan retribusi daerah, berdasarkan hasil penelitian di lapangan, Pemkab Karo

melalui Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) sudah mengeluarkan Peraturan Daerah No. 4, 5, 6 dan 7 Tahun 2012 tentang pajak dan retribusi daerah. Hal ini dilakukan untuk mengatasi masalah keuangan yang dihadapi. Upaya ini kemudian membuahkan hasil dengan pencapaian target PAD Kabupaten Karo hingga akhir Oktober 2012 sudah mencapai 39 Milyar dari target 35 Milyar (Wawancara dengan Kabag Hukum dan Orta, 13 November 2012).

## 2. Bidang Sumber Daya Manusia atau Aparatur Pemerintah Daerah

Guna mengatasi masalah sumber daya manusia, diharapkan pemerintah daerah Kabupaten Karo supaya berdasarkan pada kompetensi yang dibutuhkan dan mengedepankan prinsip profesionalisme, berdasarkan kompetensi, prestasi kerja dan jenjang kepangkatan, dalam hal ini Baperjakat diharapkan supaya dapat melaksanakan analisis jabatan dan analisis beban kerja secara profesional tanpa terpengaruh oleh intervensi pihak manapun. Selanjutnya penyebaran pegawai untuk melaksanakan tugas di masing-masing unit organisasi supaya ada ukuran yang jelas, sehingga berapa jumlah pegawai yang dibutuhkan oleh masing-masing unit kerja mempunyai kriteria dan ukuran yang pasti, maka dengan hal itu diharapkan organisasi perangkat daerah yang efisien, efektif dapat diwujudkan secara nyata di Kabupaten Karo.

Melalui analisis jabatan dan analisis beban kerja tersebut para Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kabupaten Karo diharapkan bekerja secara maksimal sesuai kemampuannya. Hal ini berkaitan dengan jumlah

organisasi perangkat daerah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaannya dan penggunaan dana yang ada dalam daerah dapat dipergunakan lebih maksimal untuk pembangunan daerah bukan untuk membiayai kebutuhan kantor organisasi tersebut.

Guna menyelesaikan permasalahan dibidang aparatur ini dapat ditempuh dengan cara-cara sebagai berikut:

1) Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, dalam melakukan penataan terhadap organisasi perangkat daerah, Pemerintah Kabupaten Karo telah berupaya melakukan penataan pegawai yang ada melalui perencanaan sumber daya manusia, yang melibatkan perkiraan kebutuhan sumber daya manusia dan merencanakan langkah-langkah yang harus diambil guna memenuhi kebutuhan organisasi tersebut. Upaya ini dilakukan pada tahun 2011 dan 2012. Kebutuhan sumber daya manusia dalam suatu organisasi merupakan dasar teknik yang digunakan dengan langkah-langkah sebagai berikut :

a. Inventori Keterampilan Tenaga Kerja (*Skill Inventory*)

Skill Inventory adalah penyimpanan arsip karyawan yang sangat rinci, seperti tingkat pendidikan, pelatihan, pengalaman, lama kerja, dan demografi personal (umur, jenis kelamin, suku, dan status perkawinan). Pendataan kemampuan PNS ini dilakukan BKD bekerja sama dengan USAID pada tahun 2012 untuk mendata PNS yang ada berdasarkan tingkat pendidikan, pelatihan, pengalaman, lama kerja dan lain

sebagainya. Hal ini nantinya digunakan dalam mempromosikan pegawai yang ada.

b. Analisa Jabatan / Pekerjaan (*Job Analysis*)

Analisa jabatan dibutuhkan untuk dapat berkinerja dengan baik pada jabatan tersebut, yang mempunyai dua bagian penting yaitu :

- Deskripsi jabatan/pekerjaan (*job description*) adalah rincian kerangka dari tugas utama dan tanggung jawab pada suatu jabatan/pekerjaan.
- Spesifikasi jabatan/pekerjaan (*job specification*) adalah suatu daftar yang berisi karakteristik personal, keterampilan dan pengalaman yang dibutuhkan seorang pekerja untuk dapat menjalankan tugas dan tanggung jawabnya

Analisis jabatan ini sudah dilakukan oleh bagian Hukum Setdakab Karo pada bulan Mei – September 2011 bersama tim yang dibentuk dengan SK Bupati Karo.

- 2) Guna mengatasi masalah di bidang aparatur dalam melakukan penataan terhadap organisasi perangkat daerah penulis menyarankan, agar dalam menerapkan penyelesaian permasalahan Pegawai Negeri Sipil berpedoman dengan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 63 Tahun 2009. Adapun langkah-langkah penataan pegawai yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- 1) Sejalan dengan upaya penataan kelembagaan perangkat daerah, sebagaimana telah diuraikan diatas perlu dilaksanakan analisis jabatan dan analisis beban kerja pada setiap satuan organisasi untuk menyusun peta jabatan, kompetensi jabatan, dan analisis terhadap jumlah pegawai untuk mengisi jabatan sesuai dengan beban kerja organisasi;
- 2) Hasil analisis jabatan dipergunakan sebagai bahan pertimbangan dan tindak lanjut perencanaan pegawai untuk mengatasi kesenjangan antara persediaan pegawai (pegawai yang ada) dengan kebutuhan pegawai, antara lain meliputi:
  - a) Penetapan pengangkatan PNS yang telah mempunyai/ memenuhi kompetensi ke dalam Jabatan dalam unit kerja bersangkutan;
  - b) Pemindahan/ penyaluran PNS ke unit/instansi yang membutuhkan sesuai dengan kompetensi yang bersesuaian;
  - c) Perencanaan pendidikan dan pelatihan untuk meningkatkan kompetensi PNS agar sesuai dengan tugas pokok dan fungsi yang dikerjakanya;
  - d) Perencanaan pendidikan dan pelatihan untuk alih jabatan bagi PNS yang dialihkan ke jenis jabatan yang berbeda;
  - e) Pengalihan PNS dari jabatan struktural/ non struktural ke jabatan fungsional tertentu harus berdasarkan kepada perhitungan kebutuhan formasi jabatan fungsional tertentu pada masing-masing unit kerja serta memperhatikan ketersediaan anggaran untuk membayar tunjangan jabatan;

f) Dalam rangka pengkaderan untuk memperoleh tenaga yang lebih segar dan potensial, maka perpanjangan batas usia pensiun bagi pejabat II lebih dari 56 tahun hanya dapat dilakukan apabila keahliannya masih sangat diperlukan dan belum ada kader pengganti dengan arti perpanjangan batas usia pensiun lebih dari 56 tahun supaya dilakukan dengan sangat selektif.

3) Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam perpanjangan batas usia pensiun pejabat II, antara lain:

1. Perpanjangan batas usia pensiun dilakukan setiap tahun berdasarkan keputusan Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) masing-masing Pemerintah Daerah;
2. Pegawai negeri yang diberikan perpanjangan usia pensiun harus memiliki kompetensi jabatan yang sangat diperlukan dan belum ada kader pengantinya;
3. Pegawai negeri yang bersangkutan memiliki kinerja yang sangat baik sehingga layak untuk dijadikan panutan di lingkungan instansinya;
4. Pegawai negeri yang bersangkutan menduduki jabatan struktural yang sangat strategis.
5. Pengangkatan PNS baru sebaiknya hanya dapat dilakukan untuk mengisi jabatan-jabatan yang tidak dapat digantikan oleh PNS yang ada karena harus mempunyai kompetensi dan keahlian yang spesifik seperti untuk jabatan Guru, Dokter, Paramedis, dan tenaga teknis lainnya;

6. Keseluruhan kebijakan mengenai mutasi kepegawaian yang meliputi kepangkatan, pemindahan, dan pemberhentian sebelum ditetapkan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah harus memperhatikan pertimbangan dari Baperjakat Propinsi dan Baperjakat Kabupaten/Kota. Sehubungan dengan itu para pejabat pembina kepegawaian daerah harus mengoptimalkan fungsi Baperjakat guna dapat membantu dan mengambil keputusan yang bijaksana, transparan, objektif dan bebas dari intervensi pihak manapun.

- 4) Kebutuhan pegawai harus disesuaikan dengan rencana strategis (restra) Kabupaten Karo yang meliputi terumusnya secara jelas visi, misi dan tujuan dari masing masing unit kerja;
- 5) Meningkatkan pendidikan dan pelatihan para pegawai yang sesuai dengan tuntutankebutuhan dan terkait langsung dengan tugas pokok dan fungsi yang tentu akan meningkatkan profesionalitas;

### 3. Bidang Peraturan Perundang-undangan

Kendala-kendala dari faktor peraturan perundang-undangan ini sebenarnya dapat diselesaikan dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Sebelum melaksanakan peraturan perundang-undangan sebaiknya disosialisasikan terlebih dahulu sehingga dapat meminimalisir kesalahan. Dalam hal telah terjadi kesalahan dalam penetapan eselon yang seharusnya V.a ditetapkan IV.b Pemerintah Kabupaten Karo melalui tim evaluasi SOTK telah melakukan langkah perbaikan yaitu dengan menyesuaikan eselon

tersebut sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan dalam hal kelebihan pembayaran tunjangan pejabat tersebut wajib mengembalikan lagi kepada Pemerintah Kabupaten Karo;

Upaya sosialisasi ini kemudian dilaksanakan oleh Pemkab Karo secara oleh Badan Kepegawaian Daerah dan Inspektorat Kabupaten Karo selaku Baperjakat kepada PNS yang ada agar PNS lebih mengerti akan peraturan perundang-undangan yang ada. Selain itu bagian Hukum dan Orta juga rutin setiap tahunnya mengadakan sosialisasi peraturan perundang-undangan (Wawancara dengan Kabag Hukum 13 November 2012)

- b. Dalam hal terjadi tumpang tindih kewenangan dan ketidaksesuaian urusan bidang diantara organisasi perangkat daerah Pemerintah Kabupaten Karo telah melakukan beberapa kajian untuk mengevaluasi hal tersebut yang kemudian dilakukan perubahan terhadap Perda SOTK dimaksud dan disesuaikan dengan keadaan dan kewenangan wajib dan pilihan yang sesuai dengan keadaan kondisi Kabupaten Karo sehingga tidak terjadi tumpang tindih kewenangan. Apabila terjadi tumpang tindih kewenangan sebaiknya dilakukan penyatuan organisasi sehingga tidak boros dalam hal organisasi dan pembiayaan untuk anggaran organisasi tersebut.

Evaluasi terhadap organisasi perangkat daerah yang tumpang tindih kewenangan ini sudah dilakukan oleh USAID bekerja sama dengan Pemkab Karo pada tahun 2011 dan hasil dari penelitian tersebut sudah dilaporkan kepada Bupati Karo untuk ditindak lanjuti. Bahkan sudah dibentuk tim

analisis jabatan yang bekerja selama beberapa bulan pada tahun 2011 untuk menganalisis hasil pelaksanaan PP No 41 Tahun 2007 di Pemkab Karo namun hasil kerja tim analisis jabatan yang sudah dilaporkan ke pimpinan hingga saat ini belum ditindaklanjuti (wawancara dengan salah satu Kasubbag di Bagian Hukum, 13 November 2012).



## **BAB V**

## **PENUTUP**

## A. Kesimpulan

Berdasarkan kajian Pelaksanaan Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah pada Sekretariat Daerah Kabupaten Karo berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang telah dideskripsikan bab-bab terdahulu, maka dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Konsep restrukturisasi organisasi perangkat daerah tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor keuangan, kebutuhan 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, sarana dan prasarana penunjang tugas. Langkah-langkah dalam penataan organisasi perangkat daerah meliputi; Pembentukan, Penetapan Tugas dan Fungsi, Menentukan Besaran Organisasi, Perumpunan bidang pemerintahan, dan Membuat Susunan Organisasi. Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah Pada Sekretariat Daerah Kabupaten Karo yang telah disusun dan dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007. Dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, maka terjadi perubahan struktur organisasi perangkat daerah Kabupaten Karo. Beberapa perubahan tersebut adalah Sekretariat Daerah sesuai Peraturan Daerah nomor 17 tahun 2008 mengalami perubahan dengan digabungkannya dan

bergantinya bagian hubungan masyarakat dengan bagian protokol yang sebelumnya berada dibawah oleh asisten pemerintahan menjadi dibawah oleh asisten administrasi umum. Sehubungan dengan asisten pemerintahan menambah dengan perubahan bagian pemerintahan desa yang sebelumnya berada dalam sub bagian pada bagian tata pemerintahan. Pada asisten ekonomi dan pembangunan ada penghapusan bagian pengendalian pembangunan yang digantikan menjadi bagian bina program.

2. Pengaruh restrukturisasi organisasi terhadap sistem pelayanan publik. Penataan kelembagaan organisasi pemerintahan melalui restrukturisasi organisasi mempunyai peran yang sangat penting untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik karena masyarakat lebih mudah untuk mendapatkan pelayanan dalam bidang apapun sehingga organisasi lebih efektif. Restrukturisasi yang dilakukan haruslah tepat antara pemerintah daerah dengan penyusun Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) perangkat daerah, sehingga SOTK yang terbentuk akan lebih efektif dalam rangka melaksanakan pelayanan publik. Bila dilihat dari pelaksanaan restrukturisasi di Pemerintah Kabupaten Karo sistem pelaksanaan pelayanan satu atap tersebut belum dilakukan ini karena belum ada kesiapan SDM dan kurangnya komitmen pemerintah daerah Kabupaten Karo dalam meningkatkan pelayanan publik ini dapat dilihat dari belum ada prinsip keadilan dan persamaan dalam praktek pelayanan publik yang dapat dilihat dengan masih adanya diskriminasi menurut hubungan pertemanan, afiliasi politik, kesamaan etnis dan agama serta rendahnya responsivitas pemerintah dalam menanggapi

keluhan dan kebutuhan masyarakat sehingga efisiensi dan efektivitas pelayanan, yang ditandai dengan tidak tepat waktu, lambat dan biaya tambahan, dan lain-lain.

3. Hambatan-hambatan yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Karo dalam melakukan restrukturisasi organisasi perangkat daerah dapat dilihat dari beberapa faktor yaitu antara lain: *Kesatu*, Faktor Keuangan atau Anggaran, pendapatan asli daerah (PAD) belum dapat diandalkan sebagai sumber utama keuangan daerah bagi Pemkab Karo dan tentunya untuk membiayai belanja daerah masih sangat ketergantungan dengan bantuan dana dari Pemerintah Pusat sehingga mengurangi kemandirian dalam mengelola daerah. *Kedua*, faktor sumber daya manusia atau aparatur pemerintah daerah, Pemkab Karo masih kekurangan SDM Aparatur untuk mengisi jabatan-jabatan struktural yang ada karena banyak terjadi peningkatan status kelembagaan, pemisahan dan pembentukan organisasi perangkat daerah baru. Di samping itu pengisian jabatan yang ada seringkali tidak berdasarkan kompetensi yang dibutuhkan dan terkadang mengenyampingkan prinsip profesionalisme. *Ketiga*, Faktor Peraturan Perundang-undangan, peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah berikut peraturan pelaksana tentang kelembagaan daerah sering berganti-ganti sehingga hal tersebut menjadi kendala bagi pemerintah daerah termasuk Pemkab Karo dalam melakukan penataan atau penyusunan terhadap struktur organisasi perangkat daerah dan juga berpengaruh pada

penempatan pegawai sesuai dengan latar belakang pendidikan, pengalaman serta bidangnya masing-masing.

4. Adapun upaya-upaya yang dilakukan Pemkab Karo untuk mengatasi permasalahan yang dihadapi dalam melakukan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Kabupaten Karo adalah sebagai berikut : *Kesatu*, untuk mengatasi faktor Keuangan atau Anggaran dapat dilakukan dengan :
  - a. penggalian sumber pendapatan di bidang pajak dan retribusi dengan memberlakukan UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah yang berpotensi dapat dipungut oleh Pemerintah Daerah dengan melihat potensi dan kemampuan masyarakat sehingga tidak membebani masyarakat.
  - b. penyediaan pelayanan publik yang efektif, dalam arti yaitu menyederhanakan pelayanan sehingga masyarakat memperoleh pelayanan yang cepat, tepat dan dapat dipertanggungjawabkan.
  - c. mengembangkan potensi usaha daerah yang dikelola oleh perusahaan daerah, *Kedua*, untuk mengatasi faktor sumber daya manusia atau aparatur pemerintah daerah dapat dilakukan dengan penataan pegawai berupa perencanaan sumber daya manusia, yang melibatkan perkiraan kebutuhan sumber daya manusia dan merencanakan langkah-langkah yang harus diambil guna memenuhi kebutuhan organisasi tersebut sesuai dengan rencana strategis Pemkab Karo dan meningkatkan pendidikan dan pelatihan para pegawai yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan dan terkait langsung dengan tugas pokok dan fungsi yang tentu akan meningkatkan profesionalitas; *Ketiga*, untuk

mengatasi faktor peraturan perundang-undangan dapat dilakukan dengan pertama, sebelum melaksanakan peraturan perundang-undangan sebaiknya disosialisasikan terlebih dahulu sehingga dapat meminimalisir kesalahan; kedua, melakukan evaluasi menyeluruh dengan berdasarkan efisien, efektif dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan keuangan organisasi perangkat daerah.

## **B. Saran**

Dari hasil penelitian diperoleh bagaimana pelaksanaan restrukturisasi organisasi perangkat daerah pada Sekretariat Daerah Kabupaten Karo. Untuk itu disarankan hal-hal sebagai berikut :

1. Restrukturisasi organisasi perangkat daerah melalui peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pemerintah pusat supaya tidak terlalu sering berubah-ubah dan hendaknya disosialisasikan terlebih dahulu agar tidak terjadi multitafsir sehingga dapat mengurangi kesalahan dalam penerapan. Kemudian peraturan tersebut agar lebih diarahkan pada upaya *rightsizing* yaitu upaya penyederhanaan birokrasi pemerintah yang diarahkan untuk mengembangkan organisasi yang lebih proporsional dan transparan serta dapat mewujudkan postur organisasi perangkat daerah yang proporsional, efisien, dan efektif yang tentunya akan memberi ruang partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam penyelenggaraan pembangunan di daerah. Dengan upaya tersebut diharapkan organisasi perangkat daerah tidak akan terlalu besar serta mengedepankan semangat pembaharuan fungsi-fungsi pemerintah (*reinventing government*)

dalam rangka mendukung terwujudnya tata pemerintahan daerah yang baik (*good local government*).

2. Dalam restrukturisasi organisasi perangkat daerah, pada masa yang akan datang diharapkan Pemerintah Kabupaten Karo mengedepankan efisiensi, yaitu organisasi yang miskin struktur tetapi kaya fungsi. Kemudian melakukan evaluasi organisasi perangkat daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip organisasi yang sesuai dengan visi misi yang jelas. Apabila dalam evaluasi tersebut ditemui organisasi perangkat daerah yang tidak efektif dalam melaksanakan tupoksinya, maka sebaiknya dilakukan penyederhanaan/perampingan terhadap organisasi perangkat daerah tersebut dengan melakukan penghapusan atau pengabungan pada organisasi lain yang serumpun atau dianggap kurang efisien.

3. Disarankan kepada Pemerintah Kabupaten Karo lebih mengutamakan pembinaan evaluasi terhadap Sekretariat Daerah Kabupaten Karo untuk peningkatan efektivitas pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya melalui penilaian kinerja bidang dan bagian dari instansi tersebut dalam pelayanan publik.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Amiruddin. Asikin. Zainal. 2004. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri. 2008. “*Distribusi Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Kominfo Sesuai PP no. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Daerah*”, Jakarta.
- Gadjong. Agussalim. Andi 2007. *Pemerintahan Daerah ; Kajian Politik dan Hukum*. Ghalia Indonesia. Bogor
- Gibson, James L, John M Ivancevich dan James H. Donnely Jr, 1996, *Organisasi: Perilaku, Struktur, Proses* (terjemahan), Edisi Delapan, Binarupa Aksara, Jakarta.
- Huda. Ni'matul. 2005. *Otonomi Daerah : Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Juanda. 2008. *Hukum Pemerintahan daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni. Bandung
- Kaloh. J. 2002. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah: Suatu Solusi Dalam Menjawab kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, PT. Rineka Cipta. Jakarta
- Kansil. C.S.T., Kansil. Christine. S.T. 2003. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Bumi Aksara. Jakarta
- Lembaga Administrasi Negara (LAN) RI, 2004, *Tehnik Penyusunan Organisasi Berbasis Kinerja*, LAN, Jakarta.
- Lubis. Solly. M. 1994. *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung.
- Moleong, Lexy. J. 2004. *Metode Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*. PT Remaja Rosdakarya. Bandung
- Nurcholis. Hanif. 2007. *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT. Grasindo. Jakarta
- Rasyid. Ryaas. Muhammad. 1997. *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru*. Yarsif Watampone. Jakarta
- Robbins. Stephen P. 1994. *Teori Organisasi : Struktur, Desain dan Aplikasi*, edisi 3 (alih bahasa). Arcan. Jakarta.

Salim. Peter., Salim. Yenny. 2002. *Kamus Bahasa Indonesia Kontemporer, Edisi III*, Modern English Press. Jakarta

Siagian. Sondang P. 1997. *Teori Pengembangan Organisasi*. Bina Aksara. Jakarta.

Soekanto. Soerjono., Mamuji. Sri. 2004. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada. Jakarta

Soekanto. Soerjono. 2005. *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press. Jakarta.

Sutarto., 2006. *Dasar-dasar Organisasi*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta

Syafrudin, Ateng, (1992), *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bandung: Bina Cipta.

Thoha. Miftah. 2008. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*, Kencana. Jakarta

----- . 2002. *Perilaku Organisasi : Konsep Dasar dan Aplikasinya*. PT RajaGrafindo Persada. Jakarta.

Widjaja. HAW. 2004. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta

## **B. Peraturan Perundang-undangan**

Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839)

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437)

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah ( Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 14, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4262 )

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah ( Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4741 )

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah

Peraturan Daerah Kabupaten Karo Nomor 17 Tahun 2008 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karo ( Lembaran Daerah Kabupaten Karo Tahun 2008 Nomor 17)

Peraturan Daerah Kabupaten Karo Nomor 3 tahun 2004 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kabupaten Karo

### C. Internet

W.Riawan Tjandra, "*Birokrasi Penataan Perangkat Daerah*", [http://www.unisosdem.org/ekopol\\_detail.php](http://www.unisosdem.org/ekopol_detail.php) Diakses pada tanggal 3 April 2012.

Ali Habiu, "*Pandangan Tentang Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah*" [www.ali-habiu.blogspot.com](http://www.ali-habiu.blogspot.com), diakses pada tanggal 3 April 2012.