

# PROSES PEMBENTUKAN KEBIJAKAN PENATAAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH

**Sahrial**

FISIP Universitas Riau, Kampus Bina Widya Km. 12,5 Simpang Baru Panam, Pekanbaru 28293

**Abstract: Policy Formation Process Planning Organization of the Region.** This study aims to determine the process and the factors inhibiting the formation of regional organizations structuring policies in Kampar regency. This study is a qualitative research which produces descriptive data research procedure. A qualitative approach is a deep description of the speech, writing, and or behaviors that can be observed from an individual, group, community, or organization and in a particular context setting by collecting data through interviews (interview), documentation, and review of the literature. These results indicate that the process of policy formation structuring regional organizations in Kampar district can be seen from the two stages, the initial stage of the policy as an effort to respond to and implement the mandate of the PP. 41 of 2007 on the Organization of the regional and policy evaluation phase and facilitation Organizational Structure and Work Mechanism Kampar regency is known that the formation of the entire OPD which seemed forced and hasty soon. Factors that hinder the process of policy formation structuring regional organizations in Kampar regency consists of 3 (three) factors, among others, Finance or Budget, Human Resources or Local Government Reform, and the following legislation implementing regulations on regional institutions often change -dressing.

**Abstrak: Proses Pembentukan Kebijakan Penataan Organisasi Perangkat Daerah.** Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses dan faktor-faktor penghambat pembentukan kebijakan penataan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Kampar. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dimana prosedur penelitian menghasilkan data deskriptif. Pendekatan kualitatif merupakan uraian yang mendalam tentang ucapan, tulisan, dan atau perilaku yang dapat diamati dari suatu individu, kelompok, masyarakat, dan atau organisasi tertentu dalam suatu *setting* konteks tertentu dengan pengumpulan data melalui wawancara (*interview*), dokumentasi, dan kajian kepustakaan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa proses pembentukan kebijakan penataan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Kampar dapat dilihat dari dua tahapan, yakni tahap awal kebijakan sebagai upaya merespon dan melaksanakan amanat PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan tahap evaluasi kebijakan dan fasilitasi Struktur Organisasi Dan Tata Kerja Kabupaten Kampar diketahui bahwa pembentukan seluruh OPD yang terkesan dipaksakan dan tergesa-gera. Faktor-faktor yang menghambat proses pembentukan kebijakan penataan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Kampar terdiri dari 3 (tiga) faktor antara lain, Keuangan atau Anggaran, Sumber Daya Manusia atau Aparatur Pemerintah Daerah, dan Peraturan Perundang-undangan berikut pelaksana tentang kelembagaan daerah sering berganti-ganti.

**Kata Kunci:** kebijakan, penataan organisasi, perangkat daerah

## PENDAHULUAN

Otonomi daerah yang saat ini diatur dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, selain membuka saluran kreativitas dan optimalisasi daerah, juga berdampak kepada persepsi yang keliru tentang otonomi daerah itu sendiri. Persepsi yang keliru terhadap birokrasi daerah mengakibatkan berbagai gejala yang tidak kondusif, seperti antara lain timbulnya politisasi jabatan, birokrasi etnik lokal yang eksklusif, dan pembengkakan struktur

organisasi pemerintah daerah. Berbagai jabatan strategis di daerah dipercayakan kepada figur-figur yang memiliki kedekatan dengan kekuatan politik setempat tanpa memperhitungkan aspek latar belakang pengalaman, pendidikan dan latihan, serta kecakapan manajerial dan teknis yang sesuai.

Menurut Hamdi (2002), dinamika birokrasi merupakan suatu fenomena pemerintahan modern. Tidak ada satupun negara modern tanpa birokrasi, dan karenanya perbincangan

atau pembahasan mengenai birokrasi dalam semua aspeknya, akan selalu menarik dan juga tidak pernah habisnya. Sebagai penyelenggara pemerintahan, birokrasi pemerintahan diharapkan untuk berperan dalam banyak hal diantaranya sebagai penyedia pelayanan kepada masyarakat, fungsi pengaturan, dan sebagai “pendidik” masyarakat.

Reformasi birokrasi yang sedang dijalani pemerintah terhadap kinerja aparaturnya mencakup berbagai bidang, mulai dari perampingan struktur organisasi sampai dengan peningkatkan kualitas sumber daya manusia, agar tercipta pelayanan publik yang optimal. Berbicara tentang kinerja pemerintahan tidak terlepas dari persoalan bagaimana sumber daya manusia yang berada pada setiap unit organisasi pemerintah tersebut dikelola secara efektif. Kegiatan organisasi tidak akan berjalan tanpa adanya keterlibatan unsur manusia yang ada di dalamnya. Sejalan dengan pentingnya sumber daya manusia dalam organisasi, bahwa manusia merupakan unsur yang paling penting menentukan keberhasilan atau kegagalan suatu organisasi dalam menyelenggarakan berbagai kegiatannya dan dalam rangka pencapaian tujuan dan sasaran instansi/organisasi.

Perumusan kebijakan penataan organisasi perangkat daerah selama ini dimulai dari bidang kelembagaan, yaitu dilema terhadap pencuitan (likuidasi) lembaga-lembaga daerah. Sebagaimana diketahui pelaksanaan otonomi daerah dipengaruhi oleh empat faktor, yaitu pendanaan, personil, peralatan, dan pengelolaan. Bila keempat faktor itu dikembangkan di daerah, maka biasanya akan menimbulkan kendala pendanaan. Untuk itu jalan pintas yang dapat dilakukan adalah dengan melikuidasi lembaga-lembaga daerah.

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-insitusi itu harus mampu

mewadahi perubahan di segala aspek, baik sosial, politik, ekonomi dan budaya.

Penataan organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Kampar ditetapkan melalui Peraturan Daerah Nomor 06 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Kampar. Dalam Perda tersebut, perangkat daerah terdiri dari: 1) Satu (1) Sekretariat Daerah; 2) Satu (1) Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD); 3) Delapan Belas (18) Dinas Daerah; 4) Satu Inspektorat Daerah; 5) Satu (1) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda); 6) Dua Belas (12) Lembaga Teknis Daerah (LTD); 7) Dua Puluh (20) Kecamatan; dan 8) Dua Puluh Satu (21) Kelurahan. Kedelapan unsur ini harus saling bersinergi untuk menjalankan peran dan fungsi pemerintahan di daerah.

Dinamika formulasi (perumusan) kebijakan penataan organisasi perangkat daerah Kabupaten Kampar sebagimana pengamatan yang dilakukan penulis pada saat pra penelitian terdapat beberapa masalah yang timbul dalam kebijakan Penataan Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Kampar, yaitu:

*Pertama*, Pemerintah Kabupaten Kampar membentuk SKPD berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan Peraturan Daerah Nomor 06 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Kampar, namun terjadi perubahan SKPD dimana dalam proses pembentukannya tidak realistik. Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 06 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Kampar terdapat 8 (delapan) unsur perangkat daerah yang ada di Kabupaten Kampar, namun masih terlihat ketidaktepatan struktur yang dibentuk. Hal ini terlihat dari struktur organisasi yang terlalu gemuk yang menyebabkan *overlapping* tugas pokok dan fungsi masing-masing struktur organisasi yang ada karena dimulai dari pengelompokan masing-masing fungsi yang tidak tepat.

*Kedua*, berdasarkan laporan Hasil Evaluasi Pemeringkatan Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota

berdasarkan LPPD Tahun 2007 tingkat nasional, kinerja penyelenggaraan Pemerintah Kabupaten Kampar dinilai “rendah”, yakni berada pada posisi ke-272 dari 350 kabupaten yang dievaluasi dan memperoleh peringkat ke 152 dengan skor/prestasi 0,66.

*Ketiga*, adanya dinamika perumusan kebijakan yang dipengaruhi oleh tarik-menarik kepentinggan di daerah yang berimbang pada tidak berjalan profesionalisme. 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.

Mencermati kondisi di atas, maka proses perumusan kebijakan penataan organisasi pemerintahan daerah merupakan jawaban atas tuntutan dan dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain itu, proses pembuatan kebijakan penataan struktur organisasi sebagai program strategis dalam reformasi birokrasi agar selaras dengan visi, misi, tujuan, dan sasaran organisasi serta responsif terhadap lingkungan strategis dan dinamika masyarakat.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses dan faktor-faktor penghambat pembentukan kebijakan penataan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Kampar.

## METODE

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dimana prosedur penelitian menghasilkan data deskriptif. Pendekatan kualitatif merupakan uraian yang mendalam tentang ucapan, tulisan, dan atau perilaku yang dapat diamati dari suatu individu, kelompok, masyarakat, dan atau organisasi tertentu dalam suatu *setting* konteks tertentu dengan pengumpulan data melalui wawancara (*interview*), dokumentasi, dan kajian kepustakaan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Pembentukan Kebijakan Penataan Organisasi Perangkat Daerah

Pembentukan kebijakan penataan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Kampar tidak terlepas dari semangat otonomi yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari organisasi tingkat atas kepada tingkat bawahnya secara hirarkis. Dibentuknya suatu pemerintahan daerah dalam suatu negara dengan wilayah yang luas adalah dikarenakan tidak mungkinnya pengelolaan pemerintahan yang efisien dan efektif jika hanya dilakukan dari pemerintah pusat. Alasan inilah yang kemudian menjadi dasar pertimbangan untuk membentuk pemerintahan daerah dengan kebijakan desentralisasi. Perkembangan bentuk organisasi (*organization shape*) pemerintah daerah bisa dicermati melalui peta urusan yang dimilikinya. Selain itu bentuk organisasi bisa juga dipengaruhi oleh perkembangan tuntutan dan kebutuhan masyarakat akan pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

Selain itu pembentukan kebijakan penataan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Kampar melalui prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Tujuan tersebut dapat terwujud salah satunya tentu dengan perubahan sistem birokrasi yang benar-benar pada masyarakat.

Kebijakan penataan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Kampar, sebenarnya sudah

dimulai pertengahan tahun 2007 yang menjadi babak baru bagi penataan kelembagaan daerah di Indonesia secara umum dan Kabupaten Kampar khususnya. Hal ini karena dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang menggantikan peraturan sebelumnya (Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003) mengamanatkan beberapa butir perubahan yang harus segera direspon oleh daerah bila tidak menginginkan kesulitan dalam administrasi penganggaran dengan pemerintah pusat. Peraturan pemerintah ini pada prinsipnya dimaksudkan untuk memberikan arah 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.

Kebijakan penataan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Kampar, maka penulis akan membagi pada 2 (dua) tahapan, yaitu tahap awal dan tahap evaluasi. Adapun penjelasannya sebagai berikut:

#### ***Tahap Awal Kebijakan Penataan Organisasi Perangkat Daerah***

Tahap awal kebijakan penataan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Kampar sebagai upaya merespon dan melaksanakan amanat Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah Pertengahan Tahun 2007 dilakukan penataan terhadap kelembagaan Perangkat Daerah Kabupaten Kampar. Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar melalui Bidang Organisasi dan Tata Laksana BAKD Kabupaten Kampar berdasarkan Perda Nomor 21 Tahun 2002 tentang Susunan Organisasi Perangkat Daerah Badan Administrasi Kepegawaian Daerah (BAKD), mempunyai tugas melaksanakan dan meneliti perumusan, mengkoordinasikan pembinaan dan penataan organisasi dan formasi perangkat daerah, pembinaan kelembagaan dan ketatalaksanaan serta perencanaan, pengendalian, pendayagunaan aparatur serta penatausahaan kepegawaian. Berdasarkan tugas dan fungsi di atas, maka Bidang Organisasi dan Tata Laksana 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 yang mana tim ini mulai bekerja dari tanggal 1 Agustus 2008 berdasarkan Surat Keputusan Bupati Kampar Nomor 280/180/2008 tentang Pembentukan Tim Asistensi Ranperda SOTK Kabupaten Kampar Tahun 2008 yang terdiri dari Sekretaris Daerah Kabupaten Kampar, Asisten Pemerintahan, Asisten Administrasi Umum, Dinas Kesehatan, Dinas Pertanian, Rumah Sakit Umum Daerah, Badan Pengawas, Bappeda, Badan Administrasi Kepegawaian Daerah, Bagian Hukum, Bagian Pemerintahan dan Bagian Keuangan. Perombakan perangkat daerah ini disusun juga berdasarkan pada UU 32 Tahun 2004 yang mana dalam undang-undang ini dijelaskan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah.

#### ***Evaluasi Kebijakan dan Fasilitasi Struktur Organisasi dan Tata Kerja***

Pada tanggal 12 Januari 2009 Bagian ORTAL Sekretariat Daerah Kabupaten Kampar kembali membentuk Tim Evaluasi Struktur Organisasi Daerah Kabupaten Kampar berdasarkan Surat Keputusan Bupati Nomor: 40/180/2009. Berdasarkan pertimbangan dalam rangka efektifitas dan efisiensi SOTK dan juga dengan memperhatikan beban kerja maka dirasa perlu dilakukan evaluasi sesuai aturan-aturan yang berlaku, yang mana tim ini bertugas untuk:

- a. Mengumpulkan bahan-bahan berupa peraturan perundang-undangan, teori-teori organisasi, mode perbandingan dari daerah lain, maupun informasi terkini dari perkembangan SOTK;
- b. Menganalisis serta mengkaji efektifitas dan efisiensi perangkat daerah yang ada serta mengusulkan alternatif-alternatif terbaik kepada Bupati Kampar;
- c. Menyusun rancangan peraturan daerah untuk memperbarui organisasi perangkat daerah yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan, kebutuhan organisasi dan kemampuan daerah.

Setelah beberapa bulan tim ini bekerja sesuai dengan tugasnya yang hasilnya kemudian dikaji, dianalisa dan dibahas dalam rapat-rapat dalam tim maka pada akhirnya disimpulkanlah dalam evaluasi tersebut bahwa Pemerintah Kabupaten Kampar membutuhkan penambahan organisasi baru disamping OPD yang telah ada sebelumnya.

### **Faktor Penghambat Proses Pembentukan Kebijakan Penataan Organisasi Perangkat Daerah**

Hambatan-hambatan yang dihadapi Pemerintah Kabupaten Kampar dalam proses pembentukan kebijakan penataan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Kampar pada umumnya sama halnya dengan permasalahan yang dihadapi di daerah lain di Provinsi Riau. Hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Pemerintah Kabupaten Kampar tersebut berdasarkan keterangan responden penelitian 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.

#### ***Faktor Keuangan atau Anggaran***

Jika dibandingkan kontribusi Pendapatan Asli Daerah (PAD), maka kontribusinya belum dapat diandalkan sebagai sumber utama keuangan Kabupaten Kampar. Tentunya untuk membiayai belanja daerah masih sangat tergantung 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.

Keterbatasan PAD ini sebenarnya bisa diatasi oleh Pemda Kampar, yaitu dengan langkah-langkah sebagai berikut:

*Pertama*, dengan berlakunya Undang-undang 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 undang-undang tersebut Pemerintah Kabupaten Kampar tentunya harus berusaha keras dalam mengintensifkan pengalian 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 pengalian sumber pendapatan yang menjadi kewenangan. *Kedua*, penyediaan pelayanan publik yang efektif, dalam arti yaitu menyederhanakan pelayanan sehingga masyarakat memperoleh pelayanan yang cepat, tepat dan dapat diperlakukan. Dengan kata lain tatalaksana pemungutan pajak dan retribusi tersebut harus lebih disederhanakan. *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.

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

Pada awal proses pembentukan kebijakan penataan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Kampar, penataan organisasi perangkat daerah didasarkan pada PP No. 41 Tahun 2007. Namun Pemerintah Kabupaten Kampar sangat kekurangan SDM/Aparatur untuk mengisi jabatan-jabatan struktural yang ada karena banyak terjadi peningkatan status kelembagaan, pemisahan dan pembentukan OPD 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 OPD tersebut harus diisi oleh pejabat yang berpengalaman sehingga dapat melaksanakan tupoksi yang ada.

Namun pada penataan awal pada tahun 2008 ini penempatan pejabat struktural cenderung dipaksakan karena dapat dilihat dengan diisinya jabatan tersebut oleh aparatur yang belum berpengalaman di bidangnya/belum memiliki kepangkatan yang sesuai dengan eselon jabatan yang dipegang, yaitu dengan banyaknya jabatan yang diisi oleh Pelaksana Tugas (PLT).

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.

### **Faktor Peraturan Perundang-undangan**

*Pertama*, peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah berikut peraturan pelaksana tentang kelembagaan daerah sering berganti-ganti. Seperti, lahirnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang diikuti dengan Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 2000 tentang Pedoman OPD, kemudian kurang dari 3 tahun diterapkan diganti dengan Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2003. Selanjutnya lahir pula Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai penganti Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang juga disusul kemudian dengan keluarnya PP No. 41 Tahun 2007 tentang OPD, sehingga hal tersebut menjadi kendala bagi pemerintah daerah termasuk Pemda Kampar dalam melaku-kan penataan atau penyusunan terhadap struktur OPD dan juga berpengaruh pada penempatan pegawai sesuai dengan latar belakang pendidikan serta bidangnya masing-masing. Kendala itu terjadi karena penerapan OPD hanya terjadi dalam waktu yang singkat sehingga sulit

dilakukan evaluasi dan perbaikan-perbaikan ke arah yang lebih baik.

*Kedua*, Peraturan Pemerintah No. 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 Kampar dituntut untuk berkerja cepat dalam melakukan penyusunan OPD sehingga kurang begitu mendalam hal-hal yang harus diperhatikan dalam penyusunan OPD tersebut. Sesuatu yang dikerjakan dengan terburu-buru tentu tidak akan memberikan hasil yang maksimal dan rentan dengan adanya kesalahan. Dalam hal ini terjadi kesalahan dalam pengisian eselonering jabatan yaitu jabatan Kepala Tata Usaha Sekolah Menengah dan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama yang dalam Perda SOTK telah diamanatkan dengan eselon Va namun dalam pelaksanaanya ditetapkan dengan eselon IV b. Hal ini tentu berdampak terhadap kerugian keuangan daerah karena tunjangan jabatan antara eselon tersebut jauh berbeda.

*Ketiga*, Pemerintah Kabupaten Kampar mendahulukan penyusunan Perda SOTK dari pada Perda yang mengatur mengenai urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten Kampar, sehingga hal ini menjadi sumber penyebab terjadinya ketidaksesuaian urusan bidang kewenangan yang dilaksanakan oleh OPD dan terjadi tumpang tindih kewenangan yang diselenggarakan oleh masing-masing OPD. Selain itu hal ini juga menyebabkan terjadi ketidaksinkronan antara pembagian urusan bidang yang telah diatur dengan Perda No. 6 Tahun 2008 dengan urusan bidang yang dilaksanakan oleh OPD berdasarkan Perda SOTK.

*Keempat*, lahirnya Peraturan Pemerintah No. 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 Kampar

sangat jauh berbeda dari tujuan peraturan pemerintah ini, karena yang terjadi adalah bukan efisiensi terhadap OPD 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 Kampar berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007 jauh lebih gemuk dari SOTK berdasarkan PP No. 8 Tahun 2003, sehingga tujuan dari PP No. 41 Tahun 2007 ini bisa dikatakan tidak terwujud.

*Kelima*, adanya amanat terhadap pembentukan lembaga lain oleh peraturan perundang-undangan dalam hal ini adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri juga menimbulkan kendala dalam proses pembentukan kebijakan penataan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Kampar 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 Kampar 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 diwujutkan.

## SIMPULAN

Proses pembentukan kebijakan penataan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Kampar dapat dilihat dari dua tahapan, *Pertama* Tahap awal kebijakan sebagai upaya merespon dan melaksanakan amanat PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Bila dibandingkan dengan struktur sebelumnya ber-

dasarkan PP No. 8 Tahun 2003, malah lebih gemuk. Dengan demikian, OPD ini bertolak belakang dan bertentangan dengan prinsip pengembangan kelembagaan birokrasi miskin struktur kaya fungsi untuk mewujudkan organisasi yang efektif dan efisien. *Kedua*, tahap evaluasi kebijakan dan fasilitasi Struktur Organisasi dan Tata Kerja Kabupaten Kampar dietahui bahwa pembentukan seluruh OPD yang terkesan dipaksakan dan tergesa-gera dapat dilihat dari masih kurangnya pemahaman Pemda Kampar dan DPRD pada aturan perundang-undangan yang harus dipedomani sehingga dalam pelaksanaannya menimbulkan tumpang tindih tupoksi dan kewenangan, adanya kesalahan dalam penetapan eselonisasi.

Faktor-faktor yang menghambat proses pembentukan kebijakan penataan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Kampar terdiri dari 3 (tiga) faktor antara lain: *Pertama*, faktor keuangan atau anggaran. Pendapatan Asli Daerah (PAD) belum dapat diandalkan sebagai sumber utama keuangan daerah bagi Kabupaten Kampar untuk membiayai belanja daerah sehingga berdampak pada sulitnya OPD untuk melaksanakan program-program kerja yang telah disusun. *Kedua*, faktor sumber daya manusia atau aparatur pemerintah daerah. Pada awal penataan OPD berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007 Pemda Kampar masih kekurangan sumber daya aparatur untuk mengisi jabatan-jabatan struktural yang ada karena banyak terjadi peningkatan status kelembagaan, pemisahan dan pembentukan OPD baru. Disamping itu jabatan yang ada dalam pengisinya seringkali tidak berdasarkan kompetensi yang dibutuhkan kadang terkesan mengenyampingkan prinsip profesionalisme. *Ketiga*, faktor peraturan perundang-undangan berikut peraturan pelaksana tentang kelembagaan daerah sering berganti-ganti sehingga menjadi kendala bagi Pemerintah Kabupaten Kampar dalam melakukan penataan atau penyusunan terhadap struktur OPD dan juga berpengaruh pada penempatan pegawai sesuai latar belakang pendidikan, pengalaman serta bidangnya masing-masing.

## DAFTAR RUJUKAN

- Muchlis Hamdi, 2002, *Bunga Rampai Pemerintahan*, Jakarta: Yarsip Watampone
- Noeng Muhamdijir, 2000, *Metode Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Rake Serasin
- Philipus M. Hadjon, 2002, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Media Pressindo
- Sentanoe Koentoronegoro, 1999, *Manajemen Organisasi*, Jakarta: Widya Press
- Sondang P. Siagian, 1995, *Teori dan Praktek Kepemimpinan*. Jakarta: Rineka Cipta
- Sri Soemantri, 1997, *Ilmu Administrasi Publik*, Jakarta: Aneka Cipta
- Subarsono, AB, 2005, *Analisis Kebijakan Publik; Konsep, Teori dan Aplikasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Sutrisno Hadi, *Metodologi Research*, Yogyakarta: Andi Offset