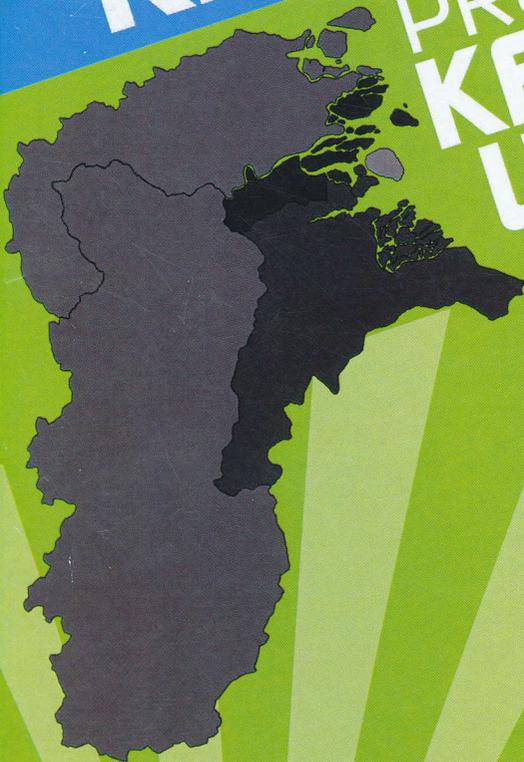


SERI PENELITIAN ADMINISTRASI NEGARA

PENATAAN KELEMBAGAAN

PROVINSI KALIMANTAN UTARA



PKP2A III
LAN

PENATAAN KELEMBAGAAN PROVINSI KALIMANTAN UTARA



Nama Tim Peneliti
Koordinator Peneliti:
MarimanDarto, SE.,M.Si

Sekretariat Peneliti:
Betha Miranti Andalina, S.Pi

Peneliti:
Fani Heru Wismono, SE., MA.,MAP
Rustan A, SP, MA., M.SE.

Pembantu Peneliti:
Wildan Lutfi A., SE.
Lany Erinda Ramdhani, S.Sos

Nama Tim Penulis
Editor:
Mariman Darto, SE.,M.Si

Koordinator:
Fani Heru Wismono, SE., MA.,MAP

Anggota:
Rustan A, SP, MA., M.SE
Mayahayati K, SE, M.Ec.Dev
Tri Noor Aziza, SP, MP
Dewi Sartika, SE.,MM
WildanLutfi A, SE
Lany Erinda Ramdhani, S.Sos
Kemal Hidayah, SH
Lia Rosliana, S.Psi

UNDANG-UNDANG HAK CIPTA NO.19 TAHUN 2001
Pasal 72

- (1) Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan ayat (2), dipidana dengan penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp.1.000.000,- (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7(tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.5.000.000.000,- (lima miliar rupiah).
- (2) Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah).

KATA PENGANTAR

Terbentuknya Provinsi Kalimantan Utara menurut UU No 20 Tahun 2012 sebagai daerah otonom baru memberikan ruang kepada Pemerintah Daerah untuk menyusun struktur kelembagaan organisasi pemerintah yang memperhatikan bukan hanya aturan-aturan dari otoritas yang lebih tinggi saja akan tetapi juga harus memadukannya dengan analisis kebutuhan pelayanan publik bagi *stakeholders* di daerah.

Masih mengemukanya *issue-issue* yang terkait kemiskinan (*poverty*), kualitas SDM yang masih rendah, terbatasnya fasilitas layanan publik, infrastruktur dasar yang juga masih minim, serta masalah pengembangan wilayah perbatasan, perlu menjadi fokus solusi kelembagaan yang dibentuk di Provinsi Kalimantan Utara.

PKP2A III LAN telah menyelesaikan penelitian terkait kelembagaan di Provinsi Kalimantan Utara, dimana kelembagaan yang ada sekarang perlu melaksanakan tiga tahapan; jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang, dengan mengedepankan *quick wins* dimasa transisi sebagai provinsi baru. Keterlibatan publik juga perlu didorong agar kedepan dapat menjadi salah satu aktor yang bisa memberikan masukan dan pemikiran terkait optimalisasi kinerja kelembagaan.

Kepada semua pihak yang telah membantu terlaksananya penelitian ini mulai dari persiapan hingga penyusunan dan penerbitan laporan, dan khususnya kepada Pj Gubernur Kalimantan Utara beserta jajarannya, disampaikan ucapan terima kasih sebesar-besarnya, semoga di masa mendatang dapat terjalin kerjasama yang lebih erat lagi. Tentunya laporan ini masih jauh dari sempurna. Untuk itu masukan dan saran yang membangun sangat dinantikan demi perbaikan penelitian dimasa mendatang. Akhirnya semoga Tuhan Yang Maha Kuasa menyertai dan meridhoi apa yang telah dilakukan dan dihasilkan, semoga dapat memberikan manfaat bagi semua pihak yang terkait.

Samarinda, Desember 2014
Kepala PKP2A III LAN

Executive Summary

Kajian Penataan Kelembagaan Provinsi Kalimantan Utara

Alasan dibentuknya Provinsi Kalimantan Utara sebagai sebuah wilayah terpisah dari Provinsi Kalimantan Timur seperti yang termaktub dalam penjelasan Undang-Undang No. 20 Tahun 2012 adalah: ditinjau dari aspek geostrategis, geopolitik, potensi ekonomi, dan potensi kerjasama bilateral maupun regional. Tidak hanya agenda daerah dalam pembentukan provinsi baru ini, namun pemerintah pusat juga memiliki kepentingan strategis yang diagendakan. Meskipun Provinsi Kalimantan Utara sudah sebagai daerah otonom, namun demikian Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur sebagai provinsi induk berkewajiban membantu dan memfasilitasi terbentuknya kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Perangkat Daerah yang efisien dan efektif sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan. Selain itu, provinsi induk juga ikut serta membantu dan memfasilitasi pemindahan personel, pengalihan aset, dan dokumen untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik serta untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di Provinsi Kalimantan Utara.

Tantangan yang dihadapi oleh wilayah perbatasan, seperti halnya di Kalimantan Utara telah diidentifikasi oleh Bappenas (2003), yaitu: 1) Kaburnya garis perbatasan wilayah negara; 2) kemiskinan dan keterisolasian; 3) kurang sinkronnya kebijakan-kebijakan pemerintah; 4) lemahnya koordinasi; 5) terbatasnya sarana dan prasarana perhubungan dan komunikasi; 6) belum terintegrasinya pengelolaan sumber daya alam; 7) terjadinya peristiwa-peristiwa tertentu yang berkaitan dengan keamanan dan politik yang dapat mengganggu hubungan bilateral.

Untuk itu ada beberapa komponen yang perlu diperhatikan dalam pengembangan kelembagaan di Wilayah Kalimantan Utara, seperti yang diungkapkan Effendi (2006):

- 1) Kelembagaan yang berkaitan dengan fungsi pelayanan pemerintahan. CIQS (*Custom, Immigration, Quarantine, and Security*) merupakan pelayanan pemerintah yang harus ada di setiap *border gate* di wilayah perbatasan. Untuk

- tujuan efektivitas dan efisiensi, pelayanan bea cukai, imigrasi, karantina, dan keamanan dapat dilakukan secara *one-roof system*, seperti PPLB (Pos Pemerintahan Lintas Batas);
- 2) Kelembagaan yang berkaitan dengan fungsi pembangunan ekonomi pengembangan wilayah, dapat berupa kawasan berikat, kawasan industri, pelabuhan, kawasan perdagangan bebas, kawasan pariwisata, kawasan konservasi, dan sebagainya sesuai dengan karakteristik, kebutuhan, dan tujuan pengembangannya;
 - 3) Kelembagaan yang berkaitan dengan pengembangan pendukung wilayah perbatasan seperti pemberdayaan masyarakat di wilayah perbatasan yang menjadi tanggungjawab pemerintah daerah.

Penataan kelembagaan birokrasi pemerintahan di era demokrasi dan keterbukaan sekarang ini cenderung sejalan dengan paradigma *New Public Service* (NPS), yakni bahwa penyusunan dan evaluasi kelembagaan organisasi pemerintah Khususnya di daerah mesti memperhatikan faktor-faktor yang bukan hanya aturan-aturan dari otoritas yang lebih tinggi saja akan tetapi juga harus memadukannya dengan analisis kebutuhan pelayanan publik bagi *stakeholders* di daerah.

Penataan kelembagaan daerah dalam rangka memperkuat, mempercepat, dan meningkatkan kinerja aparatur di provinsi baru ini sangat diperlukan, yaitu seperti contohnya: pembentukan organisasi perangkat daerah, baik yang terkait dengan rumpun dinas maupun lembaga teknis daerah dengan kelengkapan tugas pokok dan fungsinya masing-masing, serta kaitannya dengan lembaga lainnya yang dimungkinkan dibentuk sebagai upaya akselerasi percepatan pembangunan daerah baru. Penelitian yang mengambil lokus di Kalimantan Utara, terutama pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Kalimantan Utara diberi judul “**Penataan Kelembagaan Provinsi Kalimantan Utara**”.

Menggunakan metode penelitian kualitatif dengan analisis deskriptif, penelitian ini dilakukan dengan caramenggal informasi dari *para key informants* untuk kemudian dilakukan *Focuss Group Discussion* (FGD). Jika dipandang informasi yang didapat belum bisa memenuhi tujuan penelitian ini, maka akan dilakukan *in-depth interview* secara terpisah dengan *key informants* yang dipilih berdasarkan pendekatan *snowball*. Untuk mengantisipasi bahwa informasi yang harus diperoleh saling terkoneksi dan letaknya berjauhan (tidak pada satu

tempat), maka pendekatan *snowball* dilakukan.

Namun mengingat luasnya dimensi organisasi pemerintahan maka penelitian ini hanya membatasi pada besaran organisasi perangkat daerah di Provinsi Kalimantan Utara dan optimalisasi fungsi-fungsi yang ada didalamnya. Ada dua tahapan penting yang terjadi dalam upaya pembentukan kelembagaan di Provinsi Kalimantan Utara, yaitu: Pertama, pembentukan kelembagaan tahap I. Pada tanggal 6 Mei 2013, Pj Gubernur Kalimantan Utara melakukan rapat dengan agenda penting yang dibahas adalah:

- 1) Koordinasi dan konsultasi antara Pemerintah Kabupaten/Kota pasca terbentuknya Provinsi Kalimantan Utara dan terpisah dengan Provinsi induk yaitu Provinsi Kalimantan Timur.
- 2) Penegasan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota agar memberikan dana hibah kepada Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara selama 2 (dua) tahun berturut-turut sesuai Pasal 16 ayat 1 s/d 5 dari Undang-Undang No. 20 Tahun 2012 tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara.
- 3) Rencana pembentukan Organisasi perangkat daerah sesuai dengan Pasal 12 ayat 1 dari Undang-Undang No. 20 Tahun 2012 tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara. Untuk pengisian organisasi perangkat daerah diutamakan para pegawai dai Kabupaten/Kota dalam wilayah Provinsi Kalimantan Utara, kemudian dari Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan dari daerah lainnya.

Tindak lanjut dari Rakor tersebut adalah diadakannya pertemuan-pertemuan berikutnya dengan Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur, yang menyepakati terbentuknya Tim Percepatan Pemerintahan Provinsi Kalimantan Utara yang akan merumuskan pembentukan Organisasi Perangkat Daerah (OPD).Setelah diperoleh rumusan bentuk OPD, selanjutnya Pj. Gubernur Kalimantan Utara membuat surat kepada Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan persetujuan pembentukan organisasi perangkat daerah.

Berdasarkan Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 061/3243/Sj Tanggal 21 Juni 2013 Perihal Persetujuan Pembentukan Perangkat Daerah Provinsi Kalimantan Utara serta ditindaklanjuti dengan Peraturan Gubernur Kalimantan Utara maka terbentuklah OPD tahap I di Provinsi Kalimantan Utara.

Kebutuhan menentukan besaran OPD menjadi ranah internal Biro Hukum dan Organisasi. Berdasarkan instruksi dari Pj Gubernur bahwa setelah 6 bulan

berjalannya roda pemerintahan maka perlu adanya evaluasi terhadap kelembagaan yang ada. Oleh karenanya Biro Hukum dan Organisasi melakukan identifikasi terhadap kemungkinan perubahan struktur organisasi. Salah satu contoh adalah diajukannya usul perubahan pada Dinas Pertanian dan Kehutanan. Dinas tersebut menjalankan beberapa urusan diantaranya: urusan pertanian, tanaman pangan, kehutanan, peternakan, perikanan, dan perkebunan. Oleh karenanya menurut Bagian Organisasi perlu dipisahkan kedalam beberapa SKPD saja. Rekomendasi yang diberikan adalah memunculkan urusan pertanian kedalam satu SKPD tersendiri, urusan kehutanan dan perkebunan menjadi satu SKPD, urusan perikanan menjadi SKPD tersendiri, dan peternakan dan tanaman pangan digabung untuk kemudian menjadi satu SKPD tersendiri.

Biro Hukum dan Organisasi mengupayakan ke Kementerian Dalam Negeri supaya quota SKPD yang dibentuk bisa maksimal, namun tidak mendapat izin. Kemendagri berpendapat bahwa berjalannya roda pemerintahan di Provinsi Kalimantan Utara baru berjalan 6 bulan dan untuk bisa dilakukan evaluasi terhadap OPD nya maka setidaknya sudah berjalan selama 1 tahun.

Kemendagri juga memberikan pertimbangan lain bahwa saat ini Pemerintah Provinsi Kaltara belum bisa mandiri dalam hal anggaran karena masih tergantung dari dana hibah berdasarkan amanat UU No. 20 Tahun 2012. Selain itu, aspek jumlah sumberdaya aparatur yang masih sedikit sehingga apabila jumlah SKPD nya meningkat drastis akan menimbulkan kesulitan dalam pengisian personil. Oleh karenanya Kemendagri memberikan batasan agar hanya 50% dari total usulan SKPD yang bisa diajukan oleh Provinsi Kalimantan Utara.

Saran untuk hanya mengajukan 50% dari total usulan SKPD mendapat respon positif dari Pemprov Kaltara. Sehingga pemilahan urusan yang lebih penting (*urgent*) pada saat ini yang kemudian diutamakan. Urusan lingkungan hidup menjadi salah satu yang diprioritaskan dibentuk saat ini. Selain itu urusan penanaman modal perlu dibentuk sebagai dampak dari mulai masuknya para investor ke Provinsi Kaltara. Sehingga urusan tersebut perlu diwadahi dalam satu SKPD yang terkait dengan penanaman modal, termasuk didalamnya adalah urusan perizinan.

Dari hasil rumusan evaluasi kelembagaan tahap I, didapatkan hasil untuk

melakukan penambahan SKPD yang kemudian kembali diajukan Kepada Kementerian Dalam Negeri. Melalui Surat Mendagri No. 061/801/SJ, tanggal 13 Februari 2014 maka kelembagaan yang ada bertambah.

Berdasarkan olah data yang dilakukan menggunakan pedoman dari PP No. 41/2007, Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara memiliki skor 56. Besaran organisasi perangkat daerah dengan nilai antara 40 sampai dengan 70 dapat membentuk OPD yang terdiri dari: sekretariat daerah, terdiri dari paling banyak 3 Asisten; Sekretariat DPRD; Dinas paling banyak 15 ; dan Lembaga Teknis Daerah paling banyak 10. Kondisi saat ini (*existing*), Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara didukung oleh 3 Asisten dengan 8 Biro, Dinas sebanyak 10, dan Lembaga Teknis Daerah sebanyak 9.

Jika mengesampingkan batasan 50% yang ditetapkan Kemendagri, dari data tersebut diatas dapat diketahui bahwa dengan pola maksimal, Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara masih memiliki kuota enam Dinas (tidak termasuk Dinas Pendapatan Daerah), dan dua Lembaga Teknis Daerah (tidak termasuk Inspektorat). Tentu saja pola maksimal tidak serta merta menjadi sasaran untuk dipenuhi karena 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.

Beberapa urusan seperti Pelayanan Urusan kependudukan dan pencatatan sipil untuk saat ini menjadi bagian di dalam Biro Pemerintahan Umum. Urusan pertanahan saat ini dilaksanakan oleh Biro Pemerintahan Umum. Penelitian dan Pengembangan belum terwadahi dalam bentuk OPD tertentu. Perpustakaan dan Arsip dilaksanakan oleh Biro Umum dan Humas. Sedangkan untuk urusan kepegawaian, Diklat, dokumentasi, dan informasi dilakukan di Biro Kepegawaian dan Diklat, serta untuk Pelayanan Kesehatan masih belum terlihat jelas SKPD yang menanganinya. Penyerahan RSUD Tarakan sebagai salah satu satuan yang menyelenggarakan urusan pelayanan kesehatan baru akan dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur pada saat telah ditetapkannya gubernur definitif di Provinsi Kalimantan Utara.

Saat ini masih ada urusan yang dilaksanakan namun belum tepat dalam penempatan di dalam OPD yang dibentuk. Urusan kepegawaian secara spesifik disebutkan menjadi urusan wajib didalam PP No. 38/2007 pasal 7 ayat (2) huruf t, bersama dengan urusan otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, dan persandian. Didalam Permendagri No. 57/2007 disebutkan bahwa Badan Kepegawaian dan Diklat masuk menjadi salah satu Lembaga Teknis Daerah yang sekurang-kurangnya dibentuk di tingkat provinsi. Selain itu terdapat aturan yang lebih spesifik terbentuknya Badan Kepegawaian Daerah, yakni melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 159/2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah. Jelas dinyatakan pada pada pasal 5 ayat (1) Peraturan Presiden tersebut, bahwa disetiap daerah dibentuk BKD. Dengan demikian kedepan, penyelenggaraan urusan manajemen kepegawaian diserahkan kepada Badan Kepegawaian Daerah (BKD).

Selain itu, terkait perumpunan bidang pemerintahan, sesuai dengan Permendagri No.57/2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah, disana disebutkan bahwa perumpunan bidang pemerintahan yang diwadahi dalam bentuk dinas tidak dapat menjadi lembaga teknis dan sebaliknya, lembaga teknis daerah tidak dapat menjadi dinas daerah. Pada aturan tersebut, ketahanan pangan adalah salah satu urusan yang masuk rumpun lembaga teknis daerah, yang hanya bisa diwadahi dalam bentuk badan/kantor. Menurut PP No. 38/2007, urusan ketahanan pangan merupakan salah satu urusan wajib (pasal 7 ayat (2) huruf m), sedangkan pertanian dan kehutanan adalah urusan pilihan (pasal 7 ayat (4) huruf b dan c). Kondisi eksisting saat ini di Provinsi Kalimantan Utara, urusan pertanian, kehutanan, serta ketahanan pangan dimasukkan kedalam satu wadah OPD, dengan nomenklatur Dinas Pertanian, Kehutanan, dan Ketahanan Pangan. Sehingga sebaiknya jika dilakukan evaluasi terhadap OPD, maka urusan ketahanan pangan dikembalikan para rumpun aslinya (LTD) sesuai peraturan perundangan, bisa dalam bentuk badan maupun kantor.

Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 20 tahun 2011 tentang Pedoman Penelitian dan Pengembangan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintahan Daerah mendorong pemerintah daerah untuk memiliki Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi yang selanjutnya disingkat BPP Provinsi

atau sebutan lainnya, atau lembaga yang menyelenggarakan fungsi kelitbangan. Lembaga tersebut nantinya merupakan penyelenggara fungsi kelitbangan provinsi yang memiliki tugas pokok dan fungsi menyelenggarakan penelitian, pengembangan, pengkajian, penerapan, perekayasaan, dan pengoperasian, serta administrasi dan manajemen kelitbangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sehingga di masa mendatang, setiap kebijakan yang dihasilkan memiliki landasan, tidak hanya landasan hukum saja namun juga landasan akademik yang dihasilkan oleh BPP Provinsi.

Aspek manajerial (*management*) merupakan pencapaian sasaran-sasaran dengan cara yang efektif dan efisien terhadap sumber daya yang dimiliki. Aspek manajerial merupakan aspek yang penting dianalisis bagi penguatan kelembagaan. Meskipun telah memiliki wadah OPD, namun tanpa didukung dengan manajemen kelembagaan yang baik, bukan tidak mungkin akan mengalami kegagalan dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan daerah. Proses manajerial atau kaidah ini akan tergambar dari masing-masing fungsi yang ada dalam manajemen. Masing-masing fungsi tidak dapat berjalan sendiri-sendiri, akan tetapi harus dilaksanakan secara berkesinambungan, karena kaitan antara satu fungsi dengan fungsi lainnya sangat erat. Apabila salah satu fungsi tidak dapat dijalankan secara baik, maka jangan diharapkan tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat tercapai. Untuk keperluan kelembagaan di Provinsi Kalimantan utara yang perlu dianalisis adalah bagaimana fungsi-fungsi manajemen seperti koordinasi, pengawasan, evaluasi, serta perencanaan sekaligus feedback yang didapat dari aspirasi masyarakat menjadi lebih penting diterapkan secara benar dalam pencapaian tujuan dan sasaran pemerintahan daerah yang efektif dan efisien.

Untuk membawa Kalimantan Utara menjadi Provinsi terdepan di masa mendatang, maka dalam setiap rencana aksi pembangunannya tidak bisa lagi lepas dari peran serta masyarakat. Telah terbukti pada tataran global, kesadaran akan kelemahan pendekatan *top-down* dalam kegiatan pembangunan telah mendorong munculnya perhatian pada peranan partisipasi masyarakat dan pentingnya memahami dinamika masyarakat (Das Gupta et al, 2003). Konsep membangun dari pinggir sebenarnya telah diterapkan di Kalimantan Utara, khususnya di Kabupaten Malinau. Menurut Bupati Malinau bahwa terdapat satu pemikiran untuk membangun Kabupaten Malinau yang berada di perbatasan

Indonesia-Malaysia harus dimulai dari desa, sebab kemajuan daerah tersebut ditentukan oleh kemajuan dan kesejahteraan masyarakat desa yang merupakan tempat dan komunitas masyarakat Malinau. Konsep ini dinamakan Gerakan Desa Membangun (Gerdema). Konsep ini bisa diadopsi oleh Pemerintah Provinsi, sebagai satu cara/ strategi yang sesuai dengan karakteristik Kalimantan Utara. Terdapat tujuh prinsip Gerdema yang merupakan bukti nyata masyarakat diletakkan sebagai subyek pelaku pembangunan dan memberikan kepercayaan penuh kepada masyarakat selaku pemegang kedaulatan tertinggi yang harus pertama menikmati kesejahteraan, antara lain: 1) masyarakat desa sebagai wilayah terkecil dalam pemerintahan NKRI sebagai penentu keberhasilan pembangunan; 2) kepercayaan sepenuhnya dilimpahkan kepada pemerintahan desa; 3) semangat dan inisiatif pembangunan datang dari masyarakat desa; 4) desa bebas menyusun perencanaan pembangunan desa-nya; 5) penguatan dan pemanfaatan potensi dan kearifan lokal di desa; 6) terbangunnya desa-desa sesuai karakteristik potensi dan kearifan lokalnya, dan; 7) terwujudnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes).

Peningkatan kapasitas Sumber Daya Manusia Aparatur menjadi issue penting selanjutnya yang harus dipikirkan dimasa mendatang. Peningkatan kapasitas menurut (Bappenas & UNDP, 2009), terkait erat dengan kreativitas dan inovasi untuk memperkuat pengembangan potensi aparatur, sehingga mampu berkontribusi secara optimal kepada pemerintah daerah. Membangun keterhubungan antara kapasitas teknis dan fungsional dari tiap-tiap individu menjadi kemampuan kolektif sebuah organisasi sangat vital peranannya dalam menunjang efektivitas pemberian pelayanan oleh pemerintah daerah. Bagian ini akan mencakup kebijakan perekrutan dan promosi, penilaian kinerja, ketersediaan ruang berinovasi dan belajar mandiri bagi aparatur, maupun mekanisme-mekanisme manajerial lain yang memungkinkan aparatur mengembangkan kapasitasnya secara baik. Selain itu, akan ditinjau pula kemampuan untuk mengintegrasikan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dalam membangun orientasi, memformulasikan perencanaan dan pemantauan kinerja SKPD; serta bentuk-bentuk pelatihan yang tersedia bagi aparatur.

Selain itu, perlu strategi untuk meningkatkan kemampuan untuk mengakumulasi pengetahuan dan keterampilan. Kemampuan ini sangat penting dalam rangka menjadikan pemerintah provinsi menjadi pusat pembelajaran

(*learning center*) bagi kabupaten/ kota di wilayahnya dan bahkan bagi wilayah-wilayah lain yang membutuhkan dukungan untuk pengembangan. Pengetahuan dan keterampilan mencakup institusionalisasi pengetahuan dan keterampilan di tingkat individu aparatur sehingga terakumulasi menjadi kemampuan SKPD, penguatan efektivitas inovasi yang diperoleh dari pembelajaran sehingga dapat direplikasi oleh pihak-pihak lain, sekaligus kemampuan menggali sumber-sumber daya dari luar SKPD untuk penguatan pengetahuan dan keterampilan tersebut. Kemampuan menuliskan pengalaman, mendokumentasikannya secara sistematis, mendialogkannya dengan berbagai pihak yang mampu memberi masukan berharga menjadi sangat penting didalam proses membangun pengetahuan dan keterampilan dari pengalaman empiris ini.

Pengelolaan keuangan mencakup hal-hal yang berkaitan dengan kreativitas untuk memanfaatkan APBD dan Dana Dekonsentrasi dalam rangka mencapai tujuan-tujuan dan hasil-hasil pembangunan, sesuai dengan garis kebijakan yang sudah tertuang dalam RPJMD dan Renstra. Dana untuk pembangunan selalu terbatas, dan oleh karenanya dibutuhkan kapasitas untuk melakukan efisiensi belanja, sehingga dana yang terbatas tersebut dapat sebanyak-banyaknya berkontribusi terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat. Bagian ini akan mencakup kemampuan menganalisis peluang mendapatkan sumber-sumber pendanaan, merancang anggaran sesuai dengan tujuan pembangunan, memanfaatkan anggaran secara tepat waktu dan tepat guna dan melaporkan penggunaannya, serta memonitor dan/atau mengevaluasi pemanfaatannya dalam rangka mencapai tujuan-tujuan dan hasil-hasil pembangunan.

Melihat dari model pengelolaan keuangan diatas, maka pendekatan pada aspek anggaran menjelaskan bahwa perlunya setiap unit kelembagaan pemerintah daerah (SKPD) untuk mampu berkinerja dengan baik serta meningkatkan produktivitasnya secara terus menerus. Output yang dihasilkan selain kinerja yang baik adalah kemampuan menghasilkan pelayanan kepada masyarakat dengan kualitas yang baik pula. Puasnya masyarakat atas pelayanan pemerintah daerah, memberikan efek pada meningkatnya peran masyarakat dalam sektor ekonomi, baik perdagangan maupun jasa, dan juga investasi yang diharapkan terus mengalir ke daerah. Artinya, daerah mampu mengakumulasi pendapatan yang datang dari masyarakat. Apabila ini terus berkembang, maka

sumber dana yang semula lebih banyak porsinya dari APBN, secara bertahap akan menurun dan perannya akan digantikan oleh sumber pendapatan fungsional tersebut. Jadi penghematan terhadap anggaran yang berasal dari APBN dapat dilakukan.

Melihat letak geografis dan kondisi lingkungan di Kalimantan Utara yang cukup menantang, optimalisasi penggunaan teknologi, khususnya informasi dan telekomunikasi menjadi begitu penting. Penguatan teknologi, baik itu telekomunikasi dan informasi setidaknya akan mengurangi mobilitas aparatur sampai ke daerah-daerah yang sulit dijangkau. Meskipun melihat kondisi lapangan secara langsung penting dilakukan, namun mengingat kondisi beberapa wilayah yang terpencil dan terluar, maka aspek penguatan teknologi menjadi penting. Saat ini perkembangan teknologi informasi begitu pesat, sehingga proses penyelesaian pekerjaan dan kualitas hasil pekerjaan terus mengalami peningkatan dari waktu ke waktu. Oleh karenanya trend saat ini dalam penerapan e-government bisa dipertimbangkan di masa mendatang. Penguasaan teknologi terkait dengan dua hal, yaitu SDM dan anggaran. Sehingga kerjasama dengan berbagai universitas di Indonesia yang saat ini telah dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara menjadi landasan pengembangan SDM yang melek teknologi, dan akan diaplikasikan untuk menunjang kinerja pemerintah daerah.

Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Riset dan Teknologi Nomor 3 Tahun 2012 dan Nomor 30 Tahun 2012 tentang Sistem Inovasi Daerah, menjadi landasan diterapkannya sistem inovasi yang bisa diterapkan oleh daerah.

Strategi yang bisa diterapkan untuk mendorong terjadinya inovasi di daerah adalah dengan melihat tingkat kematangan sistem inovasi daerahnya (SIDa). Tingkat kematangan SIDa dapat dilihat dengan menggunakan metode ANIS (*Analysis of National Innovation Systems*). Dari penelitian yang dilakukan pada sistem inovasi di Kabupaten Sleman (Bappeda Kab. Sleman, 2013), diketahui bahwa Metode ANIS ini mengidentifikasi faktor-faktor penentu tingkat kematangan sistem inovasi daerah dan mengelompokkan menjadi 3 (tiga) level:

- 1) Level Makro yang terkait dengan kebijakan inovasi meliputi kebijakan inovasi nasional, kebijakan inovasi daerah, *master plan*, regulasi pro inovasi, kebijakan klaster, pendidikan dan pelatihan dan *R & D foresight*

- 2) Level *Messo* yang terkait dengan dukungan kelembagaan dan program inovasi yaitu:
 - a) Kelembagaan inovasi dengan ruang lingkup pusat transfer teknologi, taman teknologi (*technopark*), penyedia layanan inovasi, inkubasi teknologi dan bisnis, klaster, program litbang terapan, pendanaan litbang bersama dan intermediasi serta lembaga promosi bisnis.
 - b) Program pendukung inovasi dengan ruang lingkup pembiayaan *science, technology&innovation*, program litbang dasar, program litbang terapan, pendanaan litbang bersama, intermediasi teknologi, dukungan kewirausahaan, program pengembangan klaster, dan dukungan kerjasama internasional.
- 3) Level Mikro yang terkait dengan kapasitas inovasi meliputi universitas, institusi riset dasar, institusi riset swasta, inovator, investor swasta, wirausahawan, UKM dan perusahaan besar.

Metode ANIS menilai tingkat kematangan sistem inovasi daerah pada setiap level yang dipengaruhi oleh sistem yang telah terjalin dan interaksi para aktor. Aktor pada level makro (kebijakan) adalah otoritas publik dan pembuat kebijakan yang menjalankan fungsi menetapkan dan mengatur kerangka kebijakan sistem inovasi daerah. Aktor pada level mikro adalah lembaga-lembaga pendukung inovasi dan program-program pemerintah yang terkait dengan inovasi. Aktor pada level mikro yaitu perusahaan, universitas, institusi kebijakan dan institusi riset. Oleh karena itu kedepan, Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara perlu membentuk satu kelembagaan baru yang memang memiliki fungsi melakukan pengembangan inovasi di daerah, yang biasanya dilakukan oleh lembaga penelitian dan pengembangan daerah, biasanya dalam bentuk "Badan".

Penataan kelembagaan di Provinsi Kalimantan Utara terbagi kedalam tiga tahap. Pertama adalah tenggat waktu enam bulan sejak berlakunya Undang-Undang No. 20/ 2012, maka sesuai amanat pada pasal 12 ayat (1) dan (2) sudah ada kewajiban membentuk perangkat daerah yang terdiri dari: sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, serta unsur perangkat daerah lainnya. Hanya dalam waktu tiga bulan, perangkat daerah yang diperlukan telah terbentuk yang terdiri dari: sekretariat daerah (3 asisten, 7 biro), sekretariat DPRD (Sekretaris DPRD, 2 bagian), dinas daerah (8 dinas), dan LTD (4

LTD).

Tahap kedua, penataan lanjutan dilakukan dengan menyesuaikan dengan kewenangan dan potensi yang dimiliki. Rekomendasi Kementerian Dalam Negeri melalui Surat Mendagri No. 061/801/SJ tanggal 13 Februari 2014, menyebabkan terjadinya penambahan unsur perangkat daerah, menjadi: sekretariat daerah (tetap 3 asisten, dengan penambahan biro, menjadi 4 biro), sekretariat DPRD (penambahan 1 bagian), dinas daerah (bertambah 2 dinas), dan LTD (terjadi pemisahan 1 LTD, serta terdapat penambahan sebanyak 4 LTD, sehingga total menjadi 9 LTD).

Tahap ketiga adalah tahapan dimana hasil kajian menunjukkan bahwa masih dimungkinkan penataan kelembagaan baru dengan tingkat urgensi tinggi, yaitu pembentukan Badan Kepegawaian Daerah Provinsi sebagai satu lembaga teknis yang mengurus manajemen kepegawaian, serta Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Provinsi, yang memiliki tugas pokok dan fungsi menyelenggarakan penelitian, pengembangan, pengkajian, penerapan, perekayasaan, dan pengoperasian, serta administrasi dan manajemen kelitbangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain itu hasil kajian ini menunjukkan bahwa penggabungan urusan wajib ketahanan pangan dengan urusan pilihan pertanian dan kehutanan kedalam satu dinas (Dinas Pertanian, Kehutanan, dan Ketahanan Pangan) menjadi tidak tepat. Sesuai dengan Permendagri No. 57/2007, maka ketahanan pangan adalah salah satu urusan yang masuk rumpun lembaga teknis daerah, yang hanya bisa diwadahi dalam bentuk badan/kantor. Aturan tersebut tegas menyatakan bahwa perumpunan bidang pemerintahan yang diwadahi dalam bentuk dinas tidak dapat menjadi lembaga teknis dan sebaliknya, lembaga teknis daerah tidak dapat menjadi dinas daerah.

Penguatan kelembagaan yang penting untuk terus mendapatkan perhatian adalah pada aspek manajerial, antara lain: koordinasi, pengawasan, evaluasi, serta mendorong masyarakatberpartisipasi dengan menyampaikan aspirasi secara aktif. Selain itu aspek penguatan SDM dengan menambah jumlah personil/ aparaturnya yang menduduki jabatan fungsional umum dan tertentu agar segera dipenuhi sesuai dengan perencanaan yang telah dilakukan oleh pemerintah provinsi. Aspek anggaran perlu dikuatkan dengan kreatifitas, efektivitas, dan efisiensi pemanfaatan anggaran APBD. Penguatan aspek

teknologi menjadi hal penting lainnya. Letak geografis dan kondisi lingkungan yang menantang, menyebabkan penguatan teknologi, khususnya informasi dan telekomunikasi menjadi keharusan. Penerapan e-government dimasa mendatang akan menyebabkan efisiensi pada aspek manajerial antar SKPD baik pada level provinsi maupun kabupaten/ kota. Aspek penting terakhir yang penting adalah aspek inovasi daerah. Pemerintah provinsi perlu membangun sistem inovasi daerah yang dipengaruhi oleh interaksi antar aktor yang ada pada level makro (kebijakan) dan mikro (lembaga pendukung inovasi).

Dari apa yang sudah disimpulkan diatas, maka ada beberapa rekomendasi yang bisa disampaikan, antara lain:

- 1) Melakukan evaluasi terhadap kelembagaan yang sudah terbentuk, termasuk kinerjanya. Masih memungkinkan membentuk 2 LTD baru, yaitu Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Kalimantan Utara dan juga Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Provinsi Kalimantan Utara. Selain itu perlunya pemisahan urusan ketahanan pangan kedalam satu LTD tersendiri, karena sesuai dengan aturan, urusan ketahanan pangan hanya bisa diwadahi dalam bentuk badan/ kantor, bukan dalam bentuk dinas.
- 2) Perlu merancang infrastruktur yang sesuai dengan desain kelembagaan yang sudah ada dan yang akan datang (mampu beradaptasi dengan perubahan lingkungan internal dan eksternal).
- 3) Menetapkan tahapan-tahapan penguatan kelembagaan dan fungsi-fungsinya melalui sasaran jangka pendek, menengah, dan panjang.
- 4) Untuk sasaran jangka pendek pemerintah daerah tetap menjalankan urusan yang sudah ada, meskipun masih memiliki keterbatasan dalam penyelenggaraan progam dan kegiatan. Dalam jangka pendek ini diharapkan ada output yang dapat jelas dan langsung dirasakan manfaatnya oleh masyarakat (quick win) untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- 5) Jangka menengah, pemerintah daerah membenahi kelembagaan, seperti evaluasi terhadap tugas pokok fungsi dan uraian tugas SKPD, SKM, Anjab, ABK, SOP, SP, SPM, Evaluasi Jabatan, dll. Penambahan SKPD baru bisa dilakukan dengan catatan infrastruktur, anggaran, dan personil sudah siap. Selain itu perlu meletakkan dasar budaya kerja organisasi berkinerja tinggi.
- 6) Sasaran jangka panjang diharapkan pemerintah daerah sudah memiliki

sarana dan prasarana yang memadai dengan jumlah dan kualitas SDM Aparatur yang mencukupi. Kondisi ini menuntut kelembagaan yang mature dan mampu menciptakan kreasi dan terobosan baru dalam pelayanan publik secara kontinyu.

Daftar Tabel

KATA PENGANTAR	iii
EXECUTIVE SUMMARY	iv
DAFTAR ISI	xviii
DAFTAR TABEL	xx

BAB I

PENDAHULUAN

Latar Belakang	1
Rumusan Masalah	15
Manfaat dan Tujuan Penelitian	15
Kerangka Konseptual	15
Metode Penelitian	17

BAB II

KERANGKA TEORETIS PENATAAN KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAERAH

Teori dan Ruang Lingkup Kelembagaan	22
Optimalisasi Kelembagaan Terhadap Perubahan	28
Birokrasi dan Reformasi Birokrasi (<i>Bureaucracy and Bureaucratic Reform</i>)	34
Kelembagaan dalam Perspektif Sosiologi atau Pranata Sosial	36
Kebijakan Penataan Kelembagaan di Indonesia	39
Review Empiris Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah	42

BAB III

LAPORAN LAPANGAN PENATAAN KELEMBAGAAN PROVINSI KALIMANTAN UTARA

Gambaran Umum Provinsi Kalimantan Utara	46
Pertimbangan Menentukan Besaran Organisasi di Provinsi Kalimantan Utara	56
Lelang Jabatan Sebagai Upaya Mendapat Pejabat Baru yang Kompeten	65

Mobilisasi Sumber Daya Aparatur Menjadi Pegawai Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara	66
---	----

BAB IV

**ANALISIS PENATAAN KELEMBAGAAN PEMERINTAH
PROVINSI KALIMANTAN UTARA**

Besaran Kelembagaan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara	67
Jenis Urusan Pemerintahan yang Dilaksanakan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara	70
Dukungan Terhadap Sumber Daya Aparatur dan Infrastruktur Kelembagaan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara	77
Dukungan Publik Terhadap Kelembagaan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara	80
Penguatan Kelembagaan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara	82
Sekuensi Penataan dan Penguatan Kelembagaan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara	96

BAB VI

PENUTUP

Kesimpulan	100
Rekomendasi	101

DAFTAR PUSTAKA

Daftar Tabel

Tabel 1.1	Besaran Organisasi Pemprov. Kalimantan Utara	5
Tabel 1.2	Pos Lintas Batas RI-Malaysia di Kabupaten Nunukan dan Kabupaten Malinau	7
Tabel 1.3	Pergeseran Paradigma Public Administration	8
Tabel 3.1	Jumlah Penduduk di Tiap Kabupaten/ Kota	46
Tabel 3.2	Rekapitulasi Data Pejabat Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara Berdasarkan Eselon per 7 Mei 2014	53
Tabel 3.3	Rekapitulasi Data Pejabat Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara Berdasarkan Golongan per 7 Mei 2014	54
Tabel 3.4	Jumlah Pejabat Struktural Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara Setiap SKPD Berdasarkan Eselon	55
Tabel 3.5	Bentuk Kelembagaan Baru Berdasarkan Surat Mendagri No. 061/801/SJ No. 061/801/SJ Tanggal 13 Februari 2014	61
Tabel 4.1	Penetapan Skor Besaran Kelembagaan Provinsi Kalimantan Utara	68
Tabel 4.2	Jenis Urusan dan SKPD Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara yang Menangani	70
Tabel 4.3	Kerjasama Antara Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara dengan Universitas di Indonesia	81

Daftar Gambar

Gambar 1.1 Kerangka Pikir Penataan Kelembagaan di Provinsi Kalimantan Utara	16
Gambar 2.1 The Relationship Among Organizational Theory and Organizational	34
Gambar 4.1 Six Basic Parts of the Organization	73
Gambar 4.2 Tiga Syarat Penguatan Kelembagaan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara	95

BAB I

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Alasan dibentuknya Provinsi Kalimantan Utara sebagai sebuah wilayah terpisah dari Provinsi Kalimantan Timur seperti yang termaktub dalam penjelasan Undang-Undang No. 20 Tahun 2012 adalah: ditinjau dari aspek geostrategis, geopolitik, potensi ekonomi, dan potensi kerjasama bilateral maupun regional. Penjelasananya adalah sebagai berikut:

1. Secara **geostrategis**, Provinsi Kalimantan Utara merupakan open gates ke Malaysia (Sabah), Philipina Selatan dan Brunei Darussalam. Provinsi Kalimantan Utara berada pada posisi strategis sehingga dapat mengembangkan kekuatan nasional di dalam menghadapi dan mengatasi segala hambatan dan gangguan, baik yang datang dari luar maupun dari dalam, yang langsung maupun tidak langsung yang membahayakan integritas, identitas, kelangsungan hidup bangsa dan negara serta perjuangan mencapai tujuan nasional dalam menunjang keberhasilan tugas pokok pemerintah untuk kesejahteraan seluruh lapisan masyarakat terutama di daerah perbatasan dan pedalaman.
2. Secara **geopolitik**, Provinsi Kalimantan Utara yang terletak di belahan utara Pulau Kalimantan dan berbatasan langsung dengan Sabah-Malaysia, sangat berpotensi untuk menjaga kedaulatan dan martabat NKRI yang termanifestasikan dalam gerak dan tindak semua lapisan masyarakat di wilayah Kalimantan Utara terutama di daerah-daerah perbatasan dengan Malaysia. Namun kondisi obyektif saat ini justru sebaliknya, di mana masyarakat yang tinggal di daerah perbatasan secara perlahan mulai tereduksi semangat nasionalismenya. Hal ini disebabkan oleh faktor ekonomi, di mana daerah perbatasan 99% merupakan daerah pedalaman yang tertinggal dan tidak tersentuh pembangunan (karena panjangnya span of control dari pusat pemerintahan provinsi di Samarinda/Kalimantan Timur, sedangkan pada saat yang sama tingkat kehidupan penduduk di negara tetangga lebih baik. Di Sebatik dan Krayan misalnya, masyarakat bertransaksi dengan mata uang Ringgit dan orientasi kehidupan mereka sudah lebih

condong 'termalaysiakan'.

3. Salah satu faktor penting sebagai penentu kelayakan peningkatan status wilayah adalah **potensi ekonomi**. Wilayah perbatasan mempunyai potensi yang besar untuk dikembangkan, baik potensi sumber daya alam maupun potensi di bidang jasa, perdagangan dan wisata. Sumber daya alam terdapat di Hutan Lindung dan Taman Nasional Krayan Mentarang yang membentang di sepanjang wilayah perbatasan dengan potensi pertambangan yang belum optimal pengelolaannya. Wilayah ini juga sangat potensial untuk jasa dan perdagangan, terutama di kawasan Sebatik dan Nunukan yang letaknya sangat strategis karena berbatasan dengan Malaysia dan Philipina. Potensi yang terdapat di wilayah perbatasan antara lain adalah potensi hutan seluas 1.236.836 hektar di Kabupaten Nunukan dan seluas 4.205.000 hektar di Kabupaten Malinau. Selain menghasilkan kayu alam, kawasan hutan di wilayah perbatasan juga menghasilkan hasil hutan ikutan yang mempunyai nilai ekonomi cukup tinggi seperti kayu gaharu, sarang burung walet, damar, rotan, dan tumbuh-tumbuhan yang berkhasiat untuk obat-obatan. Untuk potensi tambang yang dimiliki antara lain migas, emas, uranium, batubara, batu permata dan lain-lain dengan kondisi tanah yang rata-rata podzolik dengan curah hujan yang cukup. Wilayah perbatasan sangat ideal bila dijadikan kawasan perkebunan khususnya tanaman kelapa sawit, kakao, karet dan hutan tanaman industri. Pariwisata merupakan salah satu sektor yang berkontribusi bagi pemasukan pendapatan daerah yang berdampak pada peningkatan perekonomian daerah. Kekuatan wisata di wilayah perbatasan ini antara lain wisata alam (*ecotourism*) yaitu wisata hutan, wisata sungai, arung jeram, dan wisata bahari.
4. Selain itu mendorong terjadinya **hubungan regional** maupun bilateral antara Provinsi Kalimantan Utara dan Sabah yang lebih berkelanjutan, sehingga dapat mengatasi berbagai persoalan antara Indonesia - Malaysia dengan formulasi *win-win solution*, antara lain pengawasan yang lebih ketat terhadap *illegal logging*, *illegal fishing*, *trafficking*, penyelundupan obat-obat terlarang, pencaplokan wilayah, dan penyelesaian masalah tenaga kerja Indonesia. Mendukung kegiatan pengawasan wilayah Indonesia, utamanya di perbatasan seperti di Blok Ambalat, agar kasus Sipadan dan Ligitan tidak terulang kembali.

Secara eksplisit dari penjelasan tersebut mengindikasikan bahwa tidak hanya agenda daerah dalam pembentukan provinsi baru ini, namun pemerintah pusat juga memiliki kepentingan strategis yang diagendakan.

Provinsi Kalimantan Utara terdiri dari 5 kabupaten/kota yang semula ada di Kalimantan Timur, yakni: Kabupaten Bulungan, Kabupaten Malinau, Kabupaten Nunukan, Kota Tarakan dan terakhir Kabupaten Tana Tidung. Luas wilayah keseluruhan yang dimiliki Provinsi Kalimantan Utara adalah $\pm 75.467,70$ km² dengan jumlah penduduk ± 622.350 jiwa pada tahun 2011 serta terdiri dari 38 kecamatan dan 471 desa/kelurahan.

Masih menurut UU No 20 Tahun 2012, meskipun Provinsi Kalimantan Utara sudah sebagai daerah otonom, namun demikian Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur sebagai provinsi induk berkewajiban membantu dan memfasilitasi terbentuknya kelembagaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Perangkat Daerah yang efisien dan efektif sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan. Selain itu Provinsi induk juga ikut serta membantu dan memfasilitasi pemindahan personel, pengalihan aset dan dokumen untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik serta untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di Provinsi Kalimantan Utara.

Sedangkan dalam jangka menengah dan panjang, dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah, Provinsi Kalimantan Utara perlu melakukan berbagai upaya peningkatan kemampuan ekonomi, penyiapan sarana dan prasarana pemerintahan, pemberdayaan, dan peningkatan sumber daya manusia, serta pengelolaan sumber daya alam sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut data dari Biro Hukum dan Organisasi Provinsi Kalimantan Utara, kedepan akan dibentuk 10 Dinas dari sebelumnya 8 Dinas, menambah Biro dari semula 7 Biro menjadi 9 Biro, dan Lembaga Teknis Daerah (LTD) sebanyak 8 LTD. Berikut ini adalah gambaran besaran organisasi pada Pemprov. Kaltara, dan besaran yang disetujui oleh Kementerian Dalam Negeri.

Tabel 1.1
Besaran Organisasi Pemprov. Kalimantan Utara

Besaran Organisasi Saat Ini	Besaran Organisasi yang Disetujui oleh Kemendagri
<p>3 Asisten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Asisten Pemerintahan 2) Asisten Ekonomi dan Kesra 3) Asisten Administrasi Umum 	<p>Tetap</p>
<p>7 Biro:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Biro Pemerintahan Umum 2) Biro Hukum dan Organisasi 3) Biro Sosial 4) Biro Ekonomi dan SDA 5) Biro Kepegawaian 6) Biro Umum dan Perlengkapan 7) Biro Keuangan 	<p>Tambahan dan Penggabungan , 7 Biro menjadi 9 Biro:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Biro Layanan Pengadaan Barang dan Jasa 2) (Penambahan Aspek Pembangunan Daerah dan digabung dengan Biro Ekonomi dan SDA) Biro Perekonomian dan Pembangunan 3) Biro Umum dan Humas 4) Biro Kepegawaian dan Diklat 5) Biro Pemerintahan Umum 6) Biro Hukum dan Organisasi 7) Biro Sosial 8) Biro Umum dan Perlengkapan 9) Biro Keuangan
<p>Inspektorat</p>	<p>Tetap</p>
<p>Sekretariat DPRD</p>	<p>Tetap</p>
<p>8 Dinas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Dinas Perindagkop dan UMKM 2) Dinas Sosial dan Tenaga Kerja 3) Dinas Pendidikan, Kebudayaan, Pemuda, dan Olahraga 4) Dinas Kesehatan, Pemberdayaan Perempuan dan KB 5) Dinas Perhubungan dan Kominfo 6) Dinas Pendapatan Daerah 7) Dinas Pekerjaan Umum 6) Dinas Pertanian dan Kehutanan 	<p>Penambahan Dinas:</p> <p>Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Dinas Kelautan dan Perikanan</p>

Besaran Organisasi Saat Ini	Besaran Organisasi yang Disetujui Oleh Kemendagri
<p>3 Badan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah 2) Badan Kesbangpol dan Penanggulangan Bencana 3) Badan Pengelola Kawasan Perbatasan dan Daerah Tertinggal 	<p>Penambahan Badan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Badan Penanggulangan Bencana Provinsi 2) Badan Lingkungan Hidup 3) Badan Penanaman Modal Daerah dan Perizinan Terpadu 4) Badan Pemberdayaan Masyarakat, Pemberdayaan Perempuan, KB, dan Pemerintahan Desa 5) Badan Pengelolaan Perbatasan
	Satuan Polisi Pamong Praja

Sumber: Diolah dari Website Resmi Prov. Kaltara & Koran Kaltim Post (2014)

Jika melihat dari besaran organisasi perangkat daerah yang ada di Provinsi Kalimantan Utara, tentu harus dilihat kembali kesesuaiannya dengan kondisi yang ada serta faktor lainnya terkait alasan pembentukan Provinsi Kalimantan Utara. Sehingga nantinya akan didapat suatu bentuk besaran organisasi yang ideal.

Terkait dengan aspek geostrategis, maka Provinsi Kalimantan Utara menghadapi tantangan dengan adanya dua wilayah yang berbatasan langsung dengan Malaysia. Batas wilayah administrasi Indonesia dan Malaysia terbentang sepanjang 988 km, mulai dari: 1) batas wilayah RI di Nunukan dengan Malaysia sepanjang 689 km, dan 2) batas wilayah RI di Malinau dengan Malaysia sepanjang 299 km. Pada dua kabupaten itu terdapat sembilan Pos Lintas Batas, yang bisa dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 1.2
Pos Lintas Batas RI-Malaysia di Kabupaten Nunukan dan Kabupaten Malinau

Kabupaten dan Kecamatan di Daerah Perbatasan	Pos Lintas Batas	
	Indonesia	Malaysia
KABUPATEN NUNUKAN		
1. Kec. Sebatik 2. Kec. Nunukan 3. Kec. Sebuku 4. Kec. Lumbis 5. Kec. Kerayan 6. Kec. Kerayan Selatan	1. Sebatik dan S. Pancang 2. Nunukan 3. Simanggis 4. Labang 5. Tau Lumbis 6. Long Bawan 7. Long Midang 8. Lembudud -	1. Tawao (Sabah) 2. Tawao (Sabah) 3. Serudong (Sabah) 4. Pensiangan (Sabah) 5. Pensiangan (Sabah) 6. Long Pasia (Sabah) 7. Long Pasia dan Bakelalan (Sabah) 8. Pa Dalih (Serawak) -
KABUPATEN MALINAU		
1. Kec. Pujungan 2. Kec. Kayan Hulu 3. Kec. Kayan Hilir	9. Apau Ping 10. Long Nawang 11 -	9. Long Bawang (Serawak) 10. Long Busang dan Long Singut (Serawak) 11 -

Sumber: Biro Pemerintahan Provinsi Kalimantan Timur, 2005

Potensi tantangan yang dihadapi oleh wilayah perbatasan di Kalimantan Utara telah diidentifikasi oleh Bappenas (2003), yaitu: 1) Kaburnya garis perbatasan wilayah negara; 2) kemiskinan dan keterisolasian; 3) kurang sinkronnya kebijakan-kebijakan pemerintah; 4) lemahnya koordinasi; 5) terbatasnya sarana dan prasarana perhubungan dan komunikasi; 6) belum terintegrasinya pengelolaan sumber daya alam; 7) terjadinya peristiwa-peristiwa tertentu yang berkaitan dengan keamanan dan politik yang dapat mengganggu hubungan bilateral.

Untuk itu ada beberapa komponen yang perlu diperhatikan dalam pengembangan kelembagaan di Wilayah Kalimantan Utara, seperti yang diungkapkan Effendi (2006):

1. Kelembagaan yang berkaitan dengan fungsi pelayanan pemerintahan. CIQS (*Custom, Immigration, Quarantine, and Security*) merupakan pelayanan pemerintah yang harus ada di setiap *border gate* di wilayah perbatasan. Untuk tujuan efektivitas dan efisiensi, pelayanan bea cukai, imigrasi, karantina, dan keamanan dapat dilakukan secara *one-roof system*, seperti PPLB (Pos Pemerintahan Lintas Batas);
2. Kelembagaan yang berkaitan dengan fungsi pembangunan ekonomi pengembangan wilayah, dapat berupa kawasan berikat, kawasan industri, pelabuhan, kawasan perdagangan bebas, kawasan pariwisata, kawasan konservasi, dan sebagainya sesuai dengan karakteristik, kebutuhan, dan tujuan pengembangannya;
3. Kelembagaan yang berkaitan dengan pengembangan pendukung wilayah perbatasan seperti pemberdayaan masyarakat di wilayah perbatasan yang menjadi tanggungjawab pemerintah daerah.

Pada pembahasan kelembagaan yang terkait dengan struktur organisasi, terdapat tiga paradigma yang dikembangkan oleh para ahli administrasi negara, sebagai berikut:

Tabel 1.3
Pergeseran Paradigma Public Administration

<i>Old Public Administration</i> (OPA)	<i>New Public Management</i> (NPM)	<i>New Public Service</i> (NPS)
Berkembang pada awal abad ke-20. Para ahli yang memberinya: (Weber,1958; Wilson,1987; Taylor,1947; Fayol,1949; White,1926; Willoughby, 1927, Parkinson,1957)	Berkembang pada sepertiga terakhir abad ke-20. Para ahli yang memberinya: (Lawrence and Lorsch,1967; Galbraith,1977; Gifford & Pinchot,1993; Osborne and Gaebler,1992).	Berkembang pada awal abad ke-21. Para ahli yang memberinya: (Denhardt and Denhardt,2003; Evan and Boyte,1986; Gardner, 1991; Friedrichsen, 2006; Smith, 2007; Lubell and Futon, 2007; Meek, 2008).

<i>Old Public Administration (OPA)</i>	<i>New Public Management (NPM)</i>	<i>New Public Service (NPS)</i>
<p>Agar dapat mencapai efektivitas dan efisiensi organisasi (negara/pemerintahan), maka struktur organisasi didesain dengan ciri-ciri hirarkis, piramidal, <i>top-down</i>, vertikal, <i>closed-System</i>.</p>	<p>Agar dapat mencapai efektivitas dan efisiensi organisasi (negara/pemerintahan), maka struktur organisasi didesain dengan ciri-ciri desentralistis, adaptif terhadap pasar bebas, responsif terhadap pelanggan, ramping.</p>	<p>Agar dapat mencapai efektivitas dan efisiensi organisasi (negara/pemerintahan), maka struktur organisasi didesain dengan ciri-ciri adaptif terhadap kebutuhan pelayanan publik, hasil dialog dengan <i>stakeholders</i>, <i>networking</i>, dan kolaboratif</p>
<p>Kritik terhadap Paradigma ini: Bahwa desain struktur organisasi seperti itu memunculkan- bukan efektivitas dan efisiensi organisasi- ciri-ciri organisasi yang boros, koruptif, bengkak, dan berorientasi pada kepentingan internal birokrasi.</p>	<p>Kritik terhadap Paradigma ini: Bahwa struktur organisasi seperti itu justru menjauhkan organisasi pemerintahan dengan rakyatnya. Orientasi pada pasar dan pelanggan justru lebih mengutamakan kepentingan individu dan institusi daripada kepentingan publik.</p>	<p>-</p>

Sumber: Diolah dari Sustainable *Capacity Building for Decentralization (SCBD) Project*, Kerjasama Pemprov. DIY dan ADB, 2010

Pergeseran paradigma administrasi negara yang terjadi saat ini telah mengantar kita pada *New Public Service* (Denhardt and Denhardt, 2007: 42-43), yang menekankan penciptaan organisasi pemerintahan dengan sifat-sifat sebagai berikut:

1. Melayani warganegara, bukan pelanggan (*serve citizens, not customers*).
 Kepentingan publik adalah hasil dari dialog tentang nilai-nilai yang disetujui bersama daripada agregasi kepentingan-kepentingan individu sendiri. Oleh karena itu, pegawai pemerintah bukan merespon permintaan para "pelanggan", akan tetapi berfokus pada pengembangan relasi- relasi

- kepercayaan dan kolaborasi dengan dan di antara para warganegara;
2. Mengejar kepentingan publik (*seek the public interests*). Administrator publik harus mampu menyumbang pengembangan kolektivitas atau kepentingan publik yang disetujui bersama. Tujuan yang perlu diraih adalah bukan solusi cepat yang dikendalikan oleh pilihan individu akan tetapi penciptaan kepentingan bersama (*shared interests*) dan tanggung jawab bersama (*shared responsibility*);
 3. Nilai kewarganegaraan di atas kewiraswastaan (*value citizenship over entrepreneurship*). Kepentingan publik lebih baik dicapai oleh pegawai pemerintah dan warganegara dengan komitmen untuk membuat kontribusi yang bermakna kepada masyarakat ketimbang oleh para manajer yang berjiwa kewiraswastaan yang bertindak untuk mengejar uang;
 4. Berfikir strategis, bertindak demokratis (*think strategically, act democratically*). Kebijakan-kebijakan dan program-program yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara lebih efektif dan bertanggung jawab melalui usaha-usaha kolektif dan proses kolaboratif;
 5. Mengakui bahwa akuntabilitas adalah tidak sederhana (*recognize that accountability is not simple*). Pegawai pemerintah mesti lebih menarik perhatian daripada pasar; mereka mesti juga menaruh perhatian pada peraturan perundangan, nilai-nilai komunitas, norma-norma politik, standar profesional, dan kepentingan-kepentingan warganegara;
 6. Melayani daripada mengendalikan (*serve rather than steer*). Adalah sangat penting bagi pegawai pemerintah untuk menggunakan kepemimpinan yang berdasarn nilai dan kebersamaan dalam membantu warganegara mengartikulasikan kepentingan-kepentingan bersama mereka daripada mencoba mengontol atau mengendalikan masyarakat melalui perintah-perintah baru;
 7. Orang yang bernilai, bukan sekedar produktivitas (*value people, not just productivity*). Organisasi-organisasi publik dan jaringannya, pada saat berpartisipasi akan lebih sukses dalam jangka panjang jika mereka dioperasikan melalui proses kolaborasi dan kepemimpinan yang berbagi (*shared leadership*) yang didasarkan pada penghormatan terhadap semua orang.

Penataan kelembagaan birokrasi pemerintahan di era demokrasi dan

keterbukaan sekarang ini cenderung sejalan dengan paradigma New Public Service (NPS), yakni bahwa penyusunan dan evaluasi kelembagaan organisasi pemerintah Khususnya di daerah mesti memperhatikan faktor-faktor yang bukan hanya aturan-aturan dari otoritas yang lebih tinggi saja akan tetapi juga harus memadukannya dengan analisis kebutuhan pelayanan publik bagi stakeholders di daerah.

Selain itu Sedarmayanti (2006), menengarai bahwa pembentukan kelembagaan di daerah perlu memperhatikan tuntutan masa depan, yaitu: pertama, tuntutan global yang merupakan konsekuensi perubahan yang dibawa oleh adanya arus globalisasi. Globalisasi merupakan faktor pendorong bagi organisasi untuk tanggap terhadap perubahan dan dapat menyesuaikan dengan tuntutan perubahan tersebut. Kedua, pengetahuan dan keterampilan masyarakat yang semakin meningkat sebagai konsekuensi dari perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Masyarakat semakin kritis melihat rantai hirarki organisasi pemerintah daerah yang terlalu panjang dan menyebabkan sulitnya mendapat pelayanan yang prima, mudah, murah, dan cepat.

Dalam menentukan besaran organisasi perangkat daerah Dawud (2006) membagi kedalam tiga aspek, yaitu: kualitatif, kuantitatif, dan semi kualitatif-kuantitatif. Aspek kualitatif disini merupakan aspek yang sulit dihitung secara matematis karena terkait dengan nilai (*value*). Termasuk kedalam aspek kualitatif adalah nilai strategis daerah serta teknologi dalam usaha pencapaian visi dan misi daerah. Aspek yang termasuk aspek kuantitatif antara lain: potensi dan kebutuhan daerah, jumlah Sumber Daya Aparatur, keuangan, dan kewenangan. Sedangkan aspek yang termasuk kedalam semi kualitatif-kuantitatif adalah kualitas kewenangan dan kualitas Sumber Daya Aparatur. Lebih jauh didalam penjelasan PP No. 41/2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah disebutkan bahwa pembentukan 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 penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas. Melihat berbagai aspek dalam penentuan besaran kelembagaan di daerah, maka kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak selalu sama atau seragam.

Setidaknya ada 12 prinsip yang perlu diperhatikan dalam pembentukan kelembagaan di Kalimantan Utara yang memiliki wilayah berbatasan langsung dengan Malaysia, yang disarikan dari Sambutan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Taufik Efendi pada Seminar Nasional Kelembagaan Wilayah Perbatasan di Tarakan (2006):

1. Memiliki visi, misi, dan strategi yang jelas;
2. Menghindari terjadinya tumpang tindih tugas dan fungsi antar organisasi;
3. Menciptakan koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi yang efektif untuk menjamin keselarasan peran dan fungsi antar instansi;
4. Mendayagunakan dan memperhatikan pembinaan sumber daya manusia;
5. Memperhatikan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah;
6. Mengutamakan kerjasama bilateral dengan negara tetangga;
7. Menciptakan harmonisasi hubungan pusat dan daerah serta hubungan luar negeri dengan negara tetangga;
8. Mengutamakan partisipasi masyarakat dan dunia usaha (swasta);
9. Mewujudkan terciptanya keterkaitan (*interface*) dengan program pengembangan wilayah khusus yang relevan;
10. Didesain dengan memperhatikan karakteristik dan potensi wilayah perbatasan;
11. Didesain dengan menggunakan struktur yang *cost-effective*;
12. Menunjang tujuan meningkatnya taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat dan memantapkan ketertiban dan keamanan wilayah perbatasan.

Selain itu terdapat hal penting yang perlu diperhatikan terkait penataan organisasi baru ini: Pertama, terkait dengan besaran urusan/kewenangan. Ini memiliki makna bahwa jumlah, luas, dan besaran urusan pemerintahan merupakan dasar terpenting dalam menentukan formasi dan besaran organisasi. Artinya, jumlah dan jenjang organisasi yang dibentuk sesuai dengan jumlah beban kerja (*workload*) yang tercermin dari banyaknya rincian urusan yang dijalankan.

Kedua, penyelenggaraan fungsi pemerintahan. Setidaknya Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara akan menjalankan fungsi yang berhubungan dengan pemberian layanan (*service delivery*), perumusan perencanaan pembangunan daerah (*development planning and policy making*), pemberdayaan sumber daya daerah (*distributional of resources*), serta pengawasan atas penyelenggaraan

kewenangan-kewenangan lainnya (*controlling*). Kesemuanya merupakan kewenangan pokok (*core functions*) pemerintah daerah di semua bidang/sector pembangunan.

Terakhir dan tentunya tidak kalah penting, yaitu terkait pemberdayaan organisasi. Penataan kelembagaan yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara perlu diarahkan pada penataan kembali struktur kewenangan, tugas, fungsi, kegiatan pokok organisasi, serta memperhatikan hubungan kerja antara daerah dengan pemerintah pusat, serta hubungan koordinatif antar dinas, badan, lembaga, dan instansi pemerintah lainnya di daerah. Batas kewenangan dan hubungan kerja yang jelas akan menyebabkan kinerja daerah yang semakin efektif dan efisien lagi tentunya.

Alasan pembentukan Provinsi Kalimantan Utara seperti yang termaktub dalam UU No. 20/2012 harus dijawab dengan pembentukan kelembagaan yang oleh Joesoef (2011) disebut “ideal kultural”. Besaran organisasi pemerintah daerah yang dibentuk merupakan hasil kegiatan pemerintah daerah yang mencerminkan komunikasi interpersonal dan sikap terhadap alam, belum mapan, dan ada kaitannya dengan masa depan. Artinya bahwa struktur organisasi pemerintah daerah akan mengalami persesuaian yang terus-menerus dan dipersiapkan lebih adaptatif terhadap perubahan yang akan terjadi.

LAN dan PKP2A III LAN pernah beberapa kali mengangkat isu mengenai kelembagaan kedalam berbagai kegiatan, baik itu sifatnya kajian, workshop, diskusi, dll. Beberapa output yang dihasilkan berupa buku, antara lain: Penataan Kelembagaan Pelayanan Publik di Bidang Investasi (Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan LAN, 2010), Bunga Rampai Kajian Kelembagaan “Penataan Lembaga Non Struktural: Eksistensi, Urgensi, dan Peran” (Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan LAN, 2010), Penataan Kelembagaan Provinsi (PKP2A III LAN, 2007), Prospek Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasca PP No. 38 & 41 Tahun 2007, dan Pengembangan Konsep Penataan Kelembagaan Dalam Rangka Optimalisasi Pembangunan Wilayah Perbatasan (PKP2A III LAN, 2006). Selain itu terdapat satu buku lain karangan Soebandi et al, (2005) yang berjudul “Desentralisasi dan Tuntutan Penataan Kelembagaan Daerah”. Kecenderungan arah dari output-output yang dihasilkan adalah pada penataan organisasi sebagai sebuah struktur. Membahas mengenai “struktur” dalam konteks organisasi, maka bisa dilihat bahwa perkembangan aktivitas manusia dalam suatu organisasi

yang semakin kompleks, membutuhkan kejelasan peran dari masing-masing individu. Oleh karenanya peran yang semakin ter-spesialisasi dan meng-khusus perlu diarahkan dan dikoordinasikan dalam suatu struktur, dimana setiap individu memiliki kewenangan dan tanggungjawab sesuai peran dan posisinya didalam organisasi. Struktur organisasi inilah yang kemudian memiliki fungsi untuk mengendalikan jalannya sistem organisasi dalam mencapai suatu tujuan tertentu yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, didalam penataan organisasi pemerintah daerah, hal-hal seperti pembagian dan pengelompokan tugas (perumpunan urusan), penamaan organisasi (nomenklatur), penyebaran beban kerja, serta pengkoordinasian kegiatan, perlu diperhatikan dengan baik.

Berangkat dari adanya isu-isu strategis terkait Kalimantan Utara sebagai provinsi baru di Indonesia, dan masih adanya kesesuaian dengan tugas LAN sebagai lembaga pengkaji (*think-tank*) di ranah administrasi negara, maka PKP2A III sebagai perpanjangan tangan LAN di daerah, perlu cepat memberikan respon dengan membuat suatu kajian yang terkait dengan isu-isu tersebut diatas. Sebagai langkah strategis yang perlu dilakukan saat ini adalah membuat suatu penelitian untuk memperkuat kelembagaan sebagai “wadah” bagi organisasi yang akan menjalankan roda pemerintahan di Kalimantan Utara. Penataan kelembagaan daerah dalam rangka memperkuat, mempercepat, dan meningkatkan kinerja aparatur di provinsi baru ini sangat diperlukan, yaitu seperti contohnya: pembentukan organisasi perangkat daerah, baik yang terkait dengan rumpun dinas maupun lembaga teknis daerah dengan kelengkapan tugas pokok dan fungsinya masing-masing, serta kaitannya dengan lembaga lainnya yang dimungkinkan dibentuk sebagai upaya akselerasi percepatan pembangunan daerah baru. Penelitian yang mengambil lokus di Kalimantan Utara, terutama pemerintah Kabupaten/Kota di Wilayah Kalimantan Utara diberi judul “**Penataan Kelembagaan Provinsi Kalimantan Utara**”. Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan alternatif kebijakan daerah dalam peningkatan kapasitas kelembagaan di Provinsi Kalimantan Utara dan selanjutnya menjadi dasar untuk pengembangan aspek organisasi lainnya, seperti ketatalaksanaan dan peningkatan kapabilitas SDM aparatur sebagai instrumen penting dalam pelaksanaan percepatan pembangunan administrasi pemerintahan di Provinsi Kalimantan Utara.

Rumusan masalah

Dengan melihat masalah mendasar pada pembentukan organisasi baru, dalam hal ini Provinsi Kalimantan Utara, maka penentuan "wadah/tempat" bagi organisasi yang tercermin dalam aspek kelembagaannya harus segera dibenahi. Hal ini dikarenakan dari aspek inilah, kemudian pemerintah provinsi bisa menjalankan fungsinya sebagai pembuat kebijakan di daerah dalam rangkapelaksanaan pembangunan dan mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan daerah, terutama dalam rangka menyejahterakan masyarakat di Provinsi Kalimantan Utara. Oleh karena itu rumusan masalah yang dibuat adalah sebagai berikut:

1. Seperti apa bentuk kelembagaan yang sesuai untuk Provinsi Kalimantan Utara?
2. Bagaimana menguatkan kapasitas kelembagaan yang ada?

Manfaat dan Tujuan penelitian

Penelitian ini merupakan bentuk respon aktif PKP2A III LAN untuk ikut serta dalam memberikan kontribusi nyata dalam kerangka akselerasi pembangunan di Provinsi Kalimantan Utara. Selain itu, penelitian yang dilakukan ini memiliki tujuan:

1. Mengidentifikasi kelembagaan yang sesuai untuk Provinsi Kalimantan Utara.
2. Menguatkan kapasitas kelembagaan di Provinsi Kalimantan Utara.

Kerangka Konseptual

Setelah melihat latar belakang, rumusan masalah, serta tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini, maka secara konseptual didasarkan pada kerangka berpikir dibawah ini:



Gambar 1.1
Kerangka Pikir Penataan Kelembagaan di Provinsi Kalimantan Utara

Penataan kelembagaan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara diselenggarakan berdasarkan adanya kewenangan pangkal, yakni kewenangan asal yang diberikan pusat kepada daerah pada saat pembentukan daerah baru. Selanjutnya dilakukan penyerahan urusan, yaitu urusan tambahan yang diberikan seiring dengan peningkatan kemampuan daerah. Selanjutnya penataan kelembagaan juga memperhatikan kebutuhan daerah, yaitu penyelenggaraan urusan tertentu sesuai dengan kemampuan dan kondisi daerah. Kesemuanya dilakukan dengan memperhatikan efektifitas dan efisiensi, serta pembentukan kelembagaan yang lebih adaptif-inovatif dan partisipatif. Secara garis besar penataan kelembagaan di Provinsi Kalimantan Utara akan dilakukan dengan menggunakan tiga pendekatan, yaitu: pertama, pendekatan teknis. Mekanisme penataan kelembagaan yang dimaksud untuk menciptakan dasar-dasar atau kerangka kerja (*frame work*), sehingga dapat melancarkan pelaksanaan tugas. Oleh karena itu pendekatan ini diawali dengan *policy*

analysis, kemudian diikuti dengan proses penetapan *policy institution*, dan terakhir dengan penerapan kebijakan (*policy implementation*). Secara konkrit, pendekatan pertama didasarkan pada kebutuhan daerah dengan melihat kondisi obyektif atau syarat teknis yang diperlukan antara lain: luas wilayah, jumlah penduduk, APBD, daerah bawahan, serta fasilitas-fasilitas umum. Selain itu, karakteristik dan kebutuhan daerah juga menjadi salah satu dasar dalam menentukan jenis, besaran, perumpunan, serta nomenklatur satuan kerja perangkat daerah.

Kedua, menggunakan pendekatan organisasi. Pendekatan ini lebih kepada bentuk kegiatan administratif antara lain koordinasi pelaksanaan tugas, pengawasan, pengendalian operasional, pembinaan atau pembimbingan, dan sebagainya. Yang perlu diperhatikan pada pendekatan ini menyangkut visi dan misi yang tegas, tujuan yang jelas (*clarity of purpose*) dari lembaga yang dilengkapi dengan tugas-tugas dan wewenang tertentu, adanya struktur organisasi yang menggambarkan hubungan kerja dan formalitas, penggalan dan pemanfaatan sumber-sumber daya manajemen, dan sebagainya. Ketiga, adalah pendekatan Yuridis. Pendekatan ini terkait dengan penyiapan atau penyusunan kelembagaan dilihat dari aspek hukum, menyiapkan produk-produk hukum yang terkait, petunjuk-petunjuk, maupun pedoman-pedoman yang diperlukan bagi pihak-pihak terkait yang akan menerapkan upaya penataan kelembagaan. Secara konkrit pertimbangan yuridis menyangkut peraturan pembentukan unit-unit organisasi, atau lembaga tingkat daerah, konsekuensi pembentukannya, hubungan pertanggungjawabannya dengan unit organisasi pemerintah yang lebih tinggi, dan sebagainya. Diharapkan dengan menggunakan kerangka konseptual diatas, akan tercapai optimalisasi fungsi kelembagaan, baik pada fase I (jangka pendek), fase II (jangka menengah), maupun pada fase III (jangka panjang), oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara.

Metode Penelitian

1. Tipe penelitian

Penelitian ini **menggunakan metode penelitian kualitatif**. Dasar dari penggunaan metode ini, bahwa dalam penataan kelembagaan di Provinsi Kalimantan Utara perlu dilakukan dengan cara menggali wawasan dan pengalaman (*insight*) dari dalam diri para *key informants* yang terpilih

nantinya. Selain itu peneliti perlu mengamati perilaku para *key informants* dalam penyampaian informasi, melihat ke dalam sistem nilai yang berlaku, kecenderungan dan perhatian terhadap substansi penelitian ini, motivasi, dan juga budaya organisasi dikaitkan dengan apa yang ingin dicapai dalam penelitian ini. Kesemuanya dilakukan untuk mendapat informasi yang komprehensif, kemudahan melakukan *cross check* terhadap data-data lainnya, mempertajam analisis, sehingga pada akhirnya mempermudah dalam pengambilan kesimpulan dalam penelitian ini.

2. Fokus penelitian

Pada dasarnya, penataan kelembagaan harus dipahami sebagai salah satu proses kebijakan yang bertahap dan dilakukan dalam rangka membentuk sebuah sistem pemerintahan daerah yang efektif dan efisien (*effective and efficient*), tanggap dan cekatan (*quick and responsive*), terbuka dan bertanggungjawab (*transparent and accountable*), membuka seluas mungkin partisipasi publik (*inclusive*), serta berkinerja tinggi dalam bidang pembangunan dan pelayanan (*high performance*).

Namun mengingat luasnya dimensi organisasi pemerintahan maka penelitian ini hanya membatasi pada besaran organisasi perangkat daerah di Provinsi Kalimantan Utara dan optimalisasi fungsi-fungsi yang ada didalamnya. Pemahaman tentang “besaran organisasi” tersebut mencakup pula penamaan (nomenklatur) dan perumpunan tugas/urusan setiap sektor/bidang pembangunan, serta bagaimana kelembagaan tersebut berfungsi (bekerja dan berinteraksi satu sama lain). Namun kajian ini belum menganalisis kebutuhan yang lebih rinci dari penataan kelembagaan seperti departementasi (pembagian dalam struktur yang lebih kecil), tugas pokok/fungsi dan uraian tugas, analisis beban kerja, kebutuhan tingkat dan jenis kompetensi, dan sebagainya. Dengan kata lain, kajian ini lebih menyediakan kerangka makro dari sebuah organisasi, sedangkan kebutuhan penguatan dimensi-dimensi organisasi secara lebih spesifik perlu dilakukan terpisah agar dapat dicapai hasil yang optimal.

3. Lokasi penelitian

Lokasi dilakukannya penelitian ini adalah Kantor Pemerintah Provinsi

Kalimantan Utara. Pemilihan lokus penelitian ini didasarkan pada beberapa kriteria sebagai berikut:

- a. Provinsi Kalimantan Utara merupakan provinsi baru ke-34 di Indonesia, dengan dasar pembentukannya adalah Undang-Undang No. 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara. Untuk lancarnya tugas-tugas pemerintahan di Provinsi Kalimantan Utara, maka penguatan pada aspek kelembagaan merupakan issue strategis yang harus cepat mendapat respon.
- b. Alasan pembentukan Provinsi ini selain untuk lebih mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, juga merupakan agenda nasional dengan didasarkan pada aspek geostrategis, geopolitik, potensi ekonomi, dan untuk lebih mendorong hubungan bilateral maupun regional dengan negara-negara disekitarnya.

4. Sumber data

Pencarian sumber data pada penelitian “Penataan Kelembagaan di Provinsi Kalimantan Utara menggunakan data primer dan sekunder, yang didapat dari penggalian data melalui para *key informants*, melihat langsung fenomena di lokasi penelitian, dan mengkaji dari berbagai dokumen yang terkait dengan penelitian ini.

- a. Data Primer: Pengumpulan data primer dilakukan dengan pencarian sumber data dari pengamatan langsung di lokasi penelitian dan juga dari Focuss Group Discussion (FGD) dan *in-depth interview* dengan para *key informants*. Para *key informants* yang dituju antara lain: 1) dari unsur pemerintah daerah Provinsi Kalimantan Utara, seperti: Penjabat Gubernur (Pj) Kalimantan Utara, Sekretaris Daerah Provinsi Kalimantan Utara, Asisten Pemerintahan, Asisten Ekonomi dan Kesra, Asisten Administrasi Umum, Biro Hukum dan Organisasi, Biro Keuangan, Biro Kepegawaian, Bappeda, Bagian Organisasi Kab. Bulungan, Badan Pengelola Kawasan Perbatasan dan Daerah Tertinggal, Dinas Pendapatan Daerah, serta Dinas/Badan di lingkungan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara; 2) dari unsur kelompok masyarakat: DPRD (jika sudah dibentuk), KADIN, NGO/LSM, Media Massa Lokal, Perguruan Tinggi, Kepala Desa, Tokoh Agama, Tokoh Masyarakat, serta Tokoh Adat.

- b. Data sekunder: Sumber-sumber data sekunder dikumpulkan dari berbagai literatur berupa buku, journal, artikel di media cetak maupun elektronik yang terkait dengan Provinsi Kalimantan Utara atau terkait dengan penataan kelembagaan. Naskah akademik penataan kelembagaan Provinsi Kalimantan Utara juga menjadi sumber data sekunder yang diharapkan bisa didapat. Selain itu juga diperlukan data-data yang terkait dengan data anggaran pendapatan dan belanja daerah atau terkait dengan keuangan daerah. Data lainnya yang perlu didapat adalah jumlah pegawai Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara saat ini, berapa jumlah pegawai baik promosi maupun pindah kerja ke Provinsi Kalimantan Utara, serta alasan kepindahannya. Semua data yang dianggap terkait dengan penataan kelembagaan di Provinsi Kalimantan Utara yang didapat selama berada dilokasi dan belum teridentifikasi dalam target pengumpulan data sekunder, juga diperlukan sebagai opsi alternatif untuk melengkapi data-data dalam penelitian ini.

5. Proses Pengumpulan Data

Penelitian kualitatif dilakukan karena peneliti memilih *issue* yang akan dibahas secara bertahap, dengan substansi yang spesifik dari *issue-issue* yang diangkat berdasarkan pertimbangan tertentu. Penelitian ini dilakukan dengan cara mengumpulkan para *key informants* dalam suatu tempat/ ruang untuk kemudian dilakukan *Focuss Group Discussion* (FGD). Jika dipandang informasi yang didapat belum bisa memenuhi tujuan penelitian ini, maka akan dilakukan in-depth interview secara terpisah dengan *key informants* yang dipilih berdasarkan pendekatan *snowball*. Untuk mengantisipasi bahwa informasi yang harus diperoleh saling terkoneksi dan letaknya berjauhan (tidak pada satu tempat), maka pendekatan *snowball* dilakukan.

Proses pengumpulan data yang dilakukan pada penelitian ini didasarkan pada konsep dari Miles & Huberman (dalam Wismono, 2013), yaitu melalui tiga tahap aktivitas: pada saat masuk ke lokus penelitian (*Getting in*), selama dalam lokus penelitian (*getting along*), dan pada waktu pengumpulan data (*logging the data*):

a) *Getting in*

Pada tahap ini, para peneliti akan meminta izin secara resmi melalui

surat, bahwa akan dilakukan penelitian dengan judul “Penataan Kelembagaan di Provinsi Kalimantan Utara”. Pada tahap ini, para peneliti juga akan melampirkan informasi apa saja yang diperlukan selama berada di lokus penelitian. Selain itu, pada saat datang ke lokus penelitian, para peneliti akan dibekali surat tugas dan juga membawa perlengkapan penelitian lainnya seperti: TOR, instrumen penelitian, alat perekam suara dan gambar, dan perlengkapan lain yang dirasa perlu untuk mendukung kelancaran penelitian.

b) *Getting along*

Pada tahap ini, para peneliti akan mencoba melakukan pendekatan personal dengan para key informants dalam rangka penggalian data dan informasi yang diperlukan. Selain itu diharapkan para peneliti untuk bisa “menangkap” esensi dari informasi yang didapat agar lebih dalam lagi dan fokus pada saat melakukan analisis nantinya.

c) *Logging the data*

Pada akhirnya, para peneliti diharapkan bisa menerapkan dan mengkombinasikan dengan baik teknik pengumpulan data melalui pengamatan di lokasi, FGD & *in-depth interview* dan juga dokumentasi selama penelitian berlangsung.

6. Teknik analisis data

Teknik analisis data yang digunakan pada penelitian ini adalah deskriptif analisis. Pendekatan ini digunakan untuk menjelaskan atau mendeskripsikan situasi yang sedang dihadapi, maupun informasi yang didapat secara faktual, sistematis, dan lebih teliti.

Agar mempermudah strategi penataan kelembagaan di Provinsi Kalimantan Utara, maka sebagian akan menggunakan metode pengukuran seperti tercantum pada PP No. 41 Tahun 2007 dan PP No. 38 Tahun 2007 (*top down*). Selain itu juga digunakan pendekatan *bottom up* dengan melihat: potensi, kebutuhan, dan karakteristik daerah; didapat dari hasil FGD, *in-depth interview*, serta analisis data-data sekunder lainnya, yang mencakup indikator-indikator sebagai berikut:

- 1) Analisis berdasarkan peraturan perundangan
 - a. Luas Wilayah;

- b. Jumlah penduduk;
 - c. Jumlah APBD;
 - d. Daerah bawahan;
 - e. Fasilitas, sarana dan prasarana yang dimiliki;
 - f. Kriteria Urusan dan Perumpunan.
- 2) Analisis potensi, kebutuhan, dan karakteristik Provinsi Kalimantan Utara, yang merujuk pada aspek-aspek sebagai berikut:
- a. Visi dan Misi;
 - b. Peningkatan pelayanan;
 - c. Menarik Investasi dari luar;
 - d. Penguatan daerah perbatasan;
 - e. Inovasi;
 - f. Reformasi birokrasi.

Bab II

KERANGKA TEORETIS PENATAAN KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAERAH

Teori dan Ruang Lingkup Kelembagaan

Menurut Uphoff (1986) dalam Syahyuti (2009:1), istilah kelembagaan dan organisasi sering membingungkan dan bersifat *interchangeably*. Secara keilmuan, '*social institution*' dan '*social organization*' berada dalam level yang sama, untuk menyebut apa yang kita kenal dengan kelompok sosial, grup, social form, dan lain-lain yang relatif sejenis. Namun, perkembangan akhir-akhir ini, istilah “kelembagaan” lebih sering digunakan untuk makna yang mencakup keduanya sekaligus. Ada beberapa alasan kenapa orang-orang lebih memilih istilah tersebut. Kelembagaan lebih dipilih karena kata “organisasi” menunjuk kepada suatu social form yang bersifat formal, dan akhir-akhir ini semakin cenderung mendapat image negatif. Kata kelembagaan juga lebih disukai karena memberi kesan lebih “sosial” dan lebih menghargai budaya lokal, atau lebih humanistik.

Menurut Syahyuti (2009) empat cara membedakan kelembagaan dengan organisasi adalah sebagai berikut:

1. Kelembagaan adalah tradisional, organisasi modern.
2. Kelembagaan dari masyarakat itu sendiri, organisasi datang dari atas.
3. Kelembagaan dan organisasi berada dalam satu kontinum. Organisasi adalah kelembagaan yang belum melembaga. Yang sempurna adalah organisasi yang melembaga.
4. Organisasi merupakan bagian dari kelembagaan. Organisasi sebagai organ kelembagaan

Kelembagaan sebagai suatu sistem organisasi formal dimunculkan pertama kali pada tahun 1947 oleh Max Weber. Asal kata kelembagaan adalah *bureaucracy* (Bahasa Inggris, *bureaucracy*) diartikan sebagai suatu organisasi yang memiliki rantai komando dengan bentuk piramida, dimana lebih banyak orang berada ditingkat bawah dari pada tingkat atas, biasanya ditemui pada instansi yang sifatnya administratif maupun militer. Pada rantai komando ini setiap posisi serta tanggung jawab kerjanya dideskripsikan dengan jelas dalam

organigram. Organisasi ini pun memiliki aturan dan prosedur ketat sehingga cenderung kurang fleksibel. Adapun Max Weber mendefinisikan kelembagaan sebagai suatu bentuk organisasi yang ditandai oleh hierarki, spesialisasi peranan, dan tingkat kompetensi yang tinggi ditunjukkan oleh para pejabat yang terlatih untuk mengisi peran-peran tersebut (Sinambela, 2008:53)¹. Sedangkan Nugroho (2004:28)² mengungkapkan bahwa kelembagaan dalam praktek dijabarkan sebagai pegawai negeri sipil. Ungkapan ini menekankan pentingnya peran sumber daya manusia dalam konteks kelembagaan. Karakteristik kelembagaan menurut Max Weber adalah :

1. Kewenangan yang berjenjang sesuai dengan tingkatan organisasi;
2. Spesialisasi tugas, kewajiban, dan tanggung jawab;
3. Posisi didesain sebagai jabatan;
4. Penggantian dalam jabatan secara terencana;
5. Jabatan bersifat impersonal;
6. Suatu sistem aturan dan prosedur yang standar untuk menegakkan disiplin dan pengendaliannya;
7. Kualifikasi yang rinci mengenai individu yang akan memangku jabatan; dan
8. Perlindungan terhadap individu dari pemecatan.

Kelembagaan Weber tersebut diperjelas oleh Nugroho (2004:28) dengan menetapkan 10 ciri kelembagaan yaitu:

1. Para anggotanya (staf) secara pribadi bebas, dan hanya melakukan tugas-tugas impersonal dari jabatan-jabatannya;
2. Terdapat hierarki jabatan yang jelas;
3. Fungsi-fungsi jabatan diperinci dengan jelas;
4. Para pejabat diangkat berdasarkan kontrak;
5. Penyeleksian atas dasar kualifikasi profesional yang secara ideal diperkuat dengan diploma yang diperoleh melalui ujian;
6. Anggotanya digaji dengan uang dan biasanya mempunyai hak-hak pensiun;
7. Pekerjaan pejabat ialah pekerjaannya yang satu-satunya;
8. Terdapat suatu struktur karier dan kenaikan pangkat adalah yang mungkin baik melalui senioritas ataupun prestasi dan sesuai dengan penilaian para atasan;

1 Dawud, Joni. Rasionalisasi Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah. Jurnal Ilmu Administrasi Volume 4 Nomor 1. Bandung : Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan I Lembaga Administrasi Negara, Maret 2007.

2 idem

9. Pejabat tidak boleh mengambil kedudukannya sebagai miliknya pribadi begitu pula sumber-sumber yang menyertai kedudukan itu; dan
10. Pejabat tunduk kepada pengendalian yang dipersatukan dan kepada sistem disipliner.

Dari berbagai elemen di atas dapat kita lihat bahwa definisi institusi atau kelembagaan didominasi oleh unsur-unsur aturan, tingkah laku atau kode etik, norma, hukum dan faktor pengikat lainnya antar anggota masyarakat yang membuat orang saling mendukung dan bisa berproduksi atau menghasilkan sesuatu karena ada keamanan, jaminan akan penguasaan atas sumber daya alam yang didukung oleh peraturan dan penegakan hukum serta insentif untuk mentaati aturan atau menjalankan institusi. Tidak ada manusia atau organisasi yang bisa hidup tanpa interaksi dengan masyarakat atau organisasi lain yang saling mengikat. Perpaduan antara berbagai pendekatan ini bisa menghasilkan analisis kelembagaan (*institutional analysis*) yang memadai. Kelembagaan (institusi) bisa berkembang baik jika ada infrastruktur kelembagaan (*institutional infrastructure*), ada penataan kelembagaan (*institutional arrangements*) dan mekanisme kelembagaan (*institutional mechanism*)³.

Kelembagaan modern menurut Ron Ashkenas⁴ dkk memiliki karakteristis *Speed, Flexibility, Integration, dan Innovation*. Paradigma baru memandang bahwa ukuran keberhasilan organisasi pada saat sekarang dilihat dari aspek-aspek sebagai berikut⁵:

1. Kecepatan (*Speed*).

Organisasi yang berhasil yakni ditandai dengan meningkatnya kecepatan organisasi dalam melaksanakan pekerjaan, cepat tanggap terhadap konsumen, secepatnya membawa produk baru ke pasaran, cepat merubah strategi bila dibutuhkan. Organisasi besar diibaratkan seperti sebuah kapal tanker yang sulit melakukan pergerakan-pergerakan dengan cepat.

2. Flexibilitas (*Flexibility*).

Organisasi yang berhasil adalah organisasi yang fleksibel yakni mudah menyesuaikan dengan kebutuhan yang ada. Kejelasan tugas yang kaku

3 Toni Djogo, Sunaryo, Didik Suharjito, dan Martua Sirait., 2003

4 Sobandi, Baban, dkk. Desentralisasi dan Tuntutan Penataan Kelembagaan Daerah. Bandung : Humaniora, 2005. Hal. 31.

5 Dawud, Joni. Rasionalisasi Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah. Jurnal Ilmu Administrasi Volume 4 Nomor 1. Bandung : Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan I Lembaga Administrasi Negara, Maret 2007.

dalam keberhasilan organisasi pada paradigma lama bertentangan dengan kesuksesan paradigma baru tentang fleksibilitas. Fleksibilitas dapat membangkitkan ketidakjelasan, membuang *job description* (uraian tugas) dan membentuk tim secara *ad hoc* dan mengadakan pembaharuan dalam tugas dengan merampingkan tugas atau pekerjaan.

3. Integrasi (*Integration*). Organisasi merupakan suatu kesatuan walaupun terbagi ke dalam bagian-bagian tertentu namun harus tetap dipandang secara keseluruhan.
4. Inovasi (*Innovation*).

Organisasi yang berhasil adalah organisasi yang mampu menghasilkan pembaharuan dengan menghasilkan inovasi dan kreatifitas baik dalam proses pelaksanaan pekerjaan maupun produk yang dihasilkannya.

Berdasarkan perbedaan tugas pokok atau misi yang mendasari organisasinya, Syukur Abdullah dalam Alfian (1991:229)⁶ menjelaskan bahwa kelembagaan dibedakan dalam tiga kategori, yaitu :

1. Kelembagaan pemerintahan umum

Yaitu rangkaian organisasi pemerintah yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, dari tingkat pusat sampai daerah (propinsi, kabupaten, kecamatan dan desa). Tugas-tugas tersebut lebih bersifat “mengatur” (*regulative function*).

2. Kelembagaan pembangunan

Yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang atau sektor khusus guna mencapai tujuan pembangunan, seperti pertanian, kesehatan, pendidikan, industri dan lain-lain. Fungsi pokoknya adalah fungsi pembangunan (*development function*) atau fungsi adaptasi (*adaptive function*).

3. Kelembagaan pelayanan

Yaitu unit organisasi yang pada hakekatnya merupakan bagian yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Dalam kategori ini dapat disebutkan antara lain rumah sakit, sekolah, kantor koperasi, bank rakyat tingkat desa, kantor atau unit pelayanan departemen sosial, transmigrasi dan berbagai unit organisasi lainnya yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat

6 Thaha, Rasyid. 2012. Penataan Kelembagaan Pemerintahan Daerah

atas nama pemerintah. Fungsi utamanya ialah pelayanan (*service*) langsung kepada masyarakat. Termasuk dalam konsep ini ialah apa yang disebut oleh Michael Lipsky sebagai kelembagaan di lapangan tugas dan berhubungan langsung dengan warga masyarakat.

Kelembagaan mengandung prinsip hierarki, sehingga dalam pelaksanaannya ada kelembagaan pemerintahan lokal dan kelembagaan pemerintahan sentral. Kelembagaan lokal merupakan perpanjangan tangan kelembagaan sentral dalam memberikan akses. Dalam pelayanan pemerintahan dan pembangunan di daerah. Kedudukan kelembagaan pemerintahan lokal sangat strategis. Dikatakan strategis karena kelembagaan lokal menjadi ujung tombak untuk menumbuhkan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan nasional maupun daerah. Selain itu, budaya kelembagaan sangat mempengaruhi kinerja dari kelembagaan tersebut. Budaya organisasi (kelembagaan) merupakan kesepakatan bersama tentang nilai-nilai bersama dalam kehidupan organisasi dan mengikat semua orang dalam organisasi yang bersangkutan (Siagian, 1995)⁷. Oleh karena itu budaya organisasi kelembagaan akan menentukan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh para anggota organisasi dan selanjutnya juga dapat menentukan batas-batas normatif perilaku anggota organisasi.

Ukuran besarnya organisasi akan mempengaruhi atau dipengaruhi oleh variabel-variabel lain sebagai berikut⁸ :

1. Semakin tinggi tingkat pembagian kerja, semakin besar ukuran organisasi.
2. Semakin tinggi tingkat kompleksitas urusan, maka makin besar organisasi diperlukan.
3. Semakin luas wilayah kerja, makin besar ukuran organisasinya.
4. Semakin banyak hubungan kerja, semakin besar ukuran sebuah organisasi.
5. Sebaliknya, semakin tinggi tingkatan teknologi, semakin kecil ukuran organisasinya.
6. Semakin besar suatu organisasi maka makin besar jumlah personilnya.
7. Semakin besar suatu organisasi maka makin diperlukan banyak sumber daya (keuangan, material, dll).

7 Idem.

8 Dawud, Joni. Rasionalisasi Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah. Jurnal Ilmu Administrasi Volume 4 Nomor 1. Bandung : Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan I Lembaga Administrasi Negara, Maret 2007.

Hal lain yang perlu diperhatikan dalam penyusunan format kelembagaan bahwa tidak selalu semua kewenangan harus diselenggarakan oleh pemerintah tetapi dapat dilakukan dengan pola kemitraan dengan masyarakat (swasta) pemerintah hanya sebagai regulator atau perencana sedang pelaksana adalah masyarakat. Kalaupun seluruh kewenangan perlu diselenggarakan oleh pemerintah maka wadah kelembagaannya tidak selalu berperingkat sama. Dengan kata lain, untuk mencapai efisiensi dan efektivitas tertinggi dalam penyusunan format kelembagaan, perlu dilakukan analisis homogenitas. Artinya, kewenangan yang relatif sama, dan bebankerja masing-masing yang relatif kecil dapat digabung dalam suatu kelembagaan tertentu.

Memperhatikan variabel tersebut, Joni Dawud⁹ berkesimpulan bahwa kriteria yang dapat digunakan untuk analisis penyusunan format kelembagaan meliputi tiga hal sebagai berikut :

1. Kesamaan basis kewenangan utama (*core competencies*)

Misalnya kewenangan Bidang Kependudukan dan Ketenagakerjaan sama-sama berbasis penduduk. Sementara Bidang Kehutanan dan Perkebunan sama-sama berbasis lahan.

2. Keterkaitan kewenangan

Kewenangan-kewenangan yang memiliki keterkaitan yang erat, meskipun tidak memiliki basis kewenangan utama yang sama, dapat digabungkan. Misalnya, keterkaitan antara kewenangan Bidang Penanaman Modal dengan Bidang Industri dan Perdagangan. Dalam kondisi saat ini, perkembangan industri dan perdagangan sangat ditentukan oleh arus investasi yang masuk. Dengan demikian, ketiga kewenangan tersebut dapat digabung dalam satu institusi.

3. Homogenitas produk layanan

Produk layanan perijinan misalnya, dapat digabung dalam satu kelembagaan dengan sistem Manajemen Satu Atap, Sistem Perijinan Terpadu, atau terminologi lain yang relevan. Demikian pula homogenitas konsumen dapat dijadikan kriteria keempat sebagai bahan pertimbangan untuk penggabungan kelembagaan.

Sedarmayanti (2000:39) mengungkapkan bahwa perilaku organisasi

9 ibid.

terdiri atas dua aspek yaitu pengaruh organisasi terhadap manusia dan pengaruh manusia terhadap organisasi. Sedarmayanti (2000:44) mengungkapkan bahwa untuk dapat tetap bertahan dan berkembang, maka organisasi harus terus tumbuh dan mengadakan penyesuaian. Organisasi harus berinovasi, mengembangkan sesuatu yang baru, berekspansi ke pasar yang baru, menata kembali status hukum, organisasi, dan struktur permodalan termasuk memperkenalkan dan memanfaatkan teknologi baru, mengubah metode dan praktek kerja. Perubahan organisasi dapat disebabkan oleh faktor internal dan eksternal (Sedarmayanti, 2000:45). Secara internal, perubahan organisasi menyangkut perubahan teknologi, karyawan atau struktur. Sedang secara eksternal, berkaitan dengan ancaman dan peluang yang terjadi di luar organisasi dan dapat mempengaruhi kegiatan dalam organisasi. Apabila perubahan dikelola secara tidak benar, maka akan menyebabkan menurunnya semangat kerja personil serta dapat menimbulkan konflik dalam organisasi.

Untuk mewujudkan organisasi yang sukses, Ashkenas dkk (2002: 10 - 11)¹⁰ mengemukakan bahwa organisasi akan menghadapi kendala-kendala yang melekat pada organisasi. Organisasi yang sukses adalah organisasi yang mampu mengelola organisasi sehingga mampu menghilangkan atau mengurangi empat tipe hambatan, yaitu:

1. *Vertical boundaries*; hambatan yang bersifat vertikal yaitu hambatan antara atasan dan bawahan termasuk didalamnya perbedaan status, kewenangan dan kekuasaan, *span of control*, batasan kewenangan dan hal yang lain yang menunjukkan herarkisitas dalam organisasi.
2. *Horizontal boundaries*; hambatan yang bersifat horizontal antara lain karena fungsi, unit organisasi dan alur produksi.
3. *External boundaries*; hambatan dengan faktor yang diluar organisasi antara lain dengan sesama organisasi lainnya baik di dalam maupun di luar Negeri.
4. Hambatan geografis dan hambatan globalisasi; hambatan ini dapat mengisolasi organisasi sehingga menutupi inovasi dan ide-ide yang baik dalam menjalankan roda organisasi

10 Dalam Joni Dawud, Rasionalisasi Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah, Jurnal Ilmu Administrasi Negara Vol.4 No.1 Maret 2007.

Optimalisasi Kelembagaan Terhadap Perubahan

Salah satu tantangan yang dihadapi oleh berbagai organisasi dewasa ini adalah menampilkan manajemen yang efektif. Jika organisasi tidak mampu melakukan perubahan, tidak mustahil taruhannya adalah kelanjutan eksistensi organisasi yang bersangkutan. Setiap organisasi dihadapkan kepada berbagai sistem yang berada di luar kendali organisasi dan oleh karena itu organisasi harus mampu beradaptasi dengan berbagai kekuatan eksternal yang ada. Salah satu caranya adalah dengan melakukan perubahan internal organisasi supaya lebih efektif. Untuk meraih keberhasilan dalam mengelola perubahan, organisasi harus mengembangkan gaya dan kultur manajerial yang diarahkan pada peningkatan kemampuan menghadapi tantangan dan memanfaatkan peluang yang timbul. Artinya keputusan dalam menerapkan Pengembangan Organisasional (PO) harus diarahkan kepada perubahan perilaku manusia dan proses organisasional, hal ini dalam upaya menciptakan organisasional yang lebih adaptif dan luwes (Arifin, 2005).

Pengembangan organisasi dalam perubahan yang dinamis dan sangat cepat, menuntut organisasi untuk dapat menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Hal ini dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan-pendekatan, model-model strategi, sistem, dan teknik-teknik sebagai modal dinamis dalam melakukan perubahan yang diinginkan. Keberhasilan penerapan pendekatan tersebut dapat memberikan kemungkinan organisasi dapat mencapai tingkat kinerja (*performance*) yang dikehendaki dengan tingkat nilai yang lebih dibanding organisasi lain. Berbagai kecenderungan arah pengembangan organisasi bergerak dimasa mendatang sebagai berikut (Arifin, 2005):

1	Transformasi Organisasi	Merupakan bentuk strategi perubahan yang bersifat revolusioner dalam Pengembangan organisasi. Karena perubahan ini meliputi: struktur organisasi, proses manajemen, dan kultur organisasi. Ini dilakukan jika terjadi perubahan yang drastis dan mendadak, strategi yang dipertaruhkan adalah kelangsungan hidup organisasional. Bentuk-bentuknya bisa berupa penggabungan organisasi dengan organisasi/perusahaan lain, misalnya: merger, akuisisi, PHK besar-besaran, dll. Transformasi organisasi sering pula berakibat pada restrukturisasi.
---	-------------------------	--

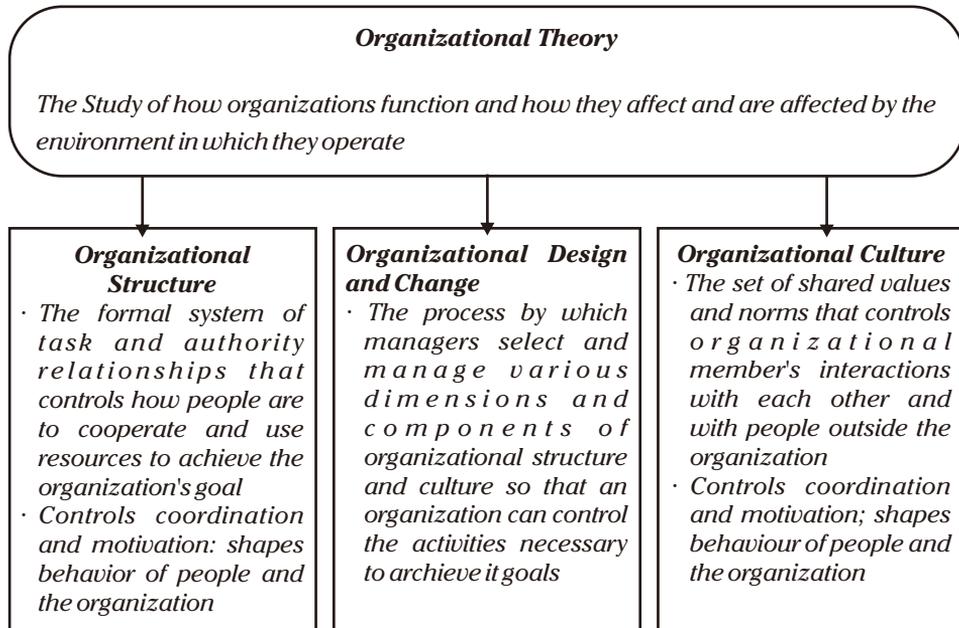
2	Visi Bersama	Untuk dapat berhasil pada masa yang akan datang antara manajer dan bawahan harus memiliki visi bersama dengan jelas tentang citra dan profil organisasi yang ideal yang dipimpinya dalam menghadapi berbagai perkembangan, tantangan serta situasi ketidakpastian. Sehingga visi bersama ini akan memberi motivasi untuk berkarya bersama menuju tujuan bersama
3	Inovasi	Untuk meningkatkan efektifitas dan produktivitasnya, maka organisasi memerlukan cara berpikir dan bertindak yang inovatif baik inovatif dalam penciptaan produk baru (barang dan jasa), struktur baru, hubungan baru, bahkan juga kultur yang baru
4	Iklim Saling Mempercayai	Hal ini harus terjadi dalam hubungan dan interaksi antara individu-individu, antar tim, antar kelompok dan antar kesatuan kerja dalam seluruh jajaran organisasi. Tidak saling curiga-mencurigai dan saling menjegal antar sesama
5	Pemberdayaan	Karyawan sebagai anggota organisasi selain memenuhi tanggungjawabnya juga hendaknya dalam melakukan pekerjaan harus “berdaya” artinya diperlakukan sebagai orang yang memiliki tanggung jawab yang besar, diajak dalam proses pengambilan keputusan, kemudian diberikan kebebasan bertindak dalam menentukan segala sesuatu yang menyangkut pekerjaannya, dan akhirnya dia diberi kesempatan untuk mengembangkan potensi yang dimiliki sehingga potensi itu menjadi kemampuan operasional yang efektif
6	Dampak Perubahan Kultur	Salah satu sasaran kegiatan pengembangan organisasi adalah mengubah kultur suatu organisasi yang kondusif. Oleh karena itu supaya tidak terjadi “ <i>cultural shock</i> ” dari seluruh anggota organisasional perlu diantisipasi sebelumnya, sehingga tidak mempengaruhi tugas yang diemban
7	Penggunaan Berbagai Sumber	Supaya tidak terjadi kelangkaan maka perlu digunakan berbagai sumber daya namun tetap dengan memperhatikan efisiensi

8	Masalah Sentralisasi dan Desentralisasi	Dalam melakukan kebijaksanaan organisasi adakalanya dilakukan secara terpusat atau sentralisasi dan melalui pendelegasian wewenang, otonomi dan pemberdayaan (desentralisasi). Tentu saja ini dapat dilakukan akan tergantung pada banyak faktor. Maka faktor-faktor itulah yang perlu dicermati oleh praktisi Pengembangan organisasi nantinya
9	Penyelesaian Konflik	Perlu kemampuan menangani konflik antar anggota organisasi yang bersifat fungsional tidak disfungsional, sehingga perbedaan bukan menjadi masalah dan hambatan, namun menjadi sinergi dalam Pengembangan organisasi
10	Kerjasama Antar Organisasi	Ini dapat dilakukan melalui pembentukan “jaringan” (<i>networking</i>) kemitraan, sehingga dalam melakukan tanggungjawabnya dapat berjalan dengan baik
11	Penggabungan Fungsi Lini dan Staf	Wujudnya adalah dengan kecenderungan untuk mengurangi lapisan manajemen dengan struktur organisasi yang lebih datar, lebih ciut besaran organisasionalnya dan mengurangi jumlah tenaga kerja, sehingga timbul gejala untuk menggabungkan fungsi-fungsi lini dan staf dalam organisasional
12	Pluralisme	Adanya heterogenitas antar anggota yang sangat plural di satu sisi, baik plural ditinjau dari sisi usia, jenis kelamin (gender), latar belakang sosial, pendidikan, asal-usul daerah, kepribadian dan sistem nilai yang dianut. Di sisi lain plural dalam menghadapi pesaing karena batas-batas negara sudah mulai hilang sehingga perusahaan dunia mulai berdatangan. Maka perlu menuntut integrasi sistem nilai dan ketrampilan yang perlu dimanfaatkan
13	Nilai Intrinsik	Banyak dari kalangan teoritis perilaku organisasional sepakat bahwa motivasi intrinsik (dorongan yang mengarah pada segi bathiniyah manusia, misalnya: penghargaan, pujian, promosi, dll). lebih besar peranannya dalam kehidupan para organisasi pada umumnya daripada motivasi ekstrinsik (misalnya : gaji, bonus, dll), terutama dalam mengatasi berbagai stress dalam pekerjaan seseorang

14	Integrasi “Mutu Hidup Kekaryaan” dengan Produktivitas	Peningkatan mutu hidup kekaryaan merupakan hal yang sangat penting, hal ini bisa dilakukan melalui penyediaan yang simpatik, pekerjaan yang menarik dan menantang, dukungan manajemen puncak, iklim saling mempercayai dan kondisi fisik pekerjaan yang kondusif bagi peningkatan produktivitas. Manajemen sangat berkepentingan dalam hal ini
15	Efek Cara Berpikir	Manusia adalah makhluk berfikir. Ia memiliki akal dan daya nalar. Karena itu dia manusia memiliki kemampuan untuk berfikir analitik meskipun pada tingkat yang berbeda-beda dari individu ke individu yang lain. Berbagai tingkat kemampuan intelektual yang demikian mendorong manusia sebagai anggota organisasional mempertanyakan kultur dan sistem nilai yang dianut oleh organisasi, apakah kultur organisasi tersebut senada dengan kultur dan sistem nilai pribadi orang yang bersangkutan. Kemudian penyesuaian apa yang perlu dilakukan agar perilaku anggota sesuai dengan perilaku organisasional. Hal tersebut penting bagi manajemen dan praktisi Pengembangan organisasi agar dalam diri anggota organisasional dapat ditumbuhkan cara berfikir positif (<i>positive thinking</i>) dalam hal harus terjadinya perubahan kultur organisasi dan dalam mengembangkan kultur baru di masa depan sesuai dengan tuntutan zaman
16	Program Kesehatan dan Kebugaran	“ <i>Men sana in corpore sano</i> ” dalam tubuh yang sehat terdapat jiwa yang sehat, jika karyawan kelihatan sehat dan bugar, baik fisik dan mental psikologisnya akan mampu menampilkan kinerja yang prima, produktivitas yang tinggi dan tingkat kemangkiran yang rendah. Sehingga stress yang diderita karyawan dapat ditekan jika diberikan sarana untuk olah raga yang mencukupi dan konseling bagi karyawan, karena jika seseorang memiliki tingkat kesehatan yang prima, diharapkan segala sesuatu yang menyangkut tugas hidup dan tanggung jawabnya akan berjalan dengan lancar, tepat waktu sertadengan kualitas baik memiliki <i>performance</i> yang tinggi. Jadi di sini kesehatan sangat erat berkaitan dengan kinerja organisasi yang tinggi

17	Interdependensi	Organisasi di masa depan akan semakin kompleks, meskipun tidak selalu dalam arti strukturnya. Bahkan menciptakan struktur yang lebih “datar” dan lebih sederhana akan merupakan tantangan tersendiri bagi manajemen. Dengan adanya tingkat kompleksitas yang tinggi tersebut, maka perlu usaha untuk saling bekerja sama, berinteraksi dan interdependensi makin tinggi. Menciptakan tim yang solid dengan penuh kebersamaan dan saling memiliki satu sama lain.
----	-----------------	--

Jones (2004 : 8) berpendapat bahwa orang-orang maupun para manajer perlu memiliki pengetahuan tentang desain organisasi dan perubahan organisasi, agar mereka dapat menganalisa struktur dan budaya organisasi tempat mereka bekerja, mendiagnosisi masalah dan membuat penyesuain yang membantu organisasi untuk mencapai tujuannya. Berikut gambar mengenai kaitan antara teori organisasi, struktur, budaya, desain dan perubahan organisasi :



<ul style="list-style-type: none"> · <i>Is a response to contingencies involving environment, technology and human resources</i> · <i>Envolves as organization grows and grows and differentiates</i> · <i>Can be managed and changed through the process of organizational design</i> 	<ul style="list-style-type: none"> · <i>Balances the need of the organization to manage external and internal pressures so that it can survive in the long run</i> · <i>Allows the organization to continually redesign and transform its structure and culture to respond to a changing global environment</i> 	<ul style="list-style-type: none"> · <i>Is shaped by people, ethics and organizational structure</i> · <i>Envolves as organization grows and differentiates</i> · <i>Can be managed and changed through the process of organizational design</i>
---	---	---

Gambar 2.1.

The Relationship Among Organizational Theory and Organizational Structure, Culture and Design, and Change (Gareth R. Jones (2004 : 9))

Birokrasi dan Reformasi Birokrasi (*Bureaucracy and Bureaucratic Reform*)

Hyneman dalam Suaedi (2004) memandang birokrasi dari 3 aspek, yaitu aspek kelembagaan, mekanisme dan prosedur, peraturan-peraturan dan budaya. Dari aspek kelembagaan birokrasi dapat diabstraksikan sebagai sebuah organisasi besar dan sebuah organisasi besar sudah pasti merupakan birokrasi. Selanjutnya menurut Cooper dalam Hamka dkk (2009) pembinaan birokrasi pemerintahan di masa depan dapat dilakukan melalui beberapa alternatif, yaitu: (1) Perlunya perubahan besar-besaran (*mega change*) yang semakin diorientasikan pada premis konstitusi; (2) Peningkatan konsivitas dalam menanggapi masalah-masalah lokal dalam kerangka desentralisasi dengan interpretasi konstitusi yang kuat; (3) Peningkatan etika memerintah (*ethics governing*) dalam penyelenggaraan peran pemerintah; (4) Penyelarasan karakter budaya dan perilaku proses kebijaksanaan publik dalam suatu wilayah pemerintahan (*policy space*) dengan cara mengurangi cara-cara komando dan kontrol; (5) Penggunaan mekanisme dukungan yang hati-hati (*carefull inducement*) dan desiminasi informasi pemerintahan; (6) Rekeyasa sosial yang melengkapi tindakan (intervensi) pemerintah; (7) Pembinaan budaya organisasional dalam konteks TQC; (8) Pembinaan total SDM aparatur dengan pengenalan internalisasi konsep "*quality thought participation*".

Menurut Sugiri (2010) Beberapa ciri birokrasi terutama: 1). Orientasi terhadap penggunaan jasa, 2). Pelibatan pengguna jasa pada output birokrasi, dan 3). Pengukuran terhadap hasil kerja, layanan, prestasi, serta performance. Usaha mengejar ketiga tujuan ini, secara keseluruhan, pada akhirnya akan bermuara pada peningkatan kualitas pelayanan administrasi publik oleh pemerintah daerah.

Kinerja birokrasi baik langsung maupun tidak langsung, dijadikan sebagai indikator keberhasilan pemerintahan. Karena itu, birokrasi pemerintahan tidak dapat dengan cara sederhana dipisahkan dari pemerintah yang berkuasa. Birokrasi adalah instrumen pemerintah untuk menjembatani apa yang diinginkan oleh publik dan apa yang mungkin dijalankan (diprogramkan) pemerintah. Dalam pendapat Cooper di atas dampak adanya tuntutan pada prinsip desentralisasi dalam pemerintahan yang cukup mendasar adalah penyesuaian karakter budaya dengan mengurangi cara-cara komando dalam menjalankan aktivitas pemerintahan.

Chapman dan Greenway (Farazmand: 2002 dalam PKMK, 2012) mendefinisikan reformasi birokrasi sebagai sebuah proses perubahan pada struktur dan proses dalam penyelenggaraan pelayanan publik sebagai konsekuensi dari tidak sesuainya struktur dan prosedur yang ada dengan ekspektasi lingkungan sosial dan politik birokrasi. Perubahan yang dimaksud dilakukan secara bertahap dan berkelanjutan, tidak termasuk upaya dan/atau tindakan yang bersifat radikal dan revolusioner. Hal ini sejalan dengan pengertian reformasi birokrasi menurut Pollit dan Bouvkaert (2000) yaitu cara yang ditempuh oleh organisasi untuk mencapai tujuan, sehingga reformasi birokrasi bukanlah tujuan itu sendiri.

Menurut Prof. Mustopadidjaja AR (2003), reformasi birokrasi harus merupakan bagian dari reformasi sistem dan proses, administrasi negara. Dalam konteks SANKRI, reformasi administrasi Negara dan birokrasi di dalamnya pada hakikinya merupakan transformasi berbagai dimensi nilai yang terkandung dalam konstitusi. Dalam hubungan itu, reformasi birokrasi juga merupakan jawaban atas tuntutan akan tegaknya aparatur pemerintahan yang berdaya guna, berhasil guna, bertanggung jawab, bersih dan bebas KKN memerlukan pendekatan dan dukungan sistem administrasi negara yang mengindahkan nilai dan prinsip-prinsip *good governance*, dan sumber daya manusia aparatur negara

(pejabat politik, dan karier) yang memiliki integritas, kompetensi, dan konsistensi dalam menerapkan prinsip-prinsip tersebut, baik dalam jajaran eksekutif, legislatif, maupun yudikatif.

Berdasarkan PER/15/M.PAN/7/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi disebutkan bahwa reformasi birokrasi adalah strategi untuk membangun aparatur negara agar lebih berdayaguna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional.

Kelembagaan dalam Perspektif Sosiologi atau Pranata Sosial

Dalam ensiklopedia sosiologi, “lembaga” diistilahkan sebagai “institusi” yang didefinisikan oleh Macmillan, “merupakan seperangkat hubungan-hubungan norma, keyakinan, dan nilai-nilai yang nyata yang terpusat pada kebutuhan-kebutuhan sosial dan serangkaian yang penting dan berulang (Saharuddin, 2001:1)¹¹. Pengertian lain dari lembaga adalah pranata. Koentjaraningrat (1994:16)¹² mengelompokkan pranata ke dalam delapan golongan, dengan prinsip penggolongan berdasarkan kebutuhan hidup manusia sebagai berikut :

1. Pranata-pranata yang bertujuan memenuhi kebutuhan kehidupan kekerabatan yang disebut *kinship* atau *domestic institutions*.
2. Pranata-pranata yang bertujuan memenuhi kebutuhan manusia untuk pencarian hidup, memproduksi, menimbun dan mendistribusi harta dan benda, disebut dengan *economic institutions*. Sebagai contoh: pertanian, peternakan, pemburuan, feodalisme, industri barter, koperasi, penjualan, dan sebagainya.
3. Pranata-pranata yang bertujuan memenuhi kebutuhan penerangan dan pendidikan manusia supaya menjadi anggota masyarakat yang berguna, disebut *educational institutions*.
4. Pranata-pranata yang bertujuan memenuhi kebutuhan ilmiah manusia, menyelami alam semesta sekelilingnya, disebut *scientific institutions*.
5. Pranata-pranata yang bertujuan memenuhi kebutuhan manusia menyatakan rasa keindahan dan untuk rekreasi, disebut *aesthetic and recreational*

11 Qodir, Abdul. Tesis berjudul Analisis Kelembagaan Dalam Upaya Pembangunan Kesejahteraan Masyarakat. Jakarta : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Juli 2011.

12 idem

institutions.

6. Pranata-pranata yang bertujuan memenuhi kebutuhan manusia untuk berhubungan dengan Tuhan atau dengan alam gaib disebut *religion institutions.*
7. Pranata-pranata yang bertujuan memenuhi kebutuhan manusia untuk mengatur kehidupan berkelompok secara besar-besaran atau kehidupan bernegara disebut *political institutions.*
8. Pranata-pranata yang mengurus kebutuhan jasmaniah dari manusia, disebut *somatic institutions.*

Menurut Scott (dalam Syahyuti, 2012), teori kelembagaan baru (neoinstitutional theory) adalah tentang bagaimana menggunakan pendekatan kelembagaan baru dalam mempelajari sosiologi organisasi. Akar teoritisnya berasal dari teori kognitif, teori kultural, serta fenomenologi dan etnometodologi. Ada 3 elemen analisis yang membangun kelembagaan walau kadang-kadang ada yang dominan, tapi mereka berkerja dalam kombinasi. Ketiganya datang dari perbedaan cara pandang terhadap sifat realitas sosial dan keteraturan sosial dalam tradisi sosiologi sebelumnya. Ketiga elemen tersebut adalah aspek regulatif, aspek normatif, dan aspek kultural-kognitif. Dari penelusuran inilah Scott merumuskan kelembagaan sebagai: “*institution are comprised of regulative, normative and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life*”.

Kelembagaan menyediakan pedoman dan sumber daya untuk bertindak, sekaligus batasan-batasan dan hambatan untuk bertindak. Fungsi kelembagaan adalah untuk tercapainya stabilitas dan keteraturan (order), tapi mereka pun berubah. Kelembagaan adalah property sekaligus proses. Dalam pendekatan kelembagaan baru dipelajari apa tipe-tipe dan bentuk-bentuk kelembagaan yang mendorong lahirnya organisasi formal. Hal ini berkaitan dengan hambatan struktural dan kultural (kontrol) versus kemampuan atau keberanian individu untuk bertindak kreatif (*make difference*).

Lebih jauh, Scott (dalam Syahyuti,2012) menjelaskan tentang adanya 3 pilar dalam perspektif kelembagaan baru. Pertama, pilar regulatif (*regulative pillar*), yang berkerja pada konteks aturan (*rule setting*), monitoring, dan sanksi. Hal ini berkaitan dengan kapasitas untuk menegakkan aturan, serta memberikan *reward and punishment*. Cara penegakkannya melalui mekanisme informal

(*folkways*) dan formal (polisi dan pengadilan). Meskipun ia bekerja melalui represi dan pembatasan (*constraint*), namun disadari bahwa kelembagaan dapat memberikan batasan sekaligus kesempatan (*empower*) terhadap aktor. Aktor yang berada dalam konteks ini dipandang akan memaksimalkan keuntungan, karena itulah kelembagaan ini disebut pula dengan kelembagaan regulatif (*regulative institution*) dan kelembagaan pilihan rasional (*rational choice institution*).

Kedua, pilar normatif (*normative pillar*) dimana dalam pandangan ini, norma menghasilkan preskripsi, bersifat evaluatif, dan menegaskan tanggung jawab dalam kehidupan sosial. Dalam pilar ini dicakup nilai (*value*) dan norma. Norma berguna untuk memberi pedoman pada aktor apa tujuannya (*goal* dan *objectives*), serta bagaimana cara mencapainya. Karena itu, bagian ini sering pula disebut dengan kelembagaan normatif (*normative institution*) dan kelembagaan historis (*historical institutionalism*). Inilah pula yang sering disebut sebagai teori "kelembagaan yang asli".

Ketiga, pilar kultural-kognitif (*cultural-cognitive pillar*) dimana inti dari pilar ini adalah bahwa manusia berperilaku sangat ditentukan oleh bagaimana ia memaknai (*meaning*) dunia dan lingkungannya. Manusia mengalami sedimentasi makna dan kristalisasi makna dalam bentuk objektif. Aktor (individu dan organisasi) mengalami proses interpretatif internal yang dibentuk oleh kerangka kultural eksternal, dalam memaknai lingkungan sebagai situation shared secara kolektif. Dalam konteks ini, diyakini aktor memiliki makna yang sangat variatif, sehingga kreativitas aktor dihargai. Bagian ini sering disebut dengan kelembagaan sosial (*social institution*).

Paradigma pembangunan dari bawah sudah mengembangkan konsep-konsep pembangunan berbasis lokal, namun masih menggunakan bentuk kelembagaan yang bersifat umum dan keberhasilannya menggunakan ukuran yang terbatas pada indikator fisik (materi) dan ekonomi yang mudah diukur dan diamati. Ada kelembagaan yang bersifat lokalitas, dan masih ada kebutuhan manusia yang bersifat sosial yang tidak dapat diukur secara materi dan ekonomi. Strategi perencanaan wilayah teritorial juga belum mengakomodasi dimensi sosial (hubungan sosial) dan politik (kewenangan) dalam budaya lokal ke dalam proses pengambilan keputusan. Pengalokasian sumberdaya masih direncanakan dalam prinsip ekonomi (rasionalitas pasar) dan hukum negara,

sementara sumberdaya tersebut di beberapa wilayah berada dalam kepemilikan bersama yang lebih bersifat sosial (rasionalitas sosial) sebagai warisan budaya. Desentralisasi telah memberi wewenang kepada wilayah dan lokal untuk menempatkan potensi budaya lokal sebagai basis pengambilan keputusan dalam perencanaan wilayah. Potensi budaya tersebut berupa kelembagaan lokal yang tumbuh dan diorganisasi secara teritori karena melekat dengan sejarah wilayah, dan mengandung nilai budaya tradisional dalam dimensi sosial (hubungan sosial) dan politik (kewenangan). Kelembagaan lokal seperti ini juga mempunyai organisasi dan aturan main tertentu dalam mengelola sumberdaya wilayah. Namun demikian, persoalannya adalah aturan yang berlaku dalam kelembagaan lokal tersebut dalam beberapa kondisi tidak bersesuaian dengan sistem perencanaan dan kelembagaan pemerintahan modern (Noer, 2008).

Kebijakan Penataan Kelembagaan di Indonesia

Sejak bergulirnya otonomi daerah, banyak perubahan yang terjadi dalam hubungan antar pemerintahan di daerah dimana hubungan antara pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota tidak lagi bersifat hierarki atau berjenjang namun masing-masing merupakan daerah otonom yang secara mandiri menjalankan pemerintahannya. Otonomi daerah ini sejatinya menghendaki daerah membentuk kelembagaan daerah secara rasional. Kelembagaan Pemerintah Daerah yang rasional yaitu Kelembagaan yang sesuai dengan kebutuhan daerahnya bukan kebutuhan dari Birokrat atau politisi daerah. Kelembagaan yang rasional, efisien, efektif dan profesional sesuai dengan kebutuhan perlu dikedepankan sehingga kelembagaan Pemerintah Daerah yang kelak terbentuk tidak menjadi beban, baik bagi pemerintah itu sendiri maupun bagi masyarakat yang mendapatkan layanannya¹³.

Struktur kelembagaan yang baik, selayaknya sesuai dengan kewenangan yang dimiliki dan beban kerja yang ada. Namun dalam penerapannya di lapangan tidak semudah yang dibayangkan, pola pikir birokrasi dan kepentingan birokrat yang sangat menonjol menghasilkan kelembagaan yang belum sesuai dengan yang diharapkan. Memang, otonomi daerah

13 Dawud, Joni. Rasionalisasi Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah. Jurnal Ilmu Administrasi Volume 4 Nomor 1. Bandung : Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan I Lembaga Administrasi Negara, Maret 2007.

menjadikan beban kerja daerah semakin meningkat. Namun demikian, seiring dengan hal tersebut, diikuti pula dengan peningkatan eselonisasi. Akan tetapi hal itu tidak dipandang sebagai kompensasi dari meningkatnya beban tugas tapi dijadikan peluang untuk berlomba memperbesar kelembagaannya. Akibatnya, kelembagaan pemerintah daerah semakin besar.¹⁴

Ke depannya suatu organisasi diharapkan memiliki struktur yang ramping dan tidak banyak pembidangan sehingga kegiatan dapat lebih cepat dijalankan dan efisien. Dua tuntutan perlunya restrukturisasi organisasi pemerintah daerah yaitu¹⁵ :

1. Tuntutan global yang merupakan konsekuensi perubahan yang dibawa oleh arus globalisasi. Dalam hal ini, globalisasi telah mendorong organisasi untuk dapat menyesuaikan dengan tuntutan perubahan global tersebut.
2. Pengetahuan dan keterampilan masyarakat terus meningkat sebagai konsekuensi dari perkembangan ilmu dan teknologi, serta arus informasi yang telah menembus batas keterisolasian. Masyarakat mulai kritis melihat rantai hierarki dalam organisasi pemerintah daerah yang terlalu panjang dan kadang menyulitkan untuk mendapatkan pelayanan yang mudah, cepat, murah, dan baik.

Untuk pembentukan kelembagaan daerah, konsep pengaturannya berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 120 ayat (1) disebutkan bahwa Perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Perangkat daerah ini berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah terbagi atas lima unsur yaitu :

1. Unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam Sekretariat.
2. Unsur pengawas yang diwadahi dalam bentuk inspektorat.
3. Unsur perencana yang diwadahi dalam bentuk badan.
4. Unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah.

14 idem.

15 Sobandi, Baban, dkk. Desentralisasi dan Tuntutan Penataan Kelembagaan Daerah. Bandung : Humaniora, 2005. Hal.16

5. Unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam dinas daerah.

Peraturan Pemerintah ini menetapkan kriteria untuk menentukan jumlah besaran organisasi perangkat daerah masing-masing pemerintah daerah dengan variabel jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah APBD dan menetapkan variabel tersebut dalam beberapa kelas interval. Sejalan dengan itu Direktorat Otonomi Daerah (2008) menyebutkan bahwa secara teknis PP 41/2007 lebih banyak mengatur “kegemukan” atau besaran pada masing-masing lapisan, terutama untuk jabatan karir. Besaran pada masing-masing lapisan tersebut adalah sebagai berikut:

a. Pola Minimal

Besaran organisasi perangkat daerah minimal terdiri dari:

- (1) Sekretariat daerah, maksimal 3 (tiga) asisten;
- (2) Sekretariat DPRD;
- (3) Dinas paling banyak 12 (dua belas);
- (4) Lembaga teknis daerah paling banyak 8 (delapan);
- (5) Kecamatan; dan
- (6) Kelurahan.

b. Pola Sedang

Besaran organisasi perangkat daerah pola sedang terdiri dari:

- (1) Sekretariat daerah, maksimal 3 (tiga) asisten;
- (2) Sekretariat DPRD;
- (3) Dinas paling banyak 15 (lima belas);
- (4) Lembaga teknis daerah paling banyak 10 (sepuluh);
- (5) Kecamatan; dan
- (6) Kelurahan.

c. Pola Maksimal

Besaran organisasi perangkat daerah pola maksimal terdiri dari:

- (1) Sekretariat daerah, maksimal 4 (empat) asisten;
- (2) Sekretariat DPRD;
- (3) Dinas paling banyak 18 (delapan belas);
- (4) Lembaga teknis daerah paling banyak 12 (dua belas);
- (5) Kecamatan; dan
- (6) Kelurahan.

Berdasarkan Perpres No.59 Tahun 2012 Tentang Kerangka Nasional

Pengembangan Kapasitas Pemerintahan Daerah. Pengembangan kapasitas kelembagaan meliputi:

1. Peningkatan kapasitas struktur organisasi yang efektif, efisien, rasional, dan proporsional;
2. Peningkatan kapasitas tata laksana penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi setiap unit kerja pemerintahan daerah;
3. Pelembagaan budaya kerja organisasi yang produktif dan positif berdasarkan nilai-nilai luhur budaya bangsa;
4. Peningkatan kapasitas anggaran untuk mendukung peningkatan kualitas dan kuantitas pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah;
5. Peningkatan kapasitas sarana dan prasarana kerja sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan tugas; dan
6. Penerapan standar prosedur operasi (*standard operating procedure*) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelayanan umum.

Berdasarkan substansi pasal tersebut jelas bahwa pengembangan kapasitas kelembagaan terdapat 6 (enam) fokus yakni, struktur organisasi, mekanisme kerja, budaya organisasi, sistem anggaran/nilai, sarana prasarana, dan prosedur kerja. Dalam praktiknya, terdapat beberapa jenis aktifitas pada masing-masing fokus dilihat dari kebijakan organisasi atau instansi yang bersangkutan.

Review Empiris Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah

Penelitian tentang penataan kelembagaan sudah sering dilakukan, antara lain yang dilakukan oleh Direktorat Otonomi Daerah Deputy Bidang Pengembangan Regional dan Otonomi Daerah (2008) dengan judul Rekomendasi Kebijakan Penataan kelembagaan Organisasi Pemerintah Daerah. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi berbagai permasalahan pada aspek kelembagaan pemerintah daerah, mengidentifikasi perkiraan implikasi penerapan PP 41/2007 tentang organisasi perangkat daerah terhadap penataan kelembagaan pemerintah daerah termasuk terdapat faktor-faktor pendukung maupun penghambat dalam menyelenggarakan pemerintah daerah, serta merumuskan rekomendasi kebijakan mengenai struktur organisasi perangkat daerah dan model kelembagaan pemerintah daerah yang proporsional dan tepat sesuai dengan kebutuhan. Adapun salah satu kesimpulan yang didapat dari

penelitian tersebut adalah bahwa dalam menata kelembagaannya daerah cenderung meningkatkan kuantitas unit-unit pemerintah daerah, dimana hal tersebut tergambar dari jenis jabatan yang cenderung bertambah ke arah eselon yang lebih tinggi, misalkan asisten yang sebelumnya rata-rata berjumlah tiga menjadi empat, sementara untuk jumlah dinas meningkat dari minimal 10 maksimal 15 menjadi minimal 10 maksimal 18.

Selanjutnya Hamka dkk (2009) mencoba melihat kaitan penataan kelembagaan terhadap kualitas pelayanan publik melalui penelitian yang berjudul *Kualitas Pelayanan Publik: Implikasi Reorganisasi kelembagaan pemerintah Kabupaten/Kota*. Penelitian ini bersifat evaluasi kebijakan untuk mengetahui implikasi kebijakan pemerintah terhadap reorganisasi kelembagaan pemerintah daerah. Penelitian ini ditekankan pada efek atau implikasi reorganisasi terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik yang merupakan arah (tujuan) dan penguatan kelembagaan organisasi pemerintah daerah. Adapun salah satu kesimpulan yang didapat dari penelitian ini adalah bahwa implikasi reorganisasi terhadap peningkatan kualitas layanan publik khususnya pada variabel yang dikaji menunjukkan kecenderungan yang berbeda-beda.

Sejalan dengan penelitian diatas, PKP2A I LAN Bandung di tahun 2010 juga telah melakukan penelitian yang berjudul *Pengembangan Kelembagaan Kecamatan*. Penelitian ini bertujuan untuk mendekripsikan formulasi model pengembangan kelembagaan kecamatan yang memungkinkan terwujudnya pelayanan publik yang lebih berkualitas. Melalui penelitian ini dihasilkan rumusan model kelembagaan kecamatan. Adapun model yang dikembangkan memandang pelimpahan sebagian kewenangan Bupati/Walikota kepada Camat sebagai jenis-jenis pelayanan publik di kecamatan yang diprioritaskan, disamping itu model ini juga melihat kompleksitas layanan publik kecamatan sebagai salah satu aspek yang harus diperhatikan, sehingga model kelembagaan kecamatan yang dikembangkan berbasis pada kompleksitas dan prioritas layanan publik kecamatan. Model kelembagaan ini diberi nama model "Kepulauan" (Kompleksitas dan prioritas Layanan Publik kecamatan)

Penelitian yang dilakukan oleh Noer (2008) di Propinsi Sumatera Barat terhadap nagari (setara dengan desa) yang merupakan wilayah kesatuan masyarakat hukum adat sekaligus wilayah administratif pemerintahan terendah

yang memiliki sistem pemerintahan dan perencanaan pembangunannya berlandaskan kepada adat Minangkabau menemukan bahwa kelembagaan adat (hakekat material dan hakekat idealisme) memainkan peran yang menentukan pengambilan keputusan dalam proses perencanaan wilayah desentralistis. Kelembagaan adat dapat berperan demikian karena adanya ikatan sosial masyarakat berupa hubungan kekerabatan dan kepemilikan bersama dalam kelembagaan yang organik yang tumbuh berdasarkan makna dan sejarah wilayah. Temuan ini didukung oleh teori bahwa kelembagaan yang tumbuh dari bawah secara spesifik lokal adalah kelembagaan organik yang akan selalu hidup dan berkembang karena melekat dengan sejarah wilayah dan masyarakat. Sehingga Perencanaan wilayah desentralistis berpeluang untuk dikembangkan sebagai konsep perencanaan wilayah berbasis budaya lokal.

Adapun model penataan kelembagaan yang ditawarkan Alisjahbana (2010) dalam kajiannya yang berjudul Formula Kelembagaan Pemerintah Kota: Studi Evaluasi Implementasi PP No. 41 Tahun 2007 menyatakan bahwa untuk menuju perbaikan penataan kelembagaan pemerintah kota adalah dengan melakukan Integrasi Prinsip Good Governance dan Meritokrasi.

Penelitian lain dilakukan oleh Tri Widodo, dkk (2006) terkait model kelembagaan pengelolaan kawasan perbatasan dalam rangka percepatan pembangunan sosial ekonomi wilayah perbatasan. Kajian tersebut mencoba menyusun analisis tentang alternatif kelembagaan yang relatif lebih efektif dalam rangka meningkatkan efektifitas pengelolaan kawasan perbatasan di wilayah Utara Kalimantan (Barat dan Timur) serta mengidentifikasi kebutuhan kelembagaan di daerah perbatasan, baik yang bersamaan, dapat diproyeksikan kemungkinan pembentuk kawasan khusus dengan kelembagaan khusus, beserta skenario-skenario yang rasional. Hasil penelitian menggambarkan bahwa secara umum kondisi wilayah perbatasan masih sangat memprihatinkan, masih ada *service gap* (kesenjangan pelayanan) di wilayah perbatasan, dimana masih cukup banyak fungsi pelayanan tertentu yang belum dapat berjalan karena belum adanya lembaga yang menanganinya. Selain itu, terdapat beberapa lembaga yang belum cukup efektif dalam menjalankan tugasnya melayani masyarakat di wilayah perbatasan.

Dalam rangka meminimalisir *service gap*, penataan kelembagaan merupakan salah satu jawaban yang cukup strategis. Dalam kaitan ini beberapa

pola penataan kelembagaan yang mungkin dapat diterapkan adalah meliputi tiga alternatif sebagai berikut :

1. Pembentukan lembaga (perangkat daerah) baru dalam rangka menjalankan fungsi pelayanan tertentu guna mengurangi kesenjangan pelayanan.
2. Peningkatan efektifitas dan optimasi fungsional kelembagaan pelayanan yang telah ada.
3. Penetapan kawasan khusus perbatasan dengan pola kelembagaan tertentu perlu dipertimbangkan secara cermat.

BAB III

LAPORAN LAPANGAN PENATAAN KELEMBAGAAN PROVINSI KALIMANTAN UTARA

Gambaran Umum Provinsi Kalimantan Utara

1. Kondisi Geografis dan Demografis

Berdasarkan Undang-Undang No. 20 tahun 2012, telah lahir provinsi ke-34 di Indonesia yang diberi nama Provinsi Kalimantan Utara. Provinsi baru ini terdiri dari 5 kabupaten/kota yang semula ada di Kalimantan Timur, yakni: Kabupaten Bulungan, Kabupaten Malinau, Kabupaten Nunukan, Kota Tarakan dan terakhir Kabupaten Tana Tidung. Luas wilayah keseluruhan yang dimiliki Provinsi Kalimantan Utara adalah $\pm 75.467,70 \text{ km}^2$ dengan jumlah penduduk ± 723.005 jiwa pada tahun 2013, kepadatan penduduk 10 jiwa/km^2 , terdiri dari 38 kecamatan dan 471 desa/kelurahan. Berikut adalah rincian jumlah penduduk dari tiap kabupaten/ kota di Provinsi Kalimantan Utara:

Tabel 3.1
Jumlah Penduduk di Tiap Kabupaten/ Kota

No.	Kab/Kota	Jumlah Penduduk (Jiwa)
1	Kabupaten Bulungan	150.997
2	Kota Tarakan	239.973
3	Kabupaten Nunukan	220.257
4	Kabupaten Malinau	83.339
5	Kabupaten Tana Tidung	28.439

Sumber: Bappeda Provinsi Kalimantan Utara

Beberapa suku bangsa yang menetap di Provinsi Kalimantan Utara antara lain: Suku Bulungan, Suku Suluk, Suku Tidung, Suku Dayak, Suku Banjar, Suku Bugis, Suku Jawa, dan lain-lain. Beraganya penduduk yang menetap disana, maka bahasa yang digunakan sehari-hari juga cukup bervariasi, antara lain: Bahasa Indonesia sebagai bahasa nasional dan pemersatu, Bahasa Tidung, Bahasa Dayak, Bahasa Banjar, Bahasa Bugis, serta Bahasa Jawa. Agama yang

dianut oleh penduduk di Provinsi Kalimantan Utara adalah: Islam (75,1%), Kristen Protestan (20,4%), Katholik (2,6%), Budha (1,7), Hindu (0,05), dan Kong Hu Cu (0,15%).

1. Kondisi Sarana, Prasarana, dan Fasilitas Publik di Provinsi Kalimantan Utara

Meskipun sebagai provinsi yang baru lahir, namun Provinsi Kalimantan Utara sudah dilengkapi dengan berbagai sarana, prasarana, serta fasilitas publik yang mendukung pembangunan, antara lain: bandara, pelabuhan, rumah sakit, terminal bus, pasar induk, universitas, bank pemerintah/swasta, serta gedung dan sarana perkantoran Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara.

Ketersediaan berbagai sarana, prasarana, dan fasilitas publik ini tersebar di tiap kabupaten/kota di Provinsi Kalimantan Utara, sebagai bentuk dukungan pembangunan disana. Namun demikian dimasa mendatang berbagai aset tersebut perlu untuk dikembangkan lebih lanjut agar semakin optimal dalam memberikan kontribusi pembangunan di Provinsi Kalimantan Utara.

Tanjung Selor sebagai ibukota Provinsi Kalimantan Utara memiliki Bandar Udara Tanjung Harapan, dengan ukuran landasan pacu 1.200 m x 30 m dan jarak dari pusat kota sekitar 3 km. Bandara ini dilayani oleh maskapai penerbangan Susi Air dan Kalstar. Selain itu Tanjung Selor dilengkapi dengan pelabuhan, antara lain: Pelabuhan Pulau Bunyu, Pelabuhan Tanjung Selor, Pelabuhan kayan I, dan Pelabuhan kayan II.

Keberadaan Pelabuhan Barang Kayan I sebagai salah satu fasilitas pendukung kegiatan perekonomian di Kabupaten Bulungan dinilai oleh pihak berwenang (Dishubkominfo) sudah tidak layak. Hal ini disebabkan karena pelabuhan yang sehari-harinya menjadi tempat bongkar muat barang kebutuhan pokok masyarakat dan material lainnya ini, telah mengalami pendangkalan, terlebih jika air sungai sedang surut. Alhasil, kapal barang yang hendak bersandar pun harus menunggu antrean selama kurang lebih 15 hari.

Pelabuhan Kayan II merupakan pelabuhan penumpang yang merupakan pelabuhan terbesar di Kabupaten Bulungan, yang melayani perjalanan Tanjung Selor-Tarakan dan Ke Pulau Bunyu, Pelabuhan ini menampung 14 Speed Boat dengan rute Tanjung Selor-Tarakan dan 1 Speed Boat dengan rute Tanjung Selor-P.Bunyu. Pelabuhan ini memiliki ruang tunggu

yang memadai disertai kios-kios yang menjual aneka ragam makanan dan minuman, serta sebuah Mushola yang digunakan sebagai tempat ibadah.

Sebagai satu-satunya wilayah yang berstatus Kota di Provinsi Kalimantan Utara, Kota Tarakan memiliki bandar udara maupun pelabuhan laut terbesar di Provinsi Kalimantan Utara. Juwata merupakan bandara yang terbesar di kawasan Kalimantan Utara dengan rata-rata mencapai 1 juta penumpang per/ tahun. Bandara Juwata Tarakan telah ditetapkan kenaikan kelasnya menjadi Bandar Udara Kelas I Khusus dengan Jabatan Kepala Bandar Udaranya setingkat jabatan eselon II, disamping itu sesuai surat keputusan Menteri Perhubungan, Bandara Juwata Tarakan telah ditetapkan sebagai Bandara Internasional yang menjadi Bandar Udara Pusat Penyebaran dan Bandara Udara Daerah Perbatasan. Tugas pokok Bandar Udara kelas I Khusus Juwata Tarakan Kalimantan Timur selain melaksanakan penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat pengguna jasa penerbangan dan penyediaan prasarana penunjang angkutan adalah melaksanakan fungsi koordinasi, fasilitasi, pengawasan, dan pengendalian.

Selain itu Tarakan memiliki Pelabuhan Malundung yang merupakan pelabuhan terbesar di Kalimantan Utara yang dikelola oleh PT. Pelindo IV. Namun sampai saat ini Pelabuhan Malundung statusnya sama dengan Pelabuhan Tunontaka di Nunukan, yaitu sebagai pelabuhan pengumpan. Belum ada pelabuhan utama, sebagaimana di Wilayah Kalimantan Timur, yaitu di Balikpapan dan Samarinda.

Dinas Perhubungan Komunikasi dan Informatika provinsi Kalimantan Utara telah membuat rencana yang saat ini sudah dikonsultasikan dengan Kementerian Perhubungan (Kemenhub) terkait perubahan status Pelabuhan Malundung menjadi pelabuhan ekspor. Kemenhub memberikan respon positif terhadap usulan menjadikan Pelabuhan Malundung sebagai pelabuhan ekspor. Oleh karenanya saat ini sedang disiapkan studi rencana induk untuk mendukung Pelabuhan Malundung sebagai pelabuhan ekspor.

Selama ini hasil sumber daya alam dari kabupaten/kota di Provinsi Kalimantan Utara yang akan diekspor harus melalui pelabuhan lain seperti Pelabuhan Tanjung Perak, Surabaya. Jika saja Pelabuhan Malundung menjadi pelabuhan ekspor, maka akan memberikan kontribusi dari sisi ekonomi sebagai sumber pendapatan bagi daerah. Selain itu akan berdampak pada peningkatan perekonomian masyarakat, dengan memudahkan pengusaha di

kabupaten/kota mengeksport hasil sumber daya yang dimiliki langsung ke luar negeri. Untuk diketahui, potensi sumber daya alam di Provinsi Kalimantan Utara yang diekspor hingga pasar Eropa diantaranya udang hasil budidaya petambak yang kebanyakan berada di Delta Sungai Kayan, Bulungan. Selain Pelabuhan Malundung, Kota Tarakan juga mempunyai beberapa pelabuhan kecil lain seperti Pelabuhan Tengkeyu I dan II serta Pelabuhan Ferry Juata Laut.

Salah satu kabupaten di Provinsi Kalimantan Utara yang telah memiliki sarana, prasarana, serta fasilitas cukup memadai adalah Kabupaten Nunukan. Kabupaten Nunukan merupakan kabupaten yang berbatasan darat dan laut dengan negara bagian Malaysia yaitu Sabah dan Sarawak. Nunukan memiliki Pelabuhan Tunon Taka yang setiap harinya selalu dipadati penumpang yang pada umumnya berdagang dan sebagian lagi adalah Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang berpergian ke Tawau, Sabah, Malaysia Timur. Pelabuhan ini dikelola BUMN, yakni PT. Pelindo IV.

Menurut data dari PT. Pelindo IV, jumlah kapal cepat yang melayari Nunukan-Tawau (pp) sebanyak 9 call kapal secara bergantian berangkat dan kembali dari/ ke Tawau, dan setiap harinya jumlah penumpang Luar Negeri/ Tawau yang melewati Pelabuhan Tunon Taka ± 1.054 orang baik berangkat maupun yang tiba. Kapal-kapal penumpang domestik yang berkunjung di pelabuhan Tunon Taka per bulan sebanyak 10 call yang dilayani oleh PT. Pelni dengan kapal antara lain: KM. Tidar, KM. Dobonsolo, KM Kerinci dan KM. Awu. Selain itu terdapat juga 2 kapal penumpang swasta yaitu KM. Thalia dan KM. Cattleya Express yang melayari Nunukan-Pare-pare (pp) sebanyak 8 call per bulan.

Kabupaten Nunukan juga memiliki bandar udara domestik yang akan dicalonkan sebagai bandar udara internasional yaitu Bandar Udara Nunukan sebagai bandara terbesar kedua di Kalimantan Utara. Bandara Nunukan memiliki ukuran landasan pacu 1.800 m x 30 m dengan jarak dari pusat kota sekitar 1 km.

Kabupaten Malinau berada di wilayah pedalaman yang pada umumnya merupakan pemukiman bagi Suku Tidung dan Suku Dayak. Malinau juga merupakan satu dari dua kabupaten yang berbatasan langsung dengan Malaysia. Kabupaten Malinau memiliki satu bandar udara domestik yaitu Bandara Kolonel Robert Atty Bessing dan banyak bandar udara perintis perbatasan salah satunya yaitu Bandar Udara Long Apung.

Sebagai kabupaten termuda di Provinsi Kalimantan Utara, Tana Tidung merupakan kabupaten terkecil serta berpenduduk tersedikit yang berada di arus Sungai Sesayap. Belum banyak sarana, prasarana, serta fasilitas publik yang dibangun sebagai penghubung dengan kabupaten/kota lainnya di Kalimantan Utara.

Akses transportasi yang dapat digunakan untuk menuju Kabupaten Tana Tidung adalah melalui jalur air dan jalur darat. Dari Kota Tarakan, dapat menggunakan armada kapal cepat (*speed boat*) yang memiliki waktu tempuh dua jam perjalanan dan berlabuh di Pelabuhan Sesayap yang ada di Tideng Pale, ibukota Kabupaten Tana Tidung. Untuk akses jalur darat dapat ditempuh melalui Tanjung Selor di Kabupaten Bulungan ataupun dari Kabupaten Malinau.

Provinsi Kalimantan Utara merupakan wilayah yang terdiri dari pulau-pulau yang dipisahkan sungai dan laut, sehingga kemudahan akses dari satu daerah ke daerah yang lain harus menjadi perhatian penting jika ingin melakukan pembangunan di Provinsi baru ini.

2. Kondisi Kantor serta Sumber Daya Aparatur Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara di Masa Transisi

Saat ini kelengkapan sarana perkantoran Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara telah memiliki kantor Gubernur dari hibah yang diberikan oleh Pemerintah Kabupaten Bulungan. Lokasi yang digunakan sebagai Pusat Pemerintahan Provinsi Kalimantan Utara saat ini merupakan eks. Kantor Bupati Bulungan seluas ± 1,6 Ha (Data Biro Perekonomian dan Pembangunan, 2014). Untuk Dinas dan Badan menggunakan beberapa kantor eks.dinas-dinas di Kabupaten Bulungan dan beberapa gedung aset dari Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur.

Sebagian besar fungsi sekretariat daerah menjadi satu di sekitar lingkungan kantor Gubernur. Terdapat beberapa Dinas maupun Badan yang juga terdapat di sekitar kantor Gubernur, antara lain: Dinas Pendidikan, Kebudayaan, Pemuda, dan Olahraga; Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperas dan UMKM; Dinas Sosial dan Tenaga Kerja; Dinas Kesehatan, Pemberdayaan Perempuan, dan KB; Dinas Perhubungan, Komunikasi, dan Informatika; Dinas Pendapatan Daerah; Badan Pengelolaan Kawasan Perbatasan dan Pembangunan Daerah Tertinggal; Badan Perencanaan Pembangunan Daerah; serta Badan Kesatuan

Bangsa, Politik, dan Penanggulangan Bencana.

Selain itu terdapat SKPD yang menggunakan lokasi eks Kantor Kearsipan Kabupaten Bulungan, yaitu Inspektorat Provinsi. Selanjutnya eks Kantor PU & Pengairan Provinsi Kalimantan Timur digunakan sebagai lokasi dari Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Kalimantan Utara. Terakhir adalah eks Kantor UPTD Kehutanan Provinsi Kalimantan Timur digunakan sebagai Kantor Pertanian dan Kehutanan Provinsi Kalimantan Utara.

Kelengkapan sarana dan prasarana yang dimiliki saat ini tentu saja masih minim dan terbatas, serta belum memenuhi syarat sebuah perkantoran yang modern untuk level Provinsi. Namun demikian, mengingat jumlah pegawai yang masih sedikit menyebabkan belum terlalu memerlukan ruangan yang luas.

Pada saat penelitian ini dilakukan, belum dapat diketahui konsep perkantoran, sarana dan prasarana di Provinsi Kalimantan Utara. Namun demikian, didapat data sekunder dari *press release* situs resmi Provinsi Kaltara yang mengutip pernyataan Sekretaris Provinsi, bahwa rencana pusat pemerintahan akan berada di satu lokasi, berada pada lahan seluas ± 1000 Ha. Konsep pembangunan pusat pemerintahan akan dilakukan dalam satu lokasi, meliputi kantor gubernur, dinas, badan, hingga instansi vertikal seperti BPKP, BPK, Polda, Kejaksaan Tinggi, Korem, hingga kantor wilayah. Selain itu disekitar lokasi pusat pemerintahan yang baru juga direncanakan untuk dibangun perumahan, rumah sakit, pasar, tempat ibadah, serta pusat kegiatan masyarakat lainnya.

Pada saat dilakukan penelitian ini, fungsi kesekretariatan di DPRD belum bisa difungsikan sebagai akibat belum adanya anggota DPRD yang dilantik. Namun demikian fungsi tersebut telah disiapkan dengan nomenklatur Sekretariat DPRDKalimantan Utara yang terdiri dari 2 Bagian dan 6 Sub Bagian, dengan dasar hukum Pergub Kaltara No. 02 Tahun. 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat DPRD Provinsi Kaltara. Sesuai dengan pasal 5 ayat (1) disebutkan bahwa susunan organisasi Sekretariat Dewan (Setwan), terdiri atas:

- a. Sekretariat Dewan
- b. Bagian Umum dan Keuangan, membawahkan:
 - (1). Sub Bagian Tata Usaha;
 - (2). Sub Bagian Anggaran;
 - (3). Sub Bagian Humas.

- c. Bagian Persidangan dan Hukum, membawahkan:
 - (1). Sub Bagian Persidangan dan Risalah;
 - (2). Sub Bagian Hukum dan Perundang-Undangan;
 - (3). Sub Bagian Protokol.
- d. Kelompok Jabatan Fungsional

Merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2007, pasal 3 ayat (2), maka terdapat 25 urusan wajib yang merupakan bagian dari penyelenggaraan tugas desentralisasi dari pemerintah kepada pemerintah provinsi. Adapun 25 urusan wajib tersebut adalah :

1. Urusan pendidikan;
2. Urusan kesehatan;
3. Urusan lingkungan hidup;
4. Urusan pekerjaan umum;
5. Urusan penataan ruang;
6. Urusan perencanaan pembangunan;
7. Urusan perumahan;
8. Urusan kepemudaan dan olahraga;
9. Urusan penanaman modal;
10. Urusan koperasi dan usaha kecil dan menengah;
11. Urusan kependudukan dan Catatan Sipil;
12. Urusan ketenagakerjaan, oleh Dinas Sosial;
13. Urusan ketahanan pangan;
14. Urusan pemberdayaan perempuan dan Keluarga Sejahtera;
15. Urusan perhubungan;
16. Urusan komunikasi dan Informatika;
17. Urusan pertanian;
18. Urusan kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
19. Urusan otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian dan persandian;
20. Urusan Pemberdayaan masyarakat dan desa;
21. Urusan Sosial;
22. Urusan Kebudayaan;
23. Urusan Statistik;

24. Urusan Kearsipan; dan
25. Urusan Perpustakaan.

Pada sisi lain, berdasarkan rekapitulasi data pegawai di lingkungan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara berdasarkan eselon, maka secara lengkap dapat dilihat pada tabel 3.2 sebagai berikut:

Tabel 3.2
Rekapitulasi Data Pejabat Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara
Berdasarkan Eselon per 7 Mei 2014

No.	Eselon	Jumlah
1	I/b	1
2	II/a	14
3	II/b	7
4	III/a	74
5	IV/a	100
6	JFU	144
Jumlah		340

Sumber: Biro Kepegawaian dan Diklat Pemprov. Kaltara

Dari tabel 3.2 dapat diketahui bahwa terdapat seorang pejabat yang menduduki jabatan setingkat eselon I/b, yaitu Sekretaris Provinsi Kalimantan Utara. Selain itu terdapat 14 orang pejabat eselon II/a dan 7 orang pejabat eselon II/b atau menduduki jabatan setingkat Kepala Dinas ataupun Kepala Badan. Berikut ini adalah rekapitulasi data kepegawaian para pejabat dan JFU secara lengkap di lingkungan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara berdasarkan golongan:

Tabel 3.3
Rekapitulasi Data Pejabat Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara
Berdasarkan Golongan per 7 Mei 2014

No.	Golongan	Jumlah
1	IV/e	1
2	IV/d	7
3	IV/c	10
4	IV/b	30
5	IV/a	47
6	III/d	60
7	III/c	49
8	III/b	48
9	III/a	38
10	II/d	5
11	II/c	24
12	II/b	19
13	II/a	2
	I/b	340

Sumber: Biro Kepegawaian dan Diklat Pemprov. Kaltara

Secara lebih rinci, jumlah pejabat struktural pada tiap SKPD berdasarkan eselon bisa dilihat pada tabel 3.4 berikut ini:

Tabel 3.4
Jumlah Pejabat Struktural Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara
Setiap SKPD Berdasarkan Eselon

No.	Nama SKPD	Eselon I B	Eselon II A	Eselon II B	Eselon III A	Eselon IV A	Jumlah Eselon
1	Sekretariat Daerah	1	2	7	23	38	71
2	Dinas Perindagkop dan UMKM		1		4	1	6
3	Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi		1		4	1	6
4	Dinas Pendidikan, Kebudayaan, Pemuda & Olahraga		1		5	11	17
5	Dinas Kesehatan, Pemberdayaan Perempuan & KB		1		4	6	11
6	Dinas Perhubungan & Kominfo		1		5	3	9
7	Dinas Pendapatan		1		4	4	9
8	Dinas Pekerjaan Umum		1		4	6	11
9	Dinas Pertanian dan Kehutanan		1		5	10	16
10	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda)		1		5	9	15
11	Badan Kesbangpol dan Penanggulangan Bencana		1		4	2	7
12	Badan Pengelola Kawasan Perbatasan & Daerah Tertinggal		1		4	6	11
13	Inspektorat		1		3	3	7
	JUMLAH	1	14	7	74	100	196

Sumber: Biro Kepegawaian dan Diklat Pemprov. Kaltara

Dari tabel 3.4 di atas dapat diketahui bahwa untuk pejabat eselon I B, II A, dan eselon III A telah terisi semua. Untuk pejabat struktural dengan eselon IV A terlihat masih banyak yang kosong. Hal ini memang disebabkan oleh jumlah PNS yang masih terbatas.

Dinas Perindagkop dan UMKM memiliki 4 bidang dengan masing-masing bidang membawahi 3 seksi. Sehingga total eselon IV A nya adalah 12. Namun demikian, saat ini Disperindagkop dan UMKM baru memiliki 1 orang pejabat eselon IV A saja. Disperindagkop bukan satu-satunya SKPD yang belum lengkap pejabatnya, hampir semua dinas dan badan ternyata juga belum memiliki pejabat eselon IV A yang komplet. Pj Gubernur Provinsi Kalimantan Utara dalam keterangan terpisah juga menguatkan data tersebut, bahwa saat ini masih terdapat sekitar 200 jabatan yang kosong dan ditengarai kebanyakan pada jabatan eselon IV nya.

Lebih jauh lagi, tabel 3.5 masih menggunakan nomenklatur SKPD yang lama, sehingga saat ini tentu lebih banyak jabatan baru yang muncul sebagai akibat adanya pemisahan urusan. Sebagai contoh, terdapat SKPD seperti Dinas Kesehatan, Pemberdayaan Perempuan, dan KB yang saat ini telah dipisahkan urusannya menjadi hanya Dinas Kesehatan. Sedangkan urusan Pemberdayaan Perempuan dan KB saat ini telah ditampung dalam bentuk Badan Pemberdayaan Perempuan, Pemberdayaan Masyarakat, KB, dan Pemerintahan Desa. Dengan demikian munculnya SKPD baru tentu berakibat pada semakin banyaknya jabatan yang harus diisi mulai dari pejabat eselon II sampai dengan pejabat eselon IV nya.

Pertimbangan Menentukan Besaran Organisasi di Provinsi Kalimantan Utara

Pada masa transisi saat ini dan dengan segala keterbatasan yang ada, maka Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara (Kaltara) harus cepat merespon pelaksanaan berbagai macam urusan, sebagai mana amanat didalam pasal 8 Undang-Undang No. 20 Tahun 2012. Aturan pelaksanaan yang masih berlaku saat ini dan dijadikan acuan oleh Pemerintah Provinsi Kaltara antara lain: PP No. 3 Tahun 2007 mengenai Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Kepada Pemerintah, PP No. 38 Tahun 2007 mengenai Pembagian Urusan Pemerintahan, serta PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah (OPD).

Ada dua tahapan penting yang terjadi dalam upaya pembentukan kelembagaan di Provinsi Kalimantan Utara, yaitu: Pertama, pembentukan kelembagaan tahap I. Pada tanggal 6 Mei 2013, Pj Gubernur Kalimantan Utara melakukan rapat dengan agenda penting yang dibahas adalah:

1. Koordinasi dan konsultasi antara Pemerintah Kabupaten/Kota pasca terbentuknya Provinsi Kalimantan Utara dan terpisah dengan Provinsi induk yaitu Provinsi Kalimantan Timur.
2. Penegasan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota agar memberikan dana hibah kepada Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara selama 2 (dua) tahun berturut-turut sesuai Pasal 16 ayat 1 s/d 5 dari Undang-Undang No. 20 Tahun 2012 tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara.
3. Rencana pembentukan Organisasi perangkat daerah sesuai dengan Pasal 12 ayat 1 dari Undang-Undang No. 20 Tahun 2012 tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara. Untuk pengisian organisasi perangkat daerah diutamakan para pegawai dai Kabupaten/Kota dalam wilayah Provinsi Kalimantan Utara, kemudian dari Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur dan dari daerah lainnya.

Tindak lanjut dari Rakor tersebut adalah diadakannya pertemuan-pertemuan berikutnya dengan Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur, yang menyepakati terbentuknya Tim Percepatan Pemerintahan Provinsi Kalimantan Utara yang akan merumuskan pembentukan Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Setelah diperoleh rumusan bentuk OPD, selanjutnya Pj. Gubernur Kalimantan Utara membuat surat kepada Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan persetujuan pembentukan organisasi perangkat daerah.

Berdasarkan Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 061/3243/Sj Tanggal 21 Juni 2013 Perihal Persetujuan Pembentukan Perangkat Daerah Provinsi Kalimantan Utara serta ditindaklanjuti dengan Peraturan Gubernur Kalimantan Utara maka terbentuklah OPD tahap I di Provinsi Kalimantan Utara.

Beberapa Peraturan Gubernur Kalimantan Utara yang menjadi dasar pembentukan organisasi perangkat daerah di Provinsi Kalimantan Utara adalah:

1. Peraturan Gubernur Kalimantan Utara Nomor 01 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Utara;
2. Peraturan Gubernur Kalimantan Utara Nomor 02 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Provinsi Kalimantan Utara;

3. Peraturan Gubernur Kalimantan Utara Nomor 03 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Kalimantan Utara;
4. Peraturan Gubernur Kalimantan Utara Nomor 04 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Lembaga Teknis Daerah Provinsi Kalimantan Utara;
5. Peraturan Gubernur Kalimantan Utara Nomor 5 Tahun 2013 tentang Uraian Tugas Jabatan Struktural pada Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Utara;
6. Peraturan Gubernur Kalimantan Utara Nomor 6 Tahun 2013 tentang Uraian Tugas Jabatan Struktural pada Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Utara;
7. Peraturan Gubernur Kalimantan Utara Nomor 7 Tahun 2013 tentang Uraian Tugas Jabatan Struktural pada Dinas daerah Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara, serta;
8. Peraturan Gubernur Kalimantan Utara Nomor 8 Tahun 2013 tentang Uraian Tugas Jabatan Struktural pada Inspektorat, Bappeda dan Lembaga Tehnis Provinsi Kalimantan Utara.

Dari hasil surat rekomendasi Kementerian Dalam Negeri tersebut, maka OPD yang disetujui adalah:

1. Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Utara, terdiri dari 3 Asisten dan 7 Biro :
 - a) Asisten Pemerintahan
 - b) Asisten Ekonomi dan Kesra
 - c) Asisten Administrasi dan Keuangan
 - d) Biro Pemerintahan Umum
 - e) Biro Hukum dan Organisasi
 - f) Biro Sosial
 - g) Biro Perekonomi dan Sumber Daya Alam
 - h) Biro Kepegawaian
 - i) Biro Umum dan Perlengkapan
 - j) Biro Keuangan
2. Dinas Perindagkop dan UMKM Provinsi Kalimantan Utara
3. Dinas Sosial dan Tenaga Kerja Provinsi Kalimantan Utara
4. Dinas Pendidikan, Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga Provinsi Kalimantan Utara

5. Dinas Kesehatan, Pemberdayaan Perempuan, dan KB Provinsi Kalimantan Utara
6. Dinas Perhubungan dan Kominfo Provinsi Kalimantan Utara
7. Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Kalimantan Utara
8. Dinas Pekerjaan Umum Provinsi Kalimantan Utara
9. Dinas Pertanian dan Kehutanan Provinsi Kalimantan Utara
10. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Provinsi Kalimantan Utara.
11. Badan Kesbangpol dan Penanggulangan Bencana Provinsi Kalimantan Utara
12. Badan Pengelola Kawasan Perbatasan dan Daerah Tertinggal Provinsi Kalimantan Utara
13. Inspektorat Provinsi Kalimantan Utara
14. Sekretariat DPRD Provinsi Kalimantan Utara, namun belum terbentuk meskipun sudah ada Pergub untuk pembentukannya yaitu Peraturan Gubernur Kalimantan Utara Nomor 02 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Utara. Pengisian Sumber Daya Aparatur yang akan menduduki jabatan dalam Sekretariat DPRD belum dilaksanakan.

Semua organisasi perangkat daerah yang sudah dibentuk selanjutnya sejak tanggal 22 Juli 2013 telah diisi oleh pejabatnya baik Asisten, Kepala Biro, Kepala Dinas, Kepala Badan, Inspektur maupun Kepala-Kepala Bidang dan Kepala-Kepala Bagian di lingkungan Sekretariat Provinsi Kalimantan Utara, kecuali Sekretariat Dewan Perwakilan Daerah Provinsi Kalimantan Utara. Untuk membantu Pj. Gubernur Kalimantan Utara, maka Pj. Gubernur mengangkat Pelaksana Tugas (Plt) Sekretaris Daerah yang dijabat oleh Drs. H. Badrun, Msi.

Kedua, pembentukan kelembagaan tahap II. Berdasarkan hasil wawancara dengan Bagian Organisasi, maka didapati bahwa saat ini telah dilakukan upaya untuk menambah jumlah SKPD, namun mengalami kendala terkait Provinsi Kalimantan Utara sebagai Daerah Otonom Baru (DOB) yang belum memiliki Gubernur dan DPRD definitif. Sehingga pengajuan SKPD baru kepada Kementerian Dalam Negeri hanya disetujui sekitar 50% saja.

Dari hasil wawancara dilapangan ditemukan fakta bahwa kebutuhan menentukan besaran OPD menjadi ranah internal Biro Hukum dan Organisasi. Berdasarkan instruksi dari Pj Gubernur bahwa setelah 6 bulan berjalannya roda

pemerintahan maka perlu adanya evaluasi terhadap kelembagaan yang ada. Oleh karenanya Biro Hukum dan Organisasi melakukan identifikasi terhadap kemungkinan perubahan struktur organisasi. Salah satu contoh adalah diajukannya usul perubahan pada Dinas Pertanian dan Kehutanan. Dinas tersebut menjalankan beberapa urusan diantaranya: urusan pertanian, tanaman pangan, kehutanan, peternakan, perikanan, dan perkebunan. Oleh karenanya menurut Bagian Organisasi perlu dipisahkan kedalam beberapa SKPD saja. Rekomendasi yang diberikan adalah memunculkan urusan pertanian kedalam satu SKPD tersendiri, urusan kehutanan dan perkebunan menjadi satu SKPD, urusan perikanan menjadi SKPD tersendiri, dan peternakan dan tanaman pangan digabung untuk kemudian menjadi satu SKPD tersendiri.

Biro Hukum dan Organisasi mengupayakan ke Kementerian Dalam Negeri supaya quota SKPD yang dibentuk bisa maksimal, namun tidak mendapat izin. Kemendagri berpendapat bahwa berjalannya roda pemerintahan di Provinsi Kalimantan Utara baru berjalan 6 bulan dan untuk bisa dilakukan evaluasi terhadap OPD nya maka setidaknya sudah berjalan selama 1 tahun.

Kemendagri juga memberikan pertimbangan lain bahwa saat ini Pemerintah Provinsi Kaltara belum bisa mandiri dalam hal anggaran karena masih tergantung dari dana hibah berdasarkan amanat UU No. 20 Tahun 2012. Selain itu, aspek jumlah sumberdaya aparatur yang masih sedikit sehingga apabila jumlah SKPD nya meningkat drastis akan menimbulkan kesulitan dalam pengisian personil. Oleh karenanya Kemendagri memberikan batasan agar hanya 50% dari total usulan SKPD yang bisa diajukan oleh Provinsi Kalimantan Utara.

Saran untuk hanya mengajukan 50% dari total usulan SKPD mendapat respon positif dari Pemprov Kaltara. Sehingga pemilahan urusan yang lebih penting (*urgent*) pada saat ini yang kemudian diutamakan. Urusan lingkungan hidup menjadi salah satu yang diprioritaskan dibentuk saat ini. Selain itu urusan penanaman modal perlu dibentuk sebagai dampak dari mulai masuknya para investor ke Provinsi Kaltara. Sehingga urusan tersebut perlu diwadahi dalam satu SKPD yang terkait dengan penanaman modal, termasuk di dalamnya adalah urusan perizinan.

Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara menyadari bahwa pelayanan yang akan diberikan lebih kepada fasilitasi dan koordinasi, serta tidak langsung

menjalankan teknis kewilayahan. Sehingga Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara merasa tidak menjadi masalah jika usulan yang bisa diterima Kemendagri hanya baru 50% nya saja.

Dari hasil rumusan evaluasi kelembagaan tahap I, didapatkan hasil untuk melakukan penambahan SKPD yang kemudian kembali diajukan Kepada Kementerian Dalam Negeri. Melalui Surat Mendagri No. 061/801/SJ, tanggal 13 Februari 2014 maka kelembagaan yang ada bertambah, menjadi seperti pada tabel berikut ini:

Tabel 3.5
Bentuk Kelembagaan Baru Berdasarkan Surat Mendagri No. 061/801/SJ
Tanggal 13 Februari 2014

No	Organisasi Perangkat Daerah Lama	Organisasi Perangkat Daerah Baru	Keterangan
I.	Sekretariat Daerah, yang terdiri atas : 1. Sekretaris Daerah 2. Asisten Pemerintahan - Biro Pemerintahan Umum; - Biro Hukum dan Organisasi 3. Asisten Ekonomi, dan Kesra - Biro Sosial - Biro Perekonomian dan SDA 4. Asisten Adm Umum : - Biro Umum dan Perlengkapan - Biro Kepegawaian - Biro Keuangan	Sekretariat Daerah, yang terdiri atas : 1. Sekretaris Daerah 2. Asisten Pemerintahan dan Kesra - Biro Pemerintahan Umum; - Biro Hukum dan Organisasi - Biro Kesra dan Kemasyarakatan 3. Asisten Ekonomi dan Pembangunan - Biro Adm. Perekonomian dan Pembangunan - Biro Layan an Pengadaan 4. Asisten Adm. Umum : - Biro Umum dan Humas - Biro Kepegawaian dan Diklat - Biro Keuangan dan Aset	Tetap 3 (tiga) Asisten tambahan 1 (satu) Biro

No	Organisasi Perangkat Daerah Lama	Organisasi Perangkat Daerah Baru	Keterangan
II.	Sekretariat DPRD, yang terdiri atas : a. Sekretaris DPRD b. Bagian Umum dan Keuangan Bagian Persidangan dan Hukum	Sekretariat DPRD, yang terdiri atas : a. Sekretaris DPRD b. Bagian Umum c. Bagian Keuangan; Bagian Persidangan dan Perundang-undangan	Tambahan 1 (satu) bagian
III.	Dinas, yang terdiri atas : 1. Dinas Pendidikan, Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga; 2. Dinas Kesehatan, Pemberdayaan Perempuan dan KB; 3. Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi; 4. Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika; 5. Dinas Pekerjaan Umum 6. Dinas Pertanian, Kehutanan 7. Dinas Pendapatan Daerah 8. Dinas Peindustrian, Perdagangan, Koperasi dan UMKM;	Dinas, yang terdiri atas : 1. Dinas Pendidikan, Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga; 2. Dinas Kesehatan; 3. Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi; 4. Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika; 5. Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang 6. Dinas Pertanian, Kehutanan dan Ketahanan Pangan 7. Dinas Kelautan dan Perikanan; 8. Dinas Pendapatan Daerah; 9. Dinas Peindustrian, Perdagangan, Koperasi dan UMKM; 10. Dinas Energi dan Sumberdaya Mineral.	Tambahan 2 (dua) Dinas
IV.	Lembaga Teknis, yang terdiri atas : 1. Inspektorat 2. Bappeda 3. Badan Kesbang dan Politik dan Penang-	Lembaga Teknis, yang terdiri atas : 1. Inspektorat 2. Bappeda 3. Badan Kesbang dan Politik 4. Badan Pemberdayaan	Tambahan 4 (empat) Lembaga Teknis

No	Organisasi Perangkat Daerah Lama	Organisasi Perangkat Daerah Baru	Keterangan
	gulungan Bencana Daerah Badan Pengelola Kawasan Perbatasan dan Daerah Tertinggal	M a s y a r a k a t , P e m b e r d a y a a n Perempuan, KB dan Pemdes 5. Badan Lingkungan Hidup 6. Badan Penanaman Modal Daerah dan Perizinan Terpadu 7. Satuan Pol-PP dan Linmas	
V.	Lembaga Lain :	Lembaga Lain, yang terdiri atas : 1. Badan Penanggulangan Bencana Daerah 2. Badan Pengelola Perbatasan Provinsi	Membentuk 1 (satu) Lembaga Lain

Sumber: Biro Hukum dan Organisasi Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara, 2014

Dalam kerangka membangun sinergi dengan SKPD terkait dalam upaya penentuan besaran organisasi menjadi temuan lain dalam penelitian ini. Dari hasil indepth interview dengan Bappeda didapati bahwa sebaiknya Biro Hukum dan Organisasi juga melibatkan pihak lain (Bappeda) dalam penyusunan usulan OPD yang akan dibentuk. Bappeda menyatakan bahwa pihaknya akan memberikan pandangan terkait dengan urusan apa yang akan diwadahi oleh SKPD tertentu karena nanti akan terkait dengan pengalokasian dana dekonsentrasi dari pusat. Selain itu Bappeda juga memiliki pendapat dalam masa transisi ini perlu adanya sinergitas antara masing-masing OPD yang ada, dan untuk saat ini Bappeda memberikan fokus penganggaran pada upaya pembenahan internal organisasi terlebih dahulu. Porsi untuk melakukan pembangunan sarana dan prasarana perkantoran menjadi lebih besar dibandingkan dengan porsi untuk pembangunan infrastruktur seperti jalan dan jembatan dalam jangka pendek ini.

Selanjutnya untuk jangka menengah dan panjang tentu Bappeda juga memiliki pandangan tersendiri. Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara

merupakan provinsi perbatasan. Begitu banyak pekerjaan rumah yang harus dilakukan dalam pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan, fasilitas-fasilitas sosial, bandara, pelabuhan, terutama didaerah perbatasan. Selain itu, peningkatan mutu pendidikan dan kesehatan menjadi prioritas anggaran dimasa mendatang. Untuk membuat Kaltara maju diperlukan Sumber Daya Manusia yang cerdas dan sehat. Kreatifitas dan inovasi juga didapat dari adanya manusia yang cerdas secara intelektual, mental, dan spiritual serta sehat jasmani dan rohani.

Bukan hanya Bappeda saja yang meminta untuk dilibatkan dalam pembentukan besaran OPD, namun masyarakat pun saat ini juga ingin berperan aktif mengambil bagian tersebut. Dari hasil wawancara dengan masyarakat yang diwakili oleh para pengusaha dan dari perwakilan forum umat beragama, didapati bahwa dalam menentukan besaran organisasi juga memperhatikan pelayanan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat sekitar. Sehingga urusan yang akan dikerjakan oleh SKPD memang mencerminkan apa yang betul-betul dibutuhkan oleh masyarakat. *Image* masyarakat terhadap birokrasi yang lamban dan korup masih kuat ditunjukkan. Namun demikian mereka mengakui bahwa upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara dalam beberapa bulan berjalannya pemerintahan sudah cukup baik. Pada beberapa kesempatan masyarakat diundang untuk memberikan masukan terkait pembangunan yang dilakukan pemerintah provinsi, termasuk terakhir adalah Musrenbang dan juga Kaltara Summit.

Ketika dilakukan *crosscheck* dengan pihak Pemerintah Provinsi melalui Bappeda, mereka mengatakan bahwa memang mereka mulai membudayakan selalu mengikutsertakan masyarakat dalam forum-forum resmi provinsi. Namun demikian, masih ada salah paham yang terjadi diantara pemerintah provinsi dan masyarakat. Setiap diundang acara maka ada anggapan bahwa pemerintah provinsi akan menanggung biaya perjalanan dari masyarakat yang datang. Pemikiran ini lumrah terjadi, karena kadang kelompok masyarakat tertentu yang diundang mendiami lokasi yang jauh dari pusat pemerintahan, dan perlu biaya yang sangat besar untuk bisa sampai ke lokasi acara. Sehingga tidak heran bentuk inisiatif pemerintah untuk lebih dekat dengan masyarakat malahan menjadi bumerang karena terganjal letak geografis yang jauh dan membutuhkan biaya transportasi yang besar.

Lelang Jabatan Sebagai Upaya Mendapat Pejabat Baru yang Kompeten

Selain meletakkan dasar pembentukan OPD yang sesuai dengan kemampuan dan kebutuhan daerah, Pemerintah Provinsi Kaltara juga mulai membuat budaya birokrasi baru dengan melakukan lelang jabatan. Lelang jabatan yang dilakukan sebagai upaya mendapatkan pejabat yang akan menduduki jabatan publik yang berintegritas, profesional, dan memiliki kompetensi yang dibutuhkan organisasi.

Sebagai upaya pengisian para pejabat di SKPD yang baru dibentuk dan juga sebagai rotasi pejabat di lingkungan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara- bertepatan dengan penelitian ini dilakukan- juga terdapat kegiatan seleksi terbuka untuk jabatan-jabatan eselon II. Jabatan-jabatan yang dibuka untuk dilamar antara lain:

1. Asisten Administrasi Umum;
2. Kepala Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral;
3. Kepala Dinas Kelautan dan Perikanan;
4. Sekretaris DPRD;
5. Kepala Badan Penanggulangan Bencana;
6. Kepala Satuan Polisi Pamong Praja dan Linmas;
7. Kepala Badan Penanaman Modal Daerah dan Perizinan Terpadu;
8. Kepala Badan Lingkungan Hidup;
9. Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat, Pemberdayaan Perempuan, KB, dan Pemerintahan Desa;
10. Kepala Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, dan UMKM; dan
11. Kepala Biro Layanan Pengadaan.

Dari masing-masing jabatan yang ditawarkan, terdapat 50 orang pelamar yang telah memenuhi syarat administratif untuk kemudian dilakukan assessment. Untuk melakukan penilaian terhadap calon pejabat eselon II tersebut, Kepala Lembaga Administrasi Negara mengambil peran langsung sebagai assessor. Sebelumnya antara Pemprov. Kaltara dan LAN telah dilakukan penandatanganan MoU sebagai bukti keseriusan Pemprov. Kaltara melakukan pembenahan terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Harapan dari penyelenggaraan lelang jabatan adalah adanya para pejabat yang mampu menjalankan tugas selaku pejabat eselon II dengan penuh integritas, kompeten dan profesional.

Mobilisasi Sumber Daya Aparatur Menjadi Pegawai Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara

Berdasarkan hasil wawancara dengan para *key informants*, didapati bahwa salah satu permasalahan penting yang harus segera dipecahkan adalah kebutuhan personil untuk jabatan eselon IV, jabatan fungsional umum, dan jabatan fungsional tertentu. Lelang terbuka memang dilakukan untuk menjangkau pejabat eselon II saja untuk saat ini. Sedangkan untuk jabatan lainnya, masih sulit untuk melakukan pengisian personil SDM Aparatur.

Kemungkinan mobilisasi aparatur bisa dilakukan dengan melakukan pindah status pegawai menjadi pegawai Provinsi Kalimantan Utara. Sebagai contoh strategi yang dilakukan oleh Dispenda dalam merekrut pegawai agar mau menjadi pegawai pemerintah provinsi, yaitu dengan menawarkan menjadi pegawai tetap di Pemprov. Kaltara. Pegawai yang mendapat tawaran adalah para pegawai di UPTD yang bernaung dibawah Dispenda. Keuntungan yang bisa diperoleh adalah: menjadi pegawai Dispenda Provinsi Kaltara. Jika kembali menjadi pegawai Pemprov. Kaltim, belum tentu masih berada di Dispenda. Hal ini bisa terjadi karena eks pegawai UPTD Dispenda akan dikembalikan kepada Gubernur Provinsi Kaltim terlebih dahulu, baru akan diatur kembali lewat Baperjakat melalui BKD Provinsi. Oleh karena itu lebih menguntungkan bisa tetap bekerja di Dispenda Prov. Kaltara. Selain itu, para pegawai UPTD itu sudah menetap di Kaltara beserta keluarga. Sehingga akan lebih mudah jika mereka beralih status pegawai menjadi pegawai Prov. Kaltara. Strategi ini cukup berhasil dan mampu membuat para pegawai UPTD di Dispenda tersebut untuk tetap tinggal dan menjadi pegawai Dispenda Prov. Kaltara.

Kebutuhan SDM Aparatur dalam 5 tahun kedepan diperkirakan oleh Biro Hukum dan Organisasi sebanyak 1200 orang, dengan asumsi pertahun mendapat jatah formasi baru sebanyak kira-kira 200-300 orang pegawai baru. Tentu perlu pertimbangan yang sangat matang dan argumentasi yang kuat sehingga Kemenpan dan RB mau memberikan jatah formasi CPNS dalam jumlah hingga ratusan lebih. Oleh karena itu kiranya perlu adanya strategi tersendiri agar bisa optimal dalam melakukan pemenuhan kebutuhan personil SDM Aparatur.

BAB IV

ANALISIS PENATAAN KELEMBAGAAN PEMERINTAH PROVINSI KALIMANTAN UTARA

Besaran Kelembagaan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara

Secara normatif (*top-down*), penataan kelembagaan di Provinsi Kalimantan Utara mengacu kepada UU No. 20/2012, UU No. 32/2004, PP No. 41/2007, dan Permendagri No.57/2007 sebagai peraturan pelaksanaannya. Kewajiban untuk melakukan penataan kelembagaan provinsi jelas diamanatkan di dalam UU No. 20/2012 pasal 12 ayat (1) dan (2). Dikatakan pada ayat (1) bahwa untuk terselenggaranya roda pemerintahan di Provinsi Kalimantan Utara, maka dibentuk perangkat daerah yang meliputi: sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, serta unsur perangkat daerah lainnya dengan mempertimbangkan kebutuhan dan kemampuan keuangan daerah sesuai peraturan perundangan. Selanjutnya ayat (2) menyatakan bahwa perangkat daerah harus sudah dibentuk oleh Pj Gubernur, paling lama enam bulan sejak tanggal pelantikan.

Langkah strategis telah dilakukan oleh Pj. Gubernur Kalimantan Utara, dari sejak dilantik pada tanggal 22 April 2013 telah mampu membentuk kelembagaan baru yang diperlukan hanya dalam waktu tiga bulan saja (terbentuk OPD pada tanggal 22 Juli 2013), sebagai syarat berlangsungnya aktivitas pemerintahan di Provinsi Kalimantan Utara. Langkah penting lainnya adalah pelaksanaan rapat dalam rangka pembentukan OPD yang melibatkan seluruh kabupaten/kota di provinsi baru tersebut. Rapat koordinasi ini menjadi sangat penting karena selain terkait dengan OPD yang akan dibentuk, juga berkaitan dengan mobilisasi Sumber Daya Aparatur yang memang diharapkan utamanya berasal dari kabupaten/kota di Provinsi Kalimantan Utara ditambah dengan Aparatur yang berasal dari Provinsi Kalimantan Timur. Selain itu, langkah Pj. Gubernur selanjutnya juga patut mendapat apresiasi dengan membentuk tim percepatan perumus pembentukan OPD, yang anggotanya terdiri dari pihak Kalimantan Utara bersama dengan para pihak dari Provinsi Kalimantan Timur sebagai provinsi induk.

Berdasarkan PP No. 41/2007, pedoman dalam penentuan besaran

organisasi perangkat daerah didasarkan pada 3 (tiga) variabel yaitu: Jumlah Penduduk, Luas Wilayah dan Besaran APBD. Penilaian terhadap variabel-variabel tersebut akan menentukan besaran maksimal organisasi perangkat daerah yang bisa dibentuk. Penetapan maksimal besaran Organisasi Perangkat Daerah tidak diartikan sebagai jatah, tetapi boleh/memungkinkan apabila daerah akan membentuk, didasarkan pada berbagai pertimbangan yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat. Apabila daerah ingin menetapkan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di bawah jumlah maksimal yang ditetapkan, maka alangkah lebih baik asalkan kebutuhan dan kepentingan masyarakat tetap terpenuhi.

Optimalisasi penggunaan pola maksimal dari kelembagaan pemerintah daerah yang diperkenankan oleh PP No. 41 Tahun 2007 rupanya tidak serta merta dapat diterapkan, khususnya bagi daerah otonomi baru seperti Provinsi Kalimantan Utara. Kondisi ini tentu menunjukkan bahwa pemerintah sendiri melakukan kontrol terhadap besaran kelembagaan daerah jika dirasakan belum tepat untuk diterapkan.

Besaran kelembagaan Pemerintah Provinsi Kaltara kemudian dibatasi 50% dari pola maksimal karena Kemendagri berpendapat bahwa Provinsi Kaltara masih terbilang baru dan kapasitas anggarannya masih sangat bergantung pada dana hibah, selain juga karena keterbatasan SDM yang dimiliki dan masih minimnya sarana dan prasarana penunjang penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu, penentuan wadah kelembagaan yang perlu dibentuk dalam kerangka batasan 50% tersebut perlu dikaji secara komprehensif sehingga kehadiran kelembagaan yang ada dapat menunjang penanganan seluruh urusan pemerintah Provinsi Kalimantan Utara.

Tabel 4.1
Penetapan Skor Besaran Kelembagaan Provinsi Kalimantan Utara

Kriteria Provinsi Kaltara	Interval	Skor
Jumlah Penduduk : 723.000 jiwa	$\leq 1.500.000$ Jiwa	8
Luas Wilayah : 75.468 Km ²	60.001 - 80.000 Km ²	28
Jumlah APBD : 1,6 Triliun	1.5 Triliun – 2 Triliun	20
Total		56

Sumber: Data Diolah

Berdasarkan olah data yang dilakukan menggunakan pedoman dari PP No. 41/2007, Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara memiliki skor 56. Besaran organisasi perangkat daerah dengan nilai antara 40 sampai dengan 70 dapat membentuk OPD yang terdiri dari: sekretariat daerah, terdiri dari paling banyak 3 Asisten; Sekretariat DPRD; Dinas paling banyak 15; dan Lembaga Teknis Daerah paling banyak 10. Kondisi saat ini (existing), Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara didukung oleh 3 Asisten dengan 8 Biro, Dinas sebanyak 10, dan Lembaga Teknis Daerah sebanyak 9.

Jika mengesampingkan batasan 50% yang ditetapkan Kemendagri, dari data tersebut di atas dapat diketahui bahwa dengan pola maksimal, Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara masih memiliki kuota enam Dinas (tidak termasuk Dinas Pendapatan Daerah), dan dua Lembaga Teknis Daerah (tidak termasuk Inspektorat). Tentu saja pola maksimal tidak serta merta menjadi sasaran untuk dipenuhi karena 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.

Beberapa perangkat daerah lainnya yang dapat dibentuk di luar kuota yang ditetapkan dalam PP No. 41 Tahun 2007 adalah SKPD yang menangani fungsi kepegawaian dan rumah sakit mengingat tugas dan fungsinya yang merupakan amanat peraturan perundang-undangan, sehingga perangkat daerah tersebut tidak mengurangi jumlah perangkat daerah yang ditetapkan. Selain itu, juga perlu dibentuk kelembagaan lain yang melaksanakan kebijakan pemerintah meskipun hanya menjadi bagian dari perangkat daerah yang ada, seperti sekretariat badan narkoba provinsi, sekretariat komisi penyiaran, serta lembaga lainnya.

Pada dasarnya kedudukan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara lebih banyak berperan sebagai fasilitator dan koordinator sehingga kuantitas besaran kelembagaan relatif tidak menjadi unsur utama yang dapat menghambat pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal terpenting yang perlu dipenuhi adalah ketersediaan SDM yang unggul baik kuantitas maupun kualitas

untuk menjalankan tugas pokok dan fungsi pemerintahan yang optimal. Meskipun demikian, peran Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara yang selain menjalankan otonomi daerah juga merupakan wakil pemerintah pusat di daerah yang melaksanakan urusan dekonsentrasi yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat, sehingga banyaknya urusan yang dilaksanakan patut menjadi perhatian ketika menyusun besaran kelembagaan pemerintahan.

Jenis Urusan Pemerintahan yang Dilaksanakan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara

Pada prinsipnya pembentukan kelembagaan harus berdasarkan urusan/kewenangan daerah yang dimiliki, dengan demikian dengan adanya urusan wajib dan urusan pilihan jumlah dan besaran organisasi masing-masing daerah akan berbeda. Urusan wajib pada prinsipnya harus dilaksanakan dan diwadahi oleh pemerintah daerah, sedangkan urusan pilihan ditentukan oleh kompetensi, karakteristik, potensi dan kemampuan daerah masing-masing.

Tabel 4.2
Jenis Urusan dan SKPD Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara yang Menangani

No	Perumpunan Urusan	Perangkat Daerah yang Menjalankan
Dinas		
1	Bidang Pendidikan, Pemuda dan Olahraga	Dinas Pendidikan, Kebudayaan, Pemuda dan Olahraga
2	Bidang Kebudayaan dan Pariwisata	
3	Bidang Kesehatan	Dinas Kesehatan
4	Bidang Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi
5	Bidang Kependudukan dan Catatan Sipil	-
6	Bidang Perhubungan, Komunikasi dan Informatika	Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika
7	Bidang Pekerjaan Umum yang meliputi bina marga, pengairan, cipta karya dan tata ruang	Dinas Pekerjaan Umum dan Tata Ruang
8	Bidang Perekonomian yang meliputi koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah, industri dan perdagangan	Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM)

Penataan Kelembagaan Provinsi Kalimantan Utara

No	Perumpungan Urusan	Perangkat Daerah yang Menjalankan
Dinas		
9	Bidang Pelayanan Pertanahan	-
10	Bidang Pertanian yang meliputi tanaman pangan, peternakan, perikanan darat, kelautan dan perikanan, perkebunan dan kehutanan	Dinas Pertanian, Kehutanan, dan Ketahanan Pangan
11	Bidang Pertambangan dan Energi	Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral
12	Bidang Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset	Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral
Badan		
1	Bidang Perencanaan Pembangunan dan Statistik	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
2	Bidang Penelitian dan Pengembangan	-
3	Bidang Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat	Badan Kesatuan Bangsa dan Politik Satuan Polisi Pamong Praja & Linmas
4	Bidang Lingkungan Hidup	Badan Lingkungan Hidup
5	Bidang Ketahanan Pangan	Bergabung Dengan Dinas Pertanian, Kehutanan, dan Ketahanan Pangan
6	Bidang Penanaman Modal	Badan Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu
7	Bidang Perpustakaan, Arsip, dan Dokumentasi	-
8	Bidang Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa	Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan dan KB
9	Bidang Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana	
10	Bidang Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan	-
11	Bidang Pengawasan	Inspektorat
12	Bidang Pelayanan Kesehatan	-
Urusan Pilihan		
1	Bidang Pengelolaan Perbatasan	Badan Pengelola Perbatasan Daerah
2	Bidang Penanggulangan Bencana	Badan Penanggulangan Bencana Daerah

Urusan Pilihan		
3	Bidang Penegakan Perda dan Perlindungan Masyarakat	Satpol PP dan Linmas
4	Bidang Kelautan dan Perikanan	Dinas Kelautan dan Perikanan

Sumber: Data Biro Hukum dan Organisasi Setda Prov. Kaltara

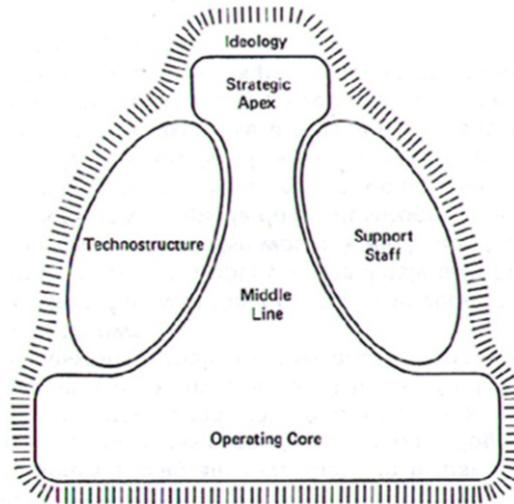
Berdasarkan tabel di atas terlihat bahwa seluruh urusan yang ada sudah terakomodir di dalam perangkat daerah yang telah dibentuk, walaupun tidak semua urusan tersebut dibentuk dalam suatu kelembagaan atau SKPD masing-masing. Beberapa urusan dibentuk dalam suatu SKPD mandiri, beberapa urusan lainnya digabung dan dibentuk SKPD gabungan, sedangkan beberapa urusan lainnya ditangani pada salah satu bagian dalam SKPD. Beberapa urusan seperti Pelayanan Urusan kependudukan dan pencatatan sipil untuk saat ini menjadi bagian di dalam Biro Pemerintahan Umum. Urusan pertanahan saat ini dilaksanakan oleh Biro Pemerintahan Umum. Penelitian dan Pengembangan belum terwadahi dalam bentuk OPD tertentu. Perpustakaan dan Arsip dilaksanakan oleh Biro Umum dan Humas. Sedangkan untuk urusan kepegawaian, Diklat, dokumentasi dan informasi dilakukan di Biro Kepegawaian dan Diklat, serta untuk Pelayanan Kesehatan masih belum terlihat jelas SKPD yang menanganinya. Penyerahan RSUD Tarakan sebagai salah satu satuan yang menyelenggarakan urusan pelayanan kesehatan baru akan dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Timur pada saat telah ditetapkannya gubernur definitif di Provinsi Kalimantan Utara. Telah tertanganinya seluruh urusan-urusan pemerintahan dalam SKPD ini menunjukkan bahwa Pemerintah Provinsi Kaltara telah siap bekerja dan melayani publik meskipun secara bertahap terus dilakukan pembenahan-pembenahan. Pembenahan tersebut adalah evaluasi atas organisasi perangkat daerah yang ada secara periodik untuk melihat efektivitas pelaksanaan urusan pemerintahan oleh perangkat daerah yang dibentuk.

Terkait dengan pembagian dan pengelompokan tugas, menurut Mintzberg (1993) terdapat 5 kelompok fungsi yang pada umumnya terdapat pada suatu organisasi yaitu:

- *Operating Core* merupakan fungsi pelaksanaan tugas pokok organisasi yang berkaitan dengan tupoksi menyelenggarakan kewenangan otonomi serta pelayanan langsung kepada masyarakat. Dalam struktur perangkat daerah, fungsi ini diantaranya
- Dilaksanakan oleh Dinas Daerah.

- *The strategic apex* fungsi ini menjadi tanggungjawab pimpinan organisasi dalam rangka menjamin tercapainya keseluruhan kegiatan organisasi sesuai dengan visi dan misi organisasi tersebut. Dalam struktur perangkat daerah, fungsi ini menjadi tanggung jawab Kepala Daerah.
- *The Middle Line* berfungsi menjembatani antara *the strategic apex* dengan *operating core* yang diisi oleh seperangkat pejabat struktural menengah (dari

Six Basic Parts of the Organization



Gambar 4.1
Six Basic Parts of the Organization

pejabat struktural senior hingga pejabat struktural paling rendah) yang memiliki otoritas formal, pada struktur perangkat daerah. Pada konteks pemerintahan daerah, fungsi ini dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah, terutama dalam pelaksanaan fungsi koordinasi.

- *The Technostructure* berfungsi merumuskan kebijakan-kebijakan pimpinan dengan mengkaji dan menyarankan berbagai pedoman-pedoman atau standarisasi tertentu. Fungsi ini dilaksanakan oleh Lembaga Teknis Daerah seperti Bappeda, Inspektorat, BKD, Balitbangda, Badan Diklat, dan sebagainya.
- *The Supporting Staff* berfungsi memberikan dukungan kepada unit organisasi yang berperan sebagai pelaksana inti yang bersinggungan dengan

masyarakat. Dalam skala makro Pemerintahan Daerah, fungsi ini dilaksanakan oleh Sekretariat Dewan dan Sekretariat Daerah.

Saat ini masih ada urusan yang dilaksanakan namun belum tepat dalam penempatan di dalam OPD yang dibentuk. Urusan kepegawaian secara spesifik disebutkan menjadi urusan wajib didalam PP No. 38/2007 pasal 7 ayat (2) huruf t, bersama dengan urusan otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, dan persandian. Didalam Permendagri No. 57/2007 disebutkan bahwa Badan Kepegawaian dan Diklat masuk menjadi salah satu Lembaga Teknis Daerah yang sekurang-kurangnya dibentuk di tingkat provinsi. Selain itu terdapat aturan yang lebih spesifik terbentuknya Badan Kepegawaian Daerah, yakni melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 159/2000 tentang Pedoman Pembentukan Badan Kepegawaian Daerah. Jelas dinyatakan pada pada pasal 5 ayat (1) Peraturan Presiden tersebut, bahwa disetiap daerah dibentuk BKD. Dengan demikian kedepan, penyelenggaraan urusan manajemen kepegawaian diserahkan kepada Badan Kepegawaian Daerah (BKD).

Selain itu, terkait perumpunan bidang pemerintahan, sesuai dengan Permendagri No.57/2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah, disana disebutkan bahwa perumpunan bidang pemerintahan yang diwadahi dalam bentuk dinas tidak dapat menjadi lembaga teknis dan sebaliknya, lembaga teknis daerah tidak dapat menjadi dinas daerah. Pada aturan tersebut, ketahanan pangan adalah salah satu urusan yang masuk rumpun lembaga teknis daerah, yang hanya bisa diwadahi dalam bentuk badan/kantor. Menurut PP No. 38/2007, urusan ketahanan pangan merupakan salah satu urusan wajib (pasal 7 ayat (2) huruf m), sedangkan pertanian dan kehutanan adalah urusan pilihan (pasal 7 ayat (4) huruf b dan c). Kondisi eksisting saat ini di Provinsi Kalimantan Utara, urusan pertanian, kehutanan, serta ketahanan pangan dimasukkan kedalam satu wadah OPD, dengan nomenklatur Dinas Pertanian, Kehutanan, dan Ketahanan Pangan. Sehingga sebaiknya jika dilakukan evaluasi terhadap OPD, maka urusan ketahanan pangan dikembalikan para rumpun aslinya (LTD) sesuai peraturan perundangan, bisa dalam bentuk badan maupun kantor.

Urusan-urusan pemerintahan yang diwadahi dalam Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) juga turut memperhatikan kondisi geografis wilayah

Kalimantan Utara; kondisi demografis masyarakatnya yang heterogen; serta potensi ekonomi lainnya seperti hutan tropis, laut dan tambak, sumberdaya mineral, pertanian, dan perkebunan. Besarnya potensi strategis penanganan urusan tersebut menjadikan pembentukan kelembagaan perlu memperhatikan luasan urusan yang ditangani, seperti kelautan serta perikanan yang potensi penanganannya cukup luas sehingga perlu diwadahi dalam suatu SKPD tertentu.

Hasil laut dan tambak berupa ikan, udang, budi daya rumput laut dan hasil laut lainnya merupakan potensi kekayaan yang dimiliki Provinsi Kalimantan Utara. Komoditi Udang dari wilayah Provinsi Kalimantan Utara sudah terkenal bahkan sampai keluar negeri, dan di kenal dengan Udang Borneo atau “Borneo Shrimp”. Sehingga tepat bila kemudian dibentuklah Dinas Kelautan dan Perikanan Provinsi Kalimantan Utara.

Wilayah Kalimantan Utara yang berada pada zona perbatasan dengan negara lain memegang peran utama dalam menjaga kedaulatan dan integritas bangsa Indonesia. Oleh karena itu, terkait urusan pengelolaan perbatasan, Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara memberikan perhatian yang cukup besar karena banyaknya faktor yang terkait didalamnya, diantaranya: faktor ekonomi, politik, pertahanan, dan sosial kemasyarakatan. Perhatian Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara ini pun diwujudkan dengan membentuk kelembagaan yang secara khusus menangani kawasan perbatasan yaitu Badan Pengelola Perbatasan Daerah.

Dengan kondisi yang masih baru saat ini, penyesuaian pelaksanaan urusan pemerintahan dengan pencapaian visi dan misi Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara tentu belum bisa diwujudkan. Belum adanya kepala daerah yang definitif memposisikan pelaksanaan urusan pemerintahan Provinsi Kalimantan Utara oleh SKPD yang terbentuk masih berjalan pada arah pencapaian visi dan misi provinsi induk (Provinsi Kalimantan Timur) yang sama dan saat ini lebih dominan pada melaksanakan pembenahan infrastruktur internal SKPD masing-masing, disamping pelaksanaan koordinasi dengan Pemerintah Kabupaten/ Kota di wilayah Kalimantan Utara tetap berjalan.

Azwar Abubakar (2014)¹ menyebutkan setidaknya terdapat empat isu strategis pembangunan nasional yang perlu dijadikan dasar dalam penyusunan

1 <http://www.menpan.go.id/berita-terkini/2479-azwar-abubakar-tidak-setiap-urusan-harus-dibentuk-kementerian>

kelembagaan pemerintah dalam 5 tahun ke depan. Isu-isu strategis ini juga dapat dijadikan salah satu bahan pertimbangan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara dalam menata kelembagaan yang lebih optimal.

1. Isu pertama adalah penguatan ekonomi kompetitif. Hal-hal yang terkait di sini meliputi pertumbuhan ekonomi dan peningkatan daya saing nasional, kebijakan ekonomi nasional yang terpadu, peningkatan ketersediaan infrastruktur dan transportasi, reformasi birokrasi untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi pelayanan publik, tata kelola pemerintahan berbasis teknologi informasi untuk mendorong kemudahan berusaha, serta tegaknya supremasi hukum untuk mendorong kepastian investasi.
2. Isu strategis kedua adalah dukungan sumberdaya alam. Persoalan yang terkait dalam isu ini antara lain peningkatan pemberdayaan masyarakat pertanian, kelautan, perkebunan, dan kehutanan menuju kemandirian ketahanan pangan. Selain itu, juga penciptaan nilai tambah dan potensi sumberdaya alam, peningkatan ketahanan energy dengan porsi energi baru dan terbarukan, dan pengelolaan dan pendayagunaan SDA yang diimbangi dengan keterpaduan penataan ruang dan pelestarian lingkungan hidup.
3. Isu strategis ketiga adalah dukungan sumberdaya manusia. Dalam hal ini meliputi peningkatan mutu dan kualitas SDM agar mampu bersaing secara professional di tingkat global, pengentasan kemiskinan dan peningkatan kualitas hidup, peningkatan kualitas kerukunan antar umat beragama serta peningkatan keimanan dan ketaqwaan, serta pengembangan dan pembinaan kebudayaan nasional.
4. Isu strategis keempat adalah dukungan sumberdaya IPTEK. Di sini meliputi penyelenggaraan litbang terpadu sebagai think tank kebijakan nasional, peningkatan keamanan sistem informasi pemerintah, inovasi nasional untuk meningkatkan daya saing, pemanfaatan dan tata kelola teknologi informasi dan komunikasi, serta transformasi pengembangan Iptek dalam penyelenggaraan perguruan tinggi.

Melihat segala potensi yang dimiliki oleh Provinsi Kalimantan Utara, perlu adanya satu OPD yang menjadi leading sector munculnya inovasi dan kreativitas birokrasi pemerintahandaerah. Hal ini dikuatkan dengan pernyataan Pj. Gubernur untuk terus mendorong setiap orang termasuk jajaran birokrasi di pemerintahan agar harus memiliki kreatifitas, daya saing, dan daya juang untuk

benar-benar ingin membawa perubahan bagi negeri ini ke arah yang lebih baik. Lebih lanjut dikatakan bahwa yang tak kalah penting, pola pikir dalam penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam pelayanan kepada masyarakat harus diperbaiki. Hal tersebut untuk menunjang percepatan pembangunan di segala bidang baik secara nasional, maupun bagi Provinsi Kalimantan Utara sendiri.

Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 20 tahun 2011 tentang Pedoman Penelitian dan Pengembangan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintahan Daerah mendorong pemerintah daerah untuk memiliki Badan Penelitian dan Pengembangan Provinsi yang selanjutnya disingkat BPP Provinsi atau sebutan lainnya, atau lembaga yang menyelenggarakan fungsi kelitbangan. Lembaga tersebut nantinya merupakan penyelenggara fungsi kelitbangan provinsi yang memiliki tugas pokok dan fungsi menyelenggarakan penelitian, pengembangan, pengkajian, penerapan, perencanaan, dan pengoperasian, serta administrasi dan manajemen kelitbangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sehingga di masa mendatang, setiap kebijakan yang dihasilkan memiliki landasan, tidak hanya landasan hukum saja namun juga landasan akademik yang dihasilkan oleh BPP Provinsi.

Dukungan Terhadap Sumber Daya Aparatur dan Infrastruktur Kelembagaan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara

Saat ini kebutuhan akan PNS yang cukup banyak sangat mendesak untuk dipenuhi, khususnya pada level pelaksana yang memang jumlahnya saat ini sangat terbatas. Dari wawancara yang dilakukan diperoleh informasi bahwa kebutuhan ideal jumlah PNS di lingkungan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara dalam lima tahun ke depan adalah sebanyak 1200 orang. Kenyataan saat ini menunjukkan bahwa jumlah PNS yang ada hanya sebanyak 340 orang dan jumlah ini sebagian besar menduduki posisi jabatan struktural. Belum lagi dengan kualitas PNS yang masih memerlukan peningkatan kapasitas. Namun, Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara menjawab persoalan ini dengan melakukan lelang jabatan (*open bidding*) pada beberapa jabatan struktural strategis, sehingga diharapkan pejabat yang terpilih mampu memimpin dan meningkatkan kinerja organisasi lebih cepat dan lebih baik.

Langkah untuk melakukan lelang jabatan yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara, bukan tanpa kritikan. Salah satu LSM yang ada di Kalimantan Utara memberikan pandangan terkait dilakukannya lelang jabatan. Mereka mengatakan bahwa proses lelang jabatan tersebut akan memberikan peluang bagi orang luar untuk masuk ke Kalimantan Utara. Proses pengisian jabatan disarankan melalui mekanisme seperti biasa saja. Apabila jenjang karir sudah memenuhi, tinggal naik jabatan. Wajar jika proses lelang jabatan dilakukan di Jakarta, sedangkan di tempat lain pun masih jarang yang melakukan lelang jabatan. Sehingga lelang jabatan yang ada di Provinsi Kalimantan Utara dianggap terlalu dini dilakukan.

Pernyataan Pj. Gubernur Kalimantan Utara yang dimuat didalam situs resmi Provinsi Kalimantan Utara menyatakan bahwa langkah untuk melakukan *open bidding* adalah kehormatan bagi Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara. Setiap PNS yang telah mencukupi pangkat atau golongannya boleh melamar pada jabatan yang di lelang, pengumumannya dilakukan secara terbuka dan dimuat di media cetak maupun elektronik, uji seleksinya dilakukan langsung oleh Kepala Lembaga Administrasi Negara (LAN RI). Namun demikian, memang harapannya adalah para pelamar adalah para PNS yang berasal dari dalam Kalimantan Utara sendiri. Apabila memang nantinya ada dari luar Kalimantan Utara, asal memenuhi kompetensi yang dipersyaratkan, Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara tidak mempermasalahkannya.

UU No. 5/2014 tentang ASN pada pasal 108 ayat (1) menyatakan bahwa pengisian jabatan pimpinan tinggi utama dan madya pada kementerian, kesekretariatan lembaga negara, lembaga nonstruktural, dan instansi daerah dilakukan secara terbuka dan kompetitif dikalangan PNS dengan memperhatikan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan latihan, rekam jejak jabatan, dan integritas serta persyaratan lain yang dibutuhkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sehingga proses pengisian jabatan dalam birokrasi akan menganut sistem promosi terbuka, yang saat ini oleh Pj. Gubernur Kalimantan Utara disebut "lelang jabatan (*open bidding*)". Pengisian jabatan pimpinan tinggi, baik di pusat maupun di daerah akan dilakukan secara terbuka atau "dilelang" di antara PNS yang memenuhi syarat-syarat jabatan dan standar kompetensi jabatan.

Proses promosi jabatan dilakukan dengan tahapan: Pertama;

pengumuman secara terbuka kepada instansi lain dalam bentuk surat edaran melalui papan pengumuman, dan/ atau media cetak, media elektronik (termasuk media *on-line/ internet*) sesuai dengan anggaran yang tersedia. Setiap pegawai yang telah memenuhi syarat administratif berupa tingkat ke pangkatan dan golongan, diperbolehkan mendaftarkan diri untuk mengisi lowongan yang tersedia. Tahap kedua, mekanisme seleksi/ penilaian kompetensi manajerial dan kompetensi bidang (substansi tugas). Penilaian kompetensi manajerial dilakukan dengan menggunakan metodologi psikometri, wawancara kompetensi dan analisis kasus dan presentasi. Sedangkan penilaian kompetensi bidang dilakukan dengan metode tertulis dan wawancara (standar kompetensi bidang disusun dan ditetapkan oleh masing-masing instansi sesuai kebutuhan jabatan dan dapat dibantu oleh assessor. Ketiga, Panitia Seleksi mengumumkan hasil dari setiap tahap seleksi secara terbuka melalui papan pengumuman, dan/ atau media cetak, media elektronik (termasuk media *online/ internet*).

Ada beberapa hal yang menjadi nilai positif dari dilakukannya lelang jabatan. Menurut Nasution², nilai-nilai tersebut antara lain:

1. Mendapatkan *outcome* yang terbaik, yaitu terpilihnya PNS yang memiliki kompetensi dan profesionalitas yang memadai sesuai dengan jabatannya, sekaligus memiliki hati nurani yang bersih, atau paling tidak memiliki rekam jejak yang baik;
2. Adanya *fit and proper test*, persaingan positif akan terbuka. Logikanya adalah bahwa tidak ada kualitas yang lahir tanpa sebuah kompetisi. Tentu dengan adanya persaingan/ kompetisi sehat akan mendorong semangat bagi peningkatan kualitas, kinerja, dan disiplin PNS;
3. Bagi pejabat pembina kepegawaian dan pejabat eselon I dan II, yang berwenang memberikan mandat bagi PNS dalam jabatan tertentu, dengan lelang jabatan dapat memberikan manfaat untuk menghindarkan diri dari intervensi berbagai pihak yang berusaha menempatkan “orangnya” dalam jabatan strategis di lingkungan masing-masing;
4. Memperkuat sistem manajemen karir berdasarkan merit sistem, dimana terbuka peluang yang sama bagi setiap PNS untuk meningkatkan karir berdasarkan kompetensi yang dimilikinya; dan

2 Nasution, Mahmun Syarif. (n.d). Diskusi: Lelang Jabatan Dalam Perspektif Kebijakan Publik. dapat diunduh di: <http://sumut.kemenag.go.id/file/file/TULISANPENGAJAR/vdyr1370450043.pdf>

5. Bagi masyarakat, ini adalah kesempatan terbaik untuk membuktikan apakah kinerja pelayanan publik akan semakin baik? Tentu peran aktif masyarakat dalam melakukan pengawasan juga menjadi faktor penting bagi peningkatan kualitas pelayanan publik.

Oleh karena itu menjadi tepat langkah yang telah diambil oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara untuk menjalankan amanat undang-undang, sekaligus sebagai landasan budaya organisasi baru yang akan terus dijalankan di Provinsi Kalimantan Utara.

Pemerintah Provinsi Kaltara saat ini masih menempati kantor bekas Pemerintah Kabupaten Bulungan sebelumnya. Sedangkan SKPD Provinsi Kaltara masih menggunakan beberapa kantor eks Dinas-Dinas Pemerintah Kabupaten Bulungan dan beberapa gedung aset Pemerintah Provinsi Kaltim yang sudah dihibahkan. Keterbatasan sarana dan prasarana kantor tentu menghambat pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan saat ini memang sebagian besar anggaran hibah yang diperoleh Pemerintah Provinsi Kaltara adalah untuk membenahi infrastruktur internal SKPD. Terbatasnya sarana dan prasarana perkantoran dapat memberikan implikasi pada kurang optimalnya pelayanan yang dapat diberikan kepada stakeholder (baik publik maupun Pemerintah Kabupaten/ Kota). Oleh karena itu, program pemenuhan sarana dan prasarana kelembagaan perlu dilakukan secepatnya dalam jangka waktu dekat ini sehingga pelayanan pemerintahan dapat berjalan efektif.

Besarnya ketergantungan terhadap anggaran bantuan atau hibah dari Pemerintah Provinsi Kaltim, dan Pemerintah Kabupaten/ Kota di wilayah Kaltara juga masih menjadi hambatan pengembangan kelembagaan di Provinsi Kaltara. Belum mandirinya anggaran yang dimiliki Pemerintah Provinsi Kaltara memberikan sinyal bahwa perluasan kelembagaan perlu diperhitungkan dengan cermat. Selain itu, distribusi anggaran kepada SKPD-SKPD yang ada sesuai ruang lingkup kewenangannya juga perlu diperhitungkan dengan akurat. Postur APBD Provinsi Kaltara diharapkan sudah cukup kuat dan mandiri untuk menopang kinerja kelembagaannya dalam 3 tahun ke depan. Diprediksi pada tahun 2015, Pendapatan Asli Daerah (PAD) Pemerintah Provinsi Kaltara mencapai Rp 1,7 Triliun. Jumlah ini tentu cukup besar untuk membiayai program dan kegiatan SKPD-SKPD yang telah dibentuk.

Strategi untuk mengatasi masalah infrastruktur gedung perkantoran

yang saat ini terjadi, telah dilakukan dengan membuat rencana pembangunan kompleks kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi Kalimantan Utara yang terpadu. Berdasarkan data yang didapat dari laman resmi pemerintah Provinsi Kalimantan Utara, disebutkan bahwa ekspose rencana pembangunan gedung sekretariat Provinsi Kalimantan Utara dilakukan sebagai acuan agar hasilnya nanti sesuai dengan harapan dan visi-misi pembangunan di Provinsi Kalimantan Utara. secara umum nantinya akan dibangun gedung yang memiliki 6 lantai, 2 lantai basement, dengan ketinggian total 24,5 meter yang telah disesuaikan dengan peraturan kebandarudaraan yang berlaku. Konsep arsitektur yang diusung tetap mempertahankan konsep *green building humanity* dengan bangunan sekitar serta keterbukaan. Luas ruang keseluruhan bangunan adalah 23,872m². Dengan luasan tersebut diharapkan dapat mengantisipasi peningkatan jumlah pegawai dan unit-unit kerja untuk beberapa tahun kedepan.

Konsep penampilan bangunan menggunakan konsep modern, disesuaikan dengan visi Pemerintah untuk menjadikan Provinsi Kalimantan Utara menjadi yang terdepan, memajukan dan mengembangkan pertumbuhan ekonomi wilayah, sosial budaya, politik dan pertahanan negara perbatasan. Konsep modern mewakili sikap visioner, dinamis dan terbaru, yang diharapkan menjadi jiwa dalam penyelenggaraan pemerintahan. Konsep monumental juga diterapkan bentuk fasade luar untuk memberi kesan anggun dan berwibawa.

Pada bagian depan bangunan ditampilkan fasade berbentuk gerbang, yang memiliki filosofi bahwa Provinsi Kalimantan Utara merupakan pintu gerbang negara di wilayah utara. Pintu gerbang memberi kesan keterbukaan serta transparansi dalam hal keuangan dan penyelenggaraan pemerintahan juga memberi kesan penerimaan bagi masuknya investor-investor luar dan masuknya ide-ide bagi pembangunan Provinsi Kalimantan Utara.

Simbol ataupun ciri khas kedaerahan ditampilkan melalui siluet-siluet ukiran interior-interior ruang. Tanpa mengurangi semangat kesatuan dan kebersamaan serta keterbukaan pada masuknya kebudayaan luar daerah ataupun kebudayaan global. Pada bangunan ini menggunakan warna dominan biru, yang mencerminkan karakteristik negara Indonesia sebagai Negara Maritim dan karakteristik Daerah Provinsi Kalimantan Utara yang dikelilingi oleh perairan dan laut.

Dengan demikian Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara telah bersiap dalam menyediakan infrastruktur, sarana, dan prasarana yang memadai, modern, dan mencerminkan harapan serta cita-cita sebagai Provinsi beranda terdepan di bagian utara wilayah NKRI.

Dukungan lainnya adalah penyerahan kewenangan yang masih ditangani oleh pemerintah provinsi induk atau Provinsi Kaltim yang secara bertahap perlu diserahkan kewenangnya kepada Pemerintah Provinsi Kaltara. Adanya kewenangan yang utuh khususnya pada pengelolaan kerjasama antar daerah, kerjasama antara pemerintah dan sektor privat, SOSEKMALINDO, dan lain-lain akan semakin mengoptimalkan peran Pemerintah Provinsi Kaltara disatu sisi dan disisi lain mengurangi beban pekerjaan Pemerintah Provinsi Kaltim.

Dukungan Publik Terhadap Kelembagaan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara

Kelahiran Provinsi Kaltara salah satunya diinisiasi oleh dukungan publik dalam rangka mengembangkan wilayah Kaltara serta upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik di wilayah kaltara. Dengan demikian, kehadiran Pemerintah Provinsi Kaltara dengan didukung oleh perangkat kelembagaannya baik ditingkat sentral (Ibukota Provinsi) maupun ditingkat lokal (Unit Pelaksana Teknis) diharapkan dapat mewujudkan keinginan publik tersebut.

Publik Kaltara sendiri mengharapkan pelayanan dasar dapat disediakan seperti pendidikan, kesehatan, pelayanan lainnya seperti pengurusan administratif dan perizinan, serta penyediaan infrastruktur jalan dan jembatan yang memadai. Harapan-harapan mendasar ini menjadi perhatian khusus bagi Pemerintah Provinsi Kaltara dalam mendesain kelembagaan sesuai kebutuhan publik. Kondisi lain juga menegaskan bahwa masyarakat Provinsi Kaltara menginginkan keterbukaan atas pelaksanaan kegiatan pemerintahan yang dilakukan, sehingga mekanisme transparansi atas kinerja SKPD akan mendorong keaktifan publik untuk mengawasi dan mengontrol kinerja pemerintah provinsi.

Bukti kebersamaan dan dukungan untuk saling bahu-membahu antara Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara dan masyarakat adalah digagasnya forum

Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) tingkat provinsi, yang dilaksanakan untuk pertama kali pada tanggal bulan April 2014. Semua perwakilan pemerintah kabupaten/kota se Kalimantan Utara hadir, beserta para masyarakat, dan tokoh adat/ agama yang ada di Provinsi Kalimantan Utara, karena sekaligus akan diadakan penyusunan rencana kerja pemerintah provinsi tahun 2015. Selain itu pemerintah provinsi juga mengundang kalangan akademisi dari berbagai universitas di Indonesia, seperti: UI, ITB, UGM, IPB, IPDN, Unmul, Universitas Kaltara, serta Universitas Borneo Tarakan.

Proses keterlibatan publik terhadap penyusunan kelembagaan Pemerintah Provinsi Kaltara juga relatif jelas terlihat. Hal ini ditandai dengan dilibatkannya beberapa institusi eksternal untuk memberikan masukan dan pemikiran terkait kelembagaan Pemerintah Provinsi Kaltara. Keterlibatan publik lainnya masih pada taraf perencanaan pembangunan dan sosialisasi atas program-program Pemerintah Provinsi Kaltara. Kerjasama-kerjasama juga dilakukan dengan beberapa perguruan tinggi dalam rangka meningkatkan kualitas sumberdaya manusia di Provinsi Kaltara. Kerjasama yang dilakukan dengan berbagai universitas di bidang pendidikan, penelitian, dan pengabdian kepada masyarakat, serta peningkatan kualitas SDM di Kalimantan Utara, merupakan investasi jangka menengah sampai panjang yang akan diisi oleh tenaga-tenaga ahli/ profesional/ akademisi dari dalam Kalimantan Utara sendiri. Berikut adalah tabel kerjasama yang telah dilakukan pemerintah Provinsi Kalimantan utara dengan berbagai universitas terkemuka di Indonesia:

Tabel 4.3
Kerjasama Antara Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara
dengan Universitas di Indonesia

No	Nama Universitas	Lokasi
1	Universitas Indonesia	Jakarta
2	Universitas Gadjah Mada	Yogyakarta
3	Institut Teknologi Bandung	Bandung
4	Institut Pemerintahan Dalam Negeri	Jatinangor
5	Universitas Negeri Surabaya	Surabaya
6	Universitas Negeri Malang	Malang

No	Nama Universitas	Lokasi
7	Pusat Pengembangan dan Pemberdayaan Pendidikan dan Tenaga Kependidikan Vocational Education Development Centre	Malang
8	Institut Pertanian Bogor	Bogor
9	Universitas Borneo Tarakan	Tarakan
10	Universitas Kaltara	Bulungan
11	Universitas Mulawarman	Samarinda

Sumber: Data diolah, 2014

Penguatan Kelembagaan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara

1. Aspek Manajerial

Aspek manajerial (management) merupakan pencapaian sasaran-sasaran dengan cara yang efektif dan efisien terhadap sumberdaya yang dimiliki. Aspek manajerial merupakan aspek yang penting dianalisis bagi penguatan kelembagaan. Meskipun telah memiliki wadah OPD, namun tanpa didukung dengan manajemen kelembagaan yang baik, bukan tidak mungkin akan mengalami kegagalan dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan daerah. Proses manajerial atau kaidah ini akan tergambar dari masing-masing fungsi yang ada dalam manajemen. Masing-masing fungsi tidak dapat berjalan sendiri-sendiri, akan tetapi harus dilaksanakan secara berkesinambungan, karena kaitan antara satu fungsi dengan fungsi lainnya sangat erat. Apabila salah satu fungsi tidak dapat dijalankan secara baik, maka jangan diharapkan tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat tercapai. Untuk keperluan kelembagaan di Provinsi Kalimantan utara yang perlu dianalisis adalah bagaimana fungsi-fungsi manajemen seperti koordinasi, pengawasan, evaluasi, serta perencanaan sekaligus feedback yang didapat dari aspirasi masyarakat menjadi lebih penting diterapkan secara benar dalam pencapaian tujuan dan sasaran pemerintahan daerah yang efektif dan efisien.

2. Koordinasi

Melihat karakteristik, potensi, serta permasalahan yang ada di Provinsi Kalimantan Utara, maka koordinasi menjadi masalah serius untuk dibenahi. Kepentingan pengembangan dan pembangunan wilayah di Provinsi Kalimantan Utara bukan hanya bersifat lokal saja, tetap juga merupakan kepentingan

nasional. Oleh karenanya keefektifan sistem koordinasi sangat tergantung pada harmonisasi hubungan antar lembaga-lembaga yang berkepentingan, baik di pusat maupun di daerah. koordinasi internal antar SKPD pada level provinsi ataupun antar SKPD lintas kabupaten/ kota, dan koordinasi eksternal, antara pusat daerah harus terstruktur. Pada *issue* mengenai perbatasan, maka perlu adanya penguatan kelembagaan daerah untuk bisa menjadi *leading agency* dalam mengkoordinasikan program percepatan pengembangan dan pembangunan wilayah perbatasan. Kelembagaan tersebut secara struktur keorganisasian diberi kewenangan untuk melakukan koordinasi antarinstansi pusat-daerah dan sekaligus memiliki kedekatan dengan masyarakat dan dunia usaha. Berdasarkan pertimbangan tersebut maka Badan Pengelola Perbatasan Daerah menjadi pilihan sebagai koordinator pelaksanaan program dan kegiatan di wilayah perbatasan. Sehingga, menjadi jelas bila penguatan kewenangan, SDM Aparatur, serta anggaran difokuskan pada SKPD tersebut.

Koordinasi harus dilakukan dari tahap penyusunan identifikasi penyebab dan masalah perbatasan, masterplan pengembangan dan pembangunan wilayah perbatasan, perancangan atau perencanaan program dan kegiatan, sosialisasi program melalui proses sosial yang matang, pelaksanaan dan implementasi program di lapangan, serta dalam kegiatan monitoring dan evaluasi. Di samping itu koordinasi yang harmonis dari tahap awal hingga akhir diharapkan memperoleh umpan balik dari masyarakat dan pelaku usaha guna penyempurnaan berbagai program pengembangan wilayah perbatasan di masa mendatang.

Kualitas hasil koordinasi yang dilakukan sebetulnya dapat dilihat dari sejauh mana aspek/unsur penguatan/ pengembangan program dapat mereka capai, baik yang dicapai oleh SKPD sebagai individu organisasi maupun pada saat didalam tim koordinasi, realisasi tugas dan fungsi seluruh tim koordinasi yang terlibat, maupun aturan yang digunakan untuk mendukung tercapainya tujuan program.

Catatan tentang keberhasilan dalam mendukung program, keberhasilan solusi dalam penanganan masalah, kelancaran proses pelaksanaan tugas dan fungsi pada setiap tahapan, berbagai dokumen yang dihasilkan yang dapat dijadikan alat untuk meningkatkan kualitas program, dan masih banyak lagi sederetan hasil kegiatan yang merupakan contoh-contoh yang

dapat mengindikasikan kualitas hasil kerja tim koordinasi. Adanya hasil koordinasi yang sukses tersebut, baik di tingkat pusat, provinsi, kabupaten, kecamatan maupun di tingkat desa mengindikasikan pula telah berjalannya upaya koordinasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah, dengan Badan Pengelola Perbatasan Daerah sebagai *leading agency* percepatan pembangunan wilayah perbatasan.

3. Pengawasan

Mengawasi atau mengendalikan merupakan hal yang penting untuk menjaga agar program dan kegiatan yang telah direncanakan dan dijalankan selesai tepat pada waktunya. Pengawasan meliputi monitoring terhadap sumber daya, kualitas dan anggaran. Pengawasan juga berarti menyimpulkan umpan balik untuk memperbaiki rencana program dan kegiatan, serta memindahkan sumber daya ke tempat dimana paling dibutuhkan.

Permasalahan yang sering muncul dari hasil wawancara dengan masyarakat didapati fakta bahwa pengawasan kinerja pemerintah daerah di Provinsi Kalimantan Utara masih rendah. Hal ini tentu saja dari sudut pandang masyarakat, yang menyatakan bahwa program dan kegiatan saat ini belum menyentuh apa yang dirasakan dan diharapkan oleh masyarakat. Permasalahan di bidang pertanahan menjadi salah satu contoh yang muncul pada saat dilakukan penelitian ini. Dengan adanya daerah baru, masalah batas wilayah, sengketa lahan, dan sejenisnya menjadi penting untuk diselesaikan karena rentan terjadinya konflik horizontal. Laporan dari hasil pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat, harus mendapat respon cepat agar permasalahan yang muncul di lapangan tidak menjadi berlarut-larut. Dengan wilayah yang luas dan karakteristik geografis yang cukup menantang, aspek pengawasan menjadi penting mendapat penguatan pada setiap fungsi kelembagaan yang ada di Provinsi Kalimantan Utara.

Tanggapan pemerintah daerah terhadap pengawasan merupakan faktor yang vital. Sekali lagi, mengingat kondisi yang ada di daerah, maka pengawasan tidak bisa hanya dilakukan oleh satu pihak saja (pemerintah daerah). Pengawasan terbaik merupakan kegiatan positif yang diharapkan semua pihak. Kondisi ini bisa tercapai kalau pemerintah daerah dapat memberikan motivasi kepada masyarakat untuk ikut membantu mengawasi apa yang sedang dikerjakan dan begitu juga sebaliknya, masyarakat melakukan

pengawasan agar pemerintah daerah bekerja lebih baik. Pemerintah Daerah dianjurkan untuk menjelaskan ukuran yang dipakai atau sebaiknya bersama-sama dengan masyarakat dalam menentukan model pengawasan yang diberikan sesuai dengan porsinya. Pengawasan yang terbaik adalah sebuah sikap yang berlandaskan pada pandangan bahwa semua kegiatan harus dilakukan secara bersama-sama.

Model pengawasan yang bisa dilakukan: pertama adalah pengamatan langsung. Masyarakat sebagai komponen utama pembangunan yang bersinggungan langsung dengan dampak kebijakan, dapat melihat langsung dan mencari tahu apa yang sedang dilakukan oleh pemerintah daerah. Cara ini dapat membantu dalam mengecek dan melaporkan hal-hal yang tidak disentuh, atau belum dikerjakan oleh pemerintah daerah. Model pengawasan ini memiliki kelemahan, karena sifatnya yang subyektif, sulit mengukur keakuratannya, serta dapat mengganggu kinerja eksekutif jika terjadi silang pendapat informasi yang masuk dari masyarakat sendiri. Kedua, melalui laporan lisan. Pemerintah daerah dapat turun kelapangan mencari informasi melalui wawancara atau mengadakan pertemuan kelompok dan mengadakan diskusi, baik formal dan informal. Cara ini dilakukan untuk menggali permasalahan yang ada dilapangan dan mengetahui reaksi terhadap permasalahan yang ada tersebut. Dengan cara ini, pemerintah daerah dapat memperoleh informasi langsung dari masyarakat, melihat secara nyata, merasakan “intonasi suara” masyarakat, dan lebih dapat membuat evaluasi umum mengenai apa yang sedang terjadi. Model ketiga adalah laporan tertulis. Cara ini tentu saja lebih bersifat menyeluruh dan lebih akurat. Data-data dikumpulkan serta diolah menggunakan metode statistik, menggabungkan dua metode diatas (pengamatan dan laporan lisan), memiliki sistematika dalam menyampaikan laporan pengawasan yang lebih komprehensif.

4. Evaluasi

Saludung (2009)³, menyatakan bahwa evaluasi bertujuan bukan untuk membuktikan tetapi untuk meningkatkan, mengembangkan, dan memperbaiki. Sehingga bisa dipahami bahwa tujuan evaluasi bukan untuk membutuhkan

³ Saludung, Jokebet. 2009. Artikel Jurnal: Peranan Evaluasi Dalam Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Jurusan. Jurnal Medtek, Vol.1, No. 2, Oktober 2009.

sesuatu, tetapi lebih kepada upaya untuk meningkatkan dan memperoleh informasi berkenaan dengan: 1) kesesuaian antara kebutuhan dengan tujuan program, 2) kebaikan-kebaikan dan kelemahan-kelemahan dari strategi, peralatan dan sumberdaya yang digunakan untuk merealisasikan tujuan yang telah ditentukan, 3) ketepatan dan ketidaktepatan pelaksanaan program dalam rangka pencapaian tujuan program, 4) ketercapaian tujuan program yang telah dilaksanakan bila dibandingkan dengan tujuan program yang telah ditentukan. Dengan demikian hasil evaluasi akan menjadi umpan balik yang dapat digunakan sebagai dasar dalam peningkatan dan perbaikan selanjutnya.

Untuk mewujudkan Provinsi Kalimantan Utara sebagai pintu gerbang NKRI terdepan di bagian Utara, maka harus dilakukan evaluasi menyeluruh terhadap semua program dan kegiatan yang selama ini dilakukan. Mengapa masalah pembangunan wilayah perbatasan tidak kunjung berhasil di masa lalu. Sekretaris Provinsi Kalimantan Utara mengatakan bahwa sebagai daerah otonomi baru, maka Provinsi Kalimantan Utara memerlukan cara-cara baru dalam mengejar ketertinggalan. Permasalahan utama telah teridentifikasi pada saat masih tergabung kedalam Provinsi Kalimantan Timur. Evaluasi menyeluruh akan melahirkan antisipasi kebijakan, agar program dan kegiatan yang dihasilkan tidak mengalami kegagalan di masa mendatang. Empat kesenjangan yang selama ini dihadapi dan dibutuhkan formulasi serta implementasi kebijakan yang tepat, antara lain: 1) ketertinggalan perkembangan ekonomi kawasan perbatasan Kalimantan Utara dengan Malaysia (Sabah dan Serawak), 2) aksesibilitas yang rendah, sarana dan prasarana, telekomunikasi, serta transportasi yang terbatas menyebabkan daerah perbatasan menjadi terisolir. Selain itu pengamanan kawasan perbatasan menjadi berkurang, menyebabkan banyaknya kasus illegal logging, illegal fishing, illegal minning, penyelundupan obat-obat terlarang, serta human trafficking yang menimbulkan kerugian tidak sedikit. Kesenjangan nomor 3) tingkat kesehatan, pendidikan, dan keterampilan penduduk di kawasan perbatasan yang umumnya masih rendah. Akibatnya penduduk lokal hanya menjadi penonton atau hanya menjadi buruh di wilayahnya sendiri, dan 4) keterbatasan sumber daya energi, terutama listrik menghambat masuknya investor untuk masuk, karena pasokan energi listrik menjadi sumber utama dalam pembangunan pusat industri.

5. Mendorong Aspirasi Masyarakat

Untuk membawa Kalimantan Utara menjadi Provinsi terdepan di masa mendatang, maka dalam setiap rencana aksi pembangunannya tidak bisa lagi lepas dari peran serta masyarakat. Telah terbukti pada tataran global, kesadaran akan kelemahan pendekatan top-down dalam kegiatan pembangunan telah mendorong munculnya perhatian pada peranan partisipasi masyarakat dan pentingnya memahami dinamika masyarakat (Das Gupta et al, 2003). Konsep membangun dari pinggir sebenarnya telah diterapkan di Kalimantan Utara, khususnya di Kabupaten Malinau. Menurut Bupati Malinau bahwa terdapat satu pemikiran untuk membangun Kabupaten Malinau yang berada di perbatasan Indonesia-Malaysia harus dimulai dari desa, sebab kemajuan daerah tersebut ditentukan oleh kemajuan dan kesejahteraan masyarakat desa yang merupakan tempat dan komunitas masyarakat Malinau. Konsep ini dinamakan Gerakan Desa Membangun (Gerdema). Konsep ini bisa diadopsi oleh Pemerintah Provinsi, sebagai satu cara/ strategi yang sesuai dengan karakteristik Kalimantan Utara. Terdapat tujuh prinsip Gerdema yang merupakan bukti nyata masyarakat diletakkan sebagai subyek pelaku pembangunan dan memberikan kepercayaan penuh kepada masyarakat selaku pemegang kedaulatan tertinggi yang harus pertama menikmati kesejahteraan, antara lain: 1) masyarakat desa sebagai wilayah terkecil dalam pemerintahan NKRI sebagai penentu keberhasilan pembangunan; 2) kepercayaan sepenuhnya dilimpahkan kepada pemerintahan desa; 3) semangat dan inisiatif pembangunan datang dari masyarakat desa; 4) desa bebas menyusun perencanaan pembangunan desa-nya; 5) penguatan dan pemanfaatan potensi dan kearifan lokal di desa; 6) terbangunnya desa-desa sesuai karakteristik potensi dan kearifan lokalnya, dan; 7) terwujudnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes).

Permasalahan keterbatasan SDM yang berkualitas di daerah sebenarnya bisa diatasi dengan model pendampingan oleh fasilitator seperti pada program pemerintah pusat, yaitu Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri). Strategi penguatan partisipasi terletak pada 5 hal, seperti yang disampaikan oleh Herrawati (2006), yaitu:

1. Meningkatkan prakarsa masyarakat. Pemerintah daerah dapat mendorong agar masyarakat mampu mengembangkan prakarsanya secara berkesinambungan. Cara ini bisa ditempuh dengan menambah

- jumlah fasilitator/ pendamping yang bisa didatangkan dari mahasiswa KKN, ataupun fasilitator yang dibiayai oleh pemerintah daerah.
2. Meningkatkan pembiayaan masyarakat. Pembentukan APBDes seperti pada konsep Gerdema akan mendorong masyarakat untuk bisa membuat sendiri pembiayaan pembangunan dilingkup masyarakat desa. Selain itu pemerintah provinsi sebagai katalisator sudah seharusnya memberikan dana-dana stimulus pembangunan yang berkelanjutan dan besarnya tidak seratus persen dari nilai proyek.
 3. Meningkatkan pembuatan keputusan oleh masyarakat. Perlu penguatan modal sosial dalam masyarakat, yaitu memberikan pendidikan nonformal, dengan langkah pertama memang dilakukan oleh fasilitator yang diberikan pemerintah daerah. Namun seiring berjalannya waktu, dengan semakin meningkatnya pelibatan masyarakat dalam kegiatan, maka akan berangsur mengurangi peran fasilitator dalam pengambilan keputusan, dan yang terjadi adalah semakin meningkatnya intensitas pengambilan keputusan oleh masyarakat dengan indikasi meningkatnya jumlah kegiatan dan masyarakat yang berperan didalamnya.
 4. Meningkatkan kemampuan untuk memobilisasi tenaga. Masyarakat perlu memperkuat keberadaan jaringan sosial dengan cara menghidupkan kembali organisasi kemasyarakatan sebagai sarana memobilisasi tenaga. Jaringan sosial yang berupa organisasi-organisasi kemasyarakatan, maka masyarakat bisa lebih bertambah pengetahuannya. Selain itu nantinya akan sampai pada kelembagaan masyarakat dimana organisasi kemasyarakatan tersebut sebagai kontrol bagi mereka yang tidak mau terlibat secara aktif dalam pembangunan wilayahnya.
 5. Meningkatkan kemampuan menyelesaikan masalah dan melaksanakan pembangunan. Perlu ada dokumentasi dan seperangkat pedoman teknis dilapangan, sebagai arahan bagi semua pihak yang berkepentingan berupa hak, kewajiban, serta sanksi apabila terjadi pelanggaran. Selain itu dalam melaksanakan pembangunan, pemerintah provinsi perlu terus memberikan dukungan teknis, berupa pembelajaran dan latihan-latihan, serta memberikan gambaran pelaksanaan pembangunan sejenis ditempat lain. Hal ini perlu dilakukan sebagai bahan pembanding/ referensi sehingga masyarakat akan mencari kesesuaian yang bisa

diterapkan sesuai karakteristik daerahnya, serta mampu mengisi pos-pos dalam melaksanakan kegiatan pembangunan didaerahnya tersebut.

Konsep yang orisinal dan sudah diterapkan disalah satu kabupaten di Provinsi Kalimantan Utara, menunjukkan bahwa sebenarnya Kalimantan Utara siap maju dan berkembang lebih pesat apabila dukungan tidak hanya diberikan oleh kabupaten/kota nya saja, tetapi juga diberikan oleh provinsi.

6. Aspek SDM

Issue mengenai Sumber Daya Manusia (Aparatur) menjadi hal utama dalam penguatan kelembagaan di Provinsi Kalimantan Utara. Jumlah personil yang hanya 340 orang pegawai tentu masih kurang dalam melaksanakan fungsi kelembagaan secara optimal. Oleh karenanya, penambahan personil menjadi sangat penting, khususnya untuk tenaga fungsional umum dan tertentu. Strategi lelang jabatan (*open bidding*) diawal berdirinya provinsi baru ini menjadi sinyal kuat bahwa di masa mendatang semua rekrutmen pegawai akan dilakukan secara transparan, jujur, serta akuntabel dengan berorientasi pada kompetensi. Jika dilakukan secara konsisten, maka akan menjadi satu budaya pemerintah provinsi yang sangat baik dan strategis.

Peningkatan kapasitas Sumber Daya Manusia Aparatur menjadi issue penting selanjutnya yang harus dipikirkan dimasa mendatang. Peningkatan kapasitas menurut (Bappenas & UNDP, 2009), terkait erat dengan kreativitas dan inovasi untuk memperkuat pengembangan potensi aparatur, sehingga mampu berkontribusi secara optimal kepadapemerintah daerah. Membangun keterhubungan antara kapasitas teknis dan fungsional dari tiap-tiap individu menjadi kemampuan kolektif sebuah organisasi sangat vital peranannya dalam menunjang efektivitas pemberian pelayanan oleh pemerintah daerah. Bagian ini akan mencakup kebijakan perekrutan dan promosi, penilaian kinerja, ketersediaan ruang berinovasi dan belajar mandiri bagi aparatur, maupun mekanisme-mekanisme manajerial lain yang memungkinkan aparatur mengembangkan kapasitasnya secara baik. Selain itu, akan ditinjau pula kemampuan untuk mengintegrasikan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dalam membangun orientasi, memformulasikan perencanaan dan pemantauan kinerja SKPD; serta bentuk-bentuk pelatihan yang tersedia bagi aparatur.

Selain itu, perlu strategi untuk meningkatkan kemampuan untuk mengakumulasi pengetahuan dan keterampilan. Kemampuan inisangat penting

dalam rangka menjadikan pemerintah provinsi menjadi pusat pembelajaran (*learning center*) bagi kabupaten/ kota di wilayahnya dan bahkan bagi wilayah-wilayah lain yang membutuhkan dukungan untuk pengembangan. Pengetahuan dan keterampilan mencakup institusionalisasi pengetahuan dan keterampilan di tingkat individu aparatur sehingga terakumulasi menjadi kemampuan SKPD, penguatan efektivitas inovasi yang diperoleh dari pembelajaran sehingga dapat direplikasi oleh pihak-pihak lain, sekaligus kemampuan menggali sumber-sumber daya dari luar SKPD untuk penguatan pengetahuan dan keterampilan tersebut. Kemampuan menuliskan pengalaman, mendokumentasikannya secara sistematis, mendialogkannya dengan berbagai pihak yang mampu memberi masukan berharga menjadi sangat penting didalam proses membangun pengetahuan dan keterampilan dari pengalaman empiris ini.

7. Aspek Anggaran

Pengelolaan keuangan mencakup hal-hal yang berkaitan dengan kreativitas untuk memanfaatkan APBD dan Dana Dekonsentrasi dalam rangka mencapai tujuan-tujuan dan hasil-hasil pembangunan, sesuai dengan garis kebijakan yang sudah tertuang dalam RPJMD dan Renstra. Dana untuk pembangunan selalu terbatas, dan oleh karenanya dibutuhkan kapasitas untuk melakukan efisiensi belanja, sehingga dana yang terbatas tersebut dapat sebanyak-banyaknya berkontribusi terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat. Bagian ini akan mencakup kemampuan menganalisis peluang mendapatkan sumber-sumber pendanaan, merancang anggaran sesuai dengan tujuan pembangunan, memanfaatkan anggaran secara tepat waktu dan tepat guna dan melaporkan penggunaannya, serta memonitor dan/atau mengevaluasi pemanfaatannya dalam rangka mencapai tujuan-tujuan dan hasil-hasil pembangunan.

Melihat dari model pengelolaan keuangan diatas, maka pendekatan pada aspek anggaran menjelaskan bahwa perlunya setiap unit kelembagaan pemerintah daerah (SKPD) untuk mampu berkinerja dengan baik serta meningkatkan produktivitasnya secara terus menerus. Output yang dihasilkan selain kinerja yang baik adalah kemampuan menghasilkan pelayanan kepada masyarakat dengan kualitas yang baik pula. Puasnya masyarakat atas pelayanan pemerintah daerah, memberikan efek pada meningkatnya peran masyarakat dalam sektor ekonomi, baik perdagangan maupun jasa, dan juga investasi yang

diharapkan terus mengalir ke daerah. artinya, daerah mampu mengakumulasi pendapatan yang datang dari masyarakat. Apabila ini terus berkembang, maka sumber dana yang semula lebih banyak porsinya dari APBN, secara bertahap akan menurun dan perannya akan digantikan oleh sumber pendapatan fungsional tersebut. Jadi penghematan terhadap anggaran yang berasal dari APBN dapat dilakukan.

8. Teknologi

Melihat letak geografis dan kondisi lingkungan di Kalimantan Utara yang cukup menantang, optimalisasi penggunaan teknologi, khususnya informasi dan telekomunikasi menjadi begitu penting. Penguatan teknologi, baik itu telekomunikasi dan informasi setidaknya akan mengurangi mobilitas aparatur sampai kedaerah-daerah yang sulit dijangkau. Meskipun melihat kondisi lapangan secara langsung penting dilakukan, namun mengingat kondisi beberapa wilayah yang terpencil dan terluar, maka aspek penguatan teknologi menjadi penting. Saat ini perkembangan teknologi informasi begitu pesat, sehingga proses penyelesaian pekerjaan dan kualitas hasil pekerjaan terus mengalami peningkatan dari waktu ke waktu. Oleh karenanya trend saat ini dalam penerapan *e-government* bisa dipertimbangkan di masa mendatang. Penguasaan teknologi terkait dengan dua hal, yaitu SDM dan anggaran. Sehingga kerjasama dengan berbagai universitas di Indonesia yang saat ini telah dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara menjadi landasan pengembangan SDM yang melek teknologi, dan akan diaplikasikan untuk menunjang kinerja pemerintah daerah.

9. Inovasi

Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Riset dan Teknologi Nomor 3 Tahun 2012 dan Nomor 30 Tahun 2012 tentang Sistem Inovasi Daerah, menjadi landasan diterapkannya sistem inovasi yang bisa diterapkan oleh daerah.

Strategi yang bisa diterapkan untuk mendorong terjadinya inovasi di daerah adalah dengan melihat tingkat kematangan sistem inovasi daerahnya (SIDa). Tingkat kematangan SIDa dapat dilihat dengan menggunakan metode ANIS (*Analysis of National Innovation Systems*). Dari penelitian yang dilakukan pada sistem inovasi di Kabupaten Sleman (Bappeda Kab. Sleman, 2013), diketahui bahwa Metode ANIS ini mengidentifikasi faktor-faktor penentu tingkat

kematangan sistem inovasi daerah dan mengelompokkan menjadi 3 (tiga) level :

- a) Level Makro yang terkait dengan kebijakan inovasi meliputi kebijakan inovasi nasional, kebijakan inovasi daerah, master plan, regulasi pro inovasi, kebijakan klaster, pendidikan dan pelatihan dan *R & D foresight*
- b) Level Messo yang terkait dengan dukungan kelembagaan dan program inovasi yaitu:
 - 1) Kelembagaan inovasi dengan ruang lingkup pusat transfer teknologi, taman teknologi (*technopark*), penyedia layanan inovasi, inkubasi teknologi dan bisnis, klaster, program litbang terapan, pendanaan litbang bersama dan intermediasi serta lembaga promosi bisnis.
 - 2) Program pendukung inovasi dengan ruang lingkup pembiayaan *science, technology & innovation*, program litbang dasar, program litbang terapan, pendanaan litbang bersama, intermediasi teknologi, dukungan kewirausahaan, program pengembangan klaster, dan dukungan kerjasama internasional.
- c) Level Mikro yang terkait dengan kapasitas inovasi meliputi universitas, institusi riset dasar, institusi riset swasta, inovator, investor swasta, wirausahawan, UKM dan perusahaan besar

Metode ANIS menilai tingkat kematangan sistem inovasi daerah pada setiap level yang dipengaruhi oleh sistem yang telah terjalin dan interaksi para aktor. Aktor pada level makro (kebijakan) adalah otoritas publik dan pembuat kebijakan yang menjalankan fungsi menetapkan dan mengatur kerangka kebijakan sistem inovasi daerah. Aktor pada level mikro adalah lembaga-lembaga pendukung inovasi dan program-program pemerintah yang terkait dengan inovasi. Aktor pada level mikro yaitu perusahaan, universitas, institusi kebijakan dan institusi riset. Oleh karena itu kedepan, Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara perlu membentuk satu kelembagaan baru yang memang memiliki fungsi melakukan pengembangan inovasi di daerah, yang biasanya dilakukan oleh lembaga penelitian dan pengembangan daerah, biasanya dalam bentuk “Badan”.

Kinerja kelembagaan yang mumpuni pada prinsipnya sangat tergantung pada tiga hal penting, yaitu Pertama, tersedianya infrastruktur kelembagaan yang lengkap dan prima. Hal ini penting karena menjadi acuan utama atau pondasi suatu kelembagaan. Kedua, Desain dan Perubahan

Kelembagaan (*organizational design and change*) yang terencana. Kondisi ini dibutuhkan dalam rangka melakukan adaptasi terhadap tuntutan dan perubahan lingkungan baik internal maupun eksternal. Ketiga, budaya organisasi (*organizational culture*) yang tumbuh dan berkembang baik serta tercermin dari perilaku pegawainya yang saling mendukung, memiliki semangat kerja dan kerjasama tim yang tinggi, profesional, dan unggul.



Gambar 4.2
Tiga Syarat Penguatan Kelembagaan Pemerintah Provinsi Kaltara

Infrastruktur kelembagaan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara memang masih memerlukan pembenahan. Perumusan besaran organisasi dan struktur organisasinya masih perlu dilakukan dengan memperhatikan Rumpun kelembagaan; Kesamaan Basis kewenangan(perorangan atau komunitas); serta

homogenitas produk layanan. Analisis jabatan yang lengkap, komprehensif, dan sistematis perlu dilaksanakan karena menjadi basis utama dalam penyusunan uraian tugas setiap PNS yang ada, analisis beban kerja, peta jabatan, hingga pada tahapan evaluasi jabatan dan kebutuhan diklat. Sarana dan prasarana juga masih perlu dilengkapi serta kapasitas anggaran yang perlu di optimalkan dalam rangka menunjang pelaksanaan tugas-tugas SKPD, termasuk penerapan IT dalam pekerjaan. Beberapa kebutuhan infrastruktur lainnya yang perlu diperkuat adalah ketersediaan standar kompetensi manajerial ataupun kontrak kinerja bagi pejabat dalam jabatan, serta skema kebutuhan pengembangan jabatan fungsional tertentu yang keberadaannya sangat penting dalam mendukung fungsi organisasi.

Desain dan Perubahan Kelembagaan (*organizational design and change*) juga menjadi faktor penting karena hal ini terkait dengan implementasi pelaksanaan tugas dan fungsi kepada masyarakat. Beberapa komponen didalamnya utamanya adalah penyusunan program dan kegiatan yang sesuai kondisi kekinian dan berdasarkan keinginan publik (*design by public*)

Terkait dengan *organizational culture*, Pemerintah Provinsi Kaltara dapat berupaya menanamkan kultur organisasi baru ke dalam sanubari PNS yang dapat dikatakan “orang baru” seperti saling percaya baik antara rekan kerja maupun pimpinan dan bawahan, pemberdayaan terhadap pegawai yang cenderung dapat memperlihatkan potensi pegawai, penanaman *mind-set* positif, serta interdependensi sebagai tim atau selalu bekerja dalam satu kesatuan tim. Budaya organisasi lainnya yang perlu ditanamkan adalah semangat untuk bekerja dengan benar, akurat, berkualitas, dan cepat. Hal ini penting dijalankan agar perhatian terhadap pelaksanaan tugas sebagai pelayan publik dapat optimal diwujudkan serta agar kinerja organisasi menjadi semakin meningkat. Pengembangan nilai-nilai intrinsik dan ekstrinsik juga perlu dilaksanakan mencakup: penghargaan, pujian, promosi, hingga tambahan penghasilan bagi pegawai.

Sekuensi Penataan dan Penguatan Kelembagaan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara

Menata kelembagaan untuk daerah otonomi baru seperti Provinsi Kalimantan Utara sesungguhnya lebih mudah dilakukan dibandingkan daerah

yang sudah exist. Besaran kelembagaan yang ada dapat dikaji lebih lengkap yang akan lebih mencerminkan kebutuhan riil daerah, dan juga dapat belajar dengan berbagai daerah lain yang telah menata kelembagaannya dengan cukup berhasil. Meskipun diawal pembentukan kelembagaan ini kewenangan yang dijalankan masih bersifat kebijakan administratif, namun persiapan-persiapan menuju birokrasi yang berkinerja tinggi dalam melayani publik perlu direncanakan dengan matang. Sehingga ketika seluruh komponen pendukung telah mandiri, maka kebijakan teknis operasional dapat dirumuskan dan dihasilkan dengan baik.

Persiapan menuju kelembagaan yang unggul, berkinerja tinggi, dan profesional dibagi ke dalam tiga sekuensi yaitu sasaran jangka pendek yang interval pencapaiannya berada pada rentang 3 sampai 5 tahun ke depan, sasaran jangka menengah yang diharapkan dapat diwujudkan pada rentang 5 hingga 10 tahun ke depan; dan sasaran jangka panjang yang diharapkan tercapai pada masa 10 sampai 15 tahun yang akan datang.

Sasaran Jangka Pendek

Menjalankan urusan-urusan pemerintahan yang telah ada dalam besaran SKPD saat ini secara efektif

Melengkapi SKPD yang telah ada dengan PNS secara proporsional

Penyesuaian Visi dan Misi Kepala Daerah dengan Visi dan Misi SKPD

Pelaksanaan fungsi koordinasi dan pengawasan SKPD Provinsi terhadap SKPD Kabupaten/ Kota

Melengkapi sarana dan prasarana pendukung penyelenggaraan tugas SKPD

Melaksanakan analisis jabatan yang komprehensif (Uraian Tugas, ABK, Peta Jabatan)

Menyusun SOP dan SPM seluruh SKPD

Penguatan kerjasama antara SKPD

Optimalisasi pengumpulan data strategis SKPD sebagai bahan perumusan kebijakan

Menanamkan nilai-nilai dasar budaya kerja organisasi profesional

Secara umum, pada sasaran jangka pendek tersebut Pemerintah Provinsi Kaltara menjalankan secara rutin urusan-urusan pemerintahan sesuai dengan besaran kelembagaan yang ada, serta masih dengan kewenangan-kewenangan terbatas yang dimiliki. Upaya perluasan ataupun perampingan kelembagaan belum dapat dilaksanakan mengingat masih terbatasnya sumberdaya yang dimiliki. Oleh karena itu, pemenuhan infrastruktur kelembagaan juga masih menjadi hal prioritas pada jangka pendek ini. Terkait dengan program dan kegiatan SKPD, pada jangka pendek ini diharapkan dapat dilahirkan beberapa program dan kegiatan yang dalam jangka pendek outputnya dapat terlihat jelas oleh masyarakat Kalimantan Utara. Hal ini penting agar kehadiran pemerintah provinsi Kaltara dirasakan secara nyata dan meningkatkan kepercayaan publik kepada pemerintah daerahnya. Nilai-nilai dasar budaya kerja organisasi juga perlu ditanamkan sejak dini, pegawai baru yang ada diberikan mind-set baru agar lebih berkinerja tinggi, berorientasi pada pelayanan, belajar melayani, dan inovasi untuk mempermudah dan mempercepat pelayanan publik.

Setelah sasaran jangka pendek tercapai dengan disertai evaluasi outcome yang dihasilkan, maka upaya penataan kelembagaan yang lebih sistematis dilaksanakan pada fase jangka menengah.

Sasaran Jangka Menengah

Evaluasi organisasi perangkat daerah

Rekrutmen dan Reposisi PNS yang kompeten pada SKPD

Evaluasi jabatan, review uraian tugas dan delegasi kewenangan SKPD

Penerapan teknologi dalam ketatalaksanaan tugas SKPD

Pengembangan Nilai-nilai Intrinsik dan Ekstrinsik (Motivasi Kerja)

Mendorong timbulnya inovasi SKPD

Menyiapkan standar kompetensi manajerial

Peningkatan kapasitas aparaturnya daerah

Pelibatan publik dalam pengembangan kelembagaan Pemda

Tahapan jangka menengah, kelembagaan Provinsi Kalimantan Utara mulai bergeliat dengan segala program dan kegiatan yang telah direncanakan serta menjalankan perannya sebagai fasilitator dan koordinator. Pengembangan penerapan IT dalam ketatalaksanaan tugas SKPD sudah terbangun baik disertai dengan peningkatan kompetensi aparatur yang dimiliki. Pada tahapan ini pula evaluasi terhadap kelembagaan yang ada dilakukan untuk membenahi persoalan tumpang tindih pelaksanaan tugas serta perbaikan hubungan pola kerja antar SKPD. Dari sisi program dan kegiatan yang dihasilkan sudah mengarah pada perbaikan infrastruktur fisik seperti jalan, bangunan, jembatan, perhubungan, drainase, dan lain-lain yang dibutuhkan untuk mengembangkan perekonomian daerah dan masyarakat.

Setelah sasaran jangka menengah tercapai maka upaya maintenance kelembagaan yang lebih optimal dilaksanakan pada fase jangka panjang.

Sasaran
Jangka
Panjang

Budaya organisasi yang adaptif

Kapasitas kelembagaan yang kompetitif

Optimalisasi pengawasan dan penilaian kinerja kelembagaan

Tersebarluaskannya inovasi pada unit pelayanan publik

Pada tahapan ini, kondisi kelembagaan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara sudah memasuki wilayah *mature* dengan kekuatan personilnya telah mencapai jumlah yang proporsional baik kualitas maupun kuantitas. Setiap SKPD diharapkan dapat menunjukkan kinerja yang unggul dan saling menunjukkan prestasi kerja yang tinggi. Pada tataran ini pula budaya organisasi telah tercipta lebih adaptif terhadap perubahan eksternal organisasi yang cenderung lebih cepat. Lebih adaptif dimaksudkan bahwa kelembagaan yang ada dapat dengan mudah melakukan *reform* jika tuntutan lingkungan eksternal organisasi menghendaki.

Kondisi jangka panjang ini juga diharapkan bahwa kelembagaan yang ada mampu menciptakan kreasi atau terobosan baru dalam pelayanan publik. Dengan demikian, pelayanan publik yang lebih cepat, lebih akurat, lebih pasti, lebih aman, dan lebih murah/ gratis dapat diwujudkan.

BAB V

PENUTUP

Kesimpulan

Penataan kelembagaan di Provinsi Kalimantan Utara terbagi kedalam tiga tahap. Pertama adalah tenggat waktu enam bulan sejak berlakunya Undang-Undang No. 20/ 2012, maka sesuai amanat pada pasal 12 ayat (1) dan (2) sudah ada kewajiban membentuk perangkat daerah yang terdiri dari: sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, serta unsur perangkat daerah lainnya. Hanya dalam waktu tiga bulan, perangkat daerah yang diperlukan telah terbentuk yang terdiri dari: sekretariat daerah (3 asisten, 7 biro), sekretariat DPRD (Sekretaris DPRD, 2 bagian), dinas daerah (8 dinas), dan LTD (4 LTD).

Tahap kedua, penataan lanjutan dilakukan dengan menyesuaikan dengan kewenangan dan potensi yang dimiliki. Rekomendasi Kementerian Dalam Negeri melalui Surat Mendagri No. 061/801/SJ tanggal 13 Februari 2014, menyebabkan terjadinya penambahan unsur perangkat daerah, menjadi: sekretariat daerah (tetap 3 asisten, dengan penambahan biro, menjadi 4 biro), sekretariat DPRD (penambahan 1 bagian), dinas daerah (bertambah 2 dinas), dan LTD (terjadi pemisahan 1 LTD, serta terdapat penambahan sebanyak 4 LTD, sehingga total menjadi 9 LTD).

Tahap ketiga adalah tahapan dimana hasil kajian menunjukkan bahwa masih dimungkinkan penataan kelembagaan baru dengan tingkat urgensi tinggi, yaitu pembentukan Badan Kepegawaian Daerah Provinsi sebagai satu lembaga teknis yang mengurus manajemen kepegawaian, serta Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Provinsi, yang memiliki tugas pokok dan fungsi menyelenggarakan penelitian, pengembangan, pengkajian, penerapan, perekayasaan, dan pengoperasian, serta administrasi dan manajemen kelitbangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain itu hasil kajian ini menunjukkan bahwa penggabungan urusan wajib ketahanan pangan dengan urusan pilihan pertanian dan kehutanan ke dalam satu dinas (Dinas Pertanian, Kehutanan, dan Ketahanan Pangan) menjadi tidak tepat. Sesuai dengan Permendagri No. 57/2007, maka ketahanan pangan adalah salah satu

urusan yang masuk rumpun lembaga teknis daerah, yang hanya bisa diwadahi dalam bentuk badan/kantor. Aturan tersebut tegas menyatakan bahwa perumpunan bidang pemerintahan yang diwadahi dalam bentuk dinas tidak dapat menjadi lembaga teknis dan sebaliknya, lembaga teknis daerah tidak dapat menjadi dinas daerah.

Penguatan kelembagaan yang penting untuk terus mendapatkan perhatian adalah pada aspek manajerial, antara lain: koordinasi, pengawasan, evaluasi, serta mendorong masyarakat berpartisipasi dengan menyampaikan aspirasi secara aktif. Selain itu aspek penguatan SDM dengan menambah jumlah personil/ aparaturnya yang menduduki jabatan fungsional umum dan tertentu agar segera dipenuhi sesuai dengan perencanaan yang telah dilakukan oleh pemerintah provinsi. Aspek anggaran perlu dikuatkan dengan kreatifitas, efektivitas, dan efisiensi pemanfaatan anggaran APBD. Penguatan aspek teknologi menjadi hal penting lainnya. Letak geografis dan kondisi lingkungan yang menantang, menyebabkan penguatan teknologi, khususnya informasi dan telekomunikasi menjadi keharusan. Penerapan *e-government* dimasa mendatang akan menyebabkan efisiensi pada aspek manajerial antar SKPD baik pada level provinsi maupun kabupaten/ kota. Aspek penting terakhir yang penting adalah aspek inovasi daerah. Pemerintah provinsi perlu membangun sistem inovasi daerah yang dipengaruhi oleh interaksi antar aktor yang ada pada level makro (kebijakan) dan mikro (lembaga pendukung inovasi).

Rekomendasi

Dari apa yang sudah disimpulkan diatas, maka ada beberapa rekomendasi yang bisa disampaikan, antara lain:

1. Melakukan evaluasi terhadap kelembagaan yang sudah terbentuk, termasuk kinerjanya. Masih memungkinkan membentuk 2 LTD baru, yaitu Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Kalimantan Utara dan juga Badan Penelitian dan Pengembangan Daerah Provinsi Kalimantan Utara. Selain itu perlunya pemisahan urusan ketahanan pangan kedalam satu LTD tersendiri, karena sesuai dengan aturan, urusan ketahanan pangan hanya bisa diwadahi dalam bentuk badan/ kantor, bukan dalam bentuk dinas.
2. Perlu merancang infrastruktur yang sesuai dengan desain kelembagaan yang sudah ada dan yang akan datang (mampu beradaptasi dengan perubahan

lingkungan internal dan eksternal).

3. Menetapkan tahapan-tahapan penguatan kelembagaan dan fungsi-fungsinya melalui sasaran jangka pendek, menengah, dan panjang.
4. Untuk sasaran jangka pendek pemerintah daerah tetap menjalankan urusan yang sudah ada, meskipun masih memiliki keterbatasan dalam penyelenggaraan program dan kegiatan. Dalam jangka pendek ini diharapkan ada output yang dapat jelas dan langsung dirasakan manfaatnya oleh masyarakat (*quick win*) untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.
5. Jangka menengah, pemerintah daerah membenahi kelembagaan, seperti evaluasi terhadap tugas pokok fungsi dan uraian tugas SKPD, SKM, Anjab, ABK, SOP, SP, SPM, Evaluasi Jabatan, dll. Penambahan SKPD baru bisa dilakukan dengan catatan infrastruktur, anggaran, dan personil sudah siap. Selain itu perlu meletakkan dasar budaya kerja organisasi berkinerja tinggi.
6. Sasaran jangka panjang diharapkan pemerintah daerah sudah memiliki sarana dan prasarana yang memadai dengan jumlah dan kualitas SDM Aparatur yang mencukupi. Kondisi ini menuntut kelembagaan yang mature dan mampu menciptakan kreasi dan terobosan baru dalam pelayanan publik secara kontinyu.

DAFTAR PUSTAKA

- Abubakar, Azwar. (2014). *Artikel: Tidak Setiap Urusan Dibentuk Kementerian*. Didownload di: <http://www.menpan.go.id/berita-terkini/2479-azwar-abubakar-tidak-setiap-urusan-harus-dibentuk-kementerian>. Diunduh pada 20 Juni 2014.
- Abduh. (2011). *Konsep Penataan Organisasi Perangkat Daerah di Indonesia*. Universitas Sumatera Utara. <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/22825/3/Chapter%20II.pdf>, diakses tanggal 24 Februari 2014
- Adhayanto, Oksep dkk. (2012). *Kajian Akademik Pembentukan Kabupaten Kepulauan Kundur Provinsi Kepulauan Riau*. Universitas Maritim Raja Ali Haji <http://riset.umrah.ac.id/?p=267> diunduh tanggal 13 Februari 2014.
- Agus Purbathin. (2009). *Konsep Pemberdayaan, Partisipasi dan Kelembagaan Dalam Pembangunan*. Yayaasan Agribisnis/Pusat Pengembangan Masyarakat Agrikarya (PPMA).
- Alisjahbana, (2010). *Formula Kelembagaan Pemerintah Kota: Studi Evaluasi Implementasi PP No. 41 Tahun 2007*. Jurnal Masyarakat Kebudayaan Dan Politik Volume 22, Nomor 1: 30-35.
- Anwar Sanusi And Septiana Dwiputrianti, (2013). *Institutional Arrangement and Policy for Improving Competitiveness And Innovation in Local Government Investment Bisnis & Birokrasi*. International Journal of Administrative Science & Organization, Volume 20, Number 1 January 2013.
- Arifin, Noor. (2005). *Performing Organization: Sebuah Format Pengembangan Organisasional Dalam Era Perubahan*. Edisi Khusus JSB On Human Resources. *Jurnal Siasat Bisnis*, Hal. 131-144. ISSN 0853-7665.
- Bappeda Kab. Sleman. (2013). *Roadmap Penguatan Sistem Inovasi Daerah (SiDa) Kabupaten Sleman*. Sleman: Yogyakarta.
- Bappenas & UNDP & Pemprov. Gorontalo. (2009). *Peninjauan Kapasitas/ Strategi Pengembangan Kapasitas: Tinjauan Kapasitas 10 SKPD Pemerintah Provinsi Gorontalo*. Jakarta: Building and Reinventing Decentralized Governance (BRiDGE).
- Bappenas. (2003). *Kawasan Perbatasan: Kebijakan dan Strategi Nasional Pengelolaan Kawasan Perbatasan Antarnegara di Indonesia*. Jakarta.
- Biro Pemerintahan Setda Provinsi Kalimantan Timur. (2005). *Laporan Penataan Batas Wilayah, Pemekaran Daerah, Toponimi dan Kerjasama di Kalimantan Timur Tahun 2004*. Samarinda.
- Budi H, Leonardo. (2014). *Teori Organisasi Suatu Tinjauan Perspektif Sejarah*. <http://jurnal.unpand.ac.id/index.php/dinsain/article/view/86/83>. Diakses tanggal 12 Februari 2014.

- Das Gupta, M., Grandvoinet, H. dan Romani, M. (2003). *Fostering community-driven development: what role for the state?.* World Bank Policy Research Working Paper No. 2969, World Bank, Washington DC.
- Dawud, Joni. (2007). *Rasionalisasi Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah.* Jurnal Ilmu Administrasi Volume 4 Nomor 1. Bandung: Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan I Lembaga Administrasi Negara, Maret 2007. http://beta.stialanbandung.ac.id/images/stories/jurnal_administrasi/107-03joni.pdf. Diakses tanggal 20 Februari 2014.
- Denhardt, V. Janet and Denhardt, Robert B. (2007). *New Public Service, Expanded Edition, Serving Not Steering.* US: M.E.Sharpe.
- Direktorat Otonomi Daerah Deputy Bidang Pengembangan Regional dan Otonomi Daerah. (2008). *Rekomendasi Kebijakan Penataan Kelembagaan Organisasi Pemerintah Daerah.* Direktorat Otonomi Daerah Deputy Bidang Pengembangan Regional dan Otonomi Daerah, Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional. Jakarta.
- Djogo, Tony., Sunaryo, Didik Suharjito dan Martua Sirait. (2003). *Kelembagaan dan Kebijakan dalam Pengembangan Agroforestri.* World Agroforestry Centre (ICRAF) Southeast Asia, Bogor.
- Effendi, Taufiq. (2006). *Pidato Sambutan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara: Seminar Nasional Kelembagaan Wilayah Perbatasan.* Tarakan.Hadi,
- Hamka dkk. (2009). *Kualitas Pelayanan Publik: Implikasi Reorganisasi Kelembagaan Pemerintah Kabupaten/Kota, STIA LAN.* Jakarta.
- Haryanto, Dozier. (2014). *Penataan Organisasi Perangkat Daerah Berdasarkan PP Nomor 8 Tahun 2003 di Pemerintah Kota Salatiga.* Magister Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Diponegoro. http://eprints.undip.ac.id/17130/1/Dozier_Haryanto.pdf, diakses tanggal 24 Februari 2014.
- Herawatty, Ratna. (2006). *Strategi Peningkatan Partisipasi dalam Pengelolaan Jaringan Irigasi,* Thesis, Magister Teknik Arsitektur yang tidak dipublikasikan, FTSP-ITS, Surabaya.
- Indonesia Governance Index. (2014). *Menata Indonesia dari Daerah: Laporan Eksekutif Indonesia Governance Index 2014, 34 Kabupaten/ Kota di Indonesia.* Jakarta.
- Joesoef, Daoed. (2006). *Dia dan Aku: Memoar Pencari Kebenaran.* Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara.
- Jones. Gareth R. (2004). *Organizational Theory, Design, and Change.* Pearson Education. Singapore.
- Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan dan Lembaga Penelitian Universitas Tanjungpura. (2012). *Desain Penataan Daerah di Provinsi Kalimantan Barat Tahun 2012 – 2025.* Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta.

- Koran Kaltim Post. (2014). *OPD Baru Pemprov Kaltara*. Terbit tanggal 28 Februari 2014.
- Lembaga Administrasi Negara. (2008). *Efektifitas Kelembagaan Kecamatan di Era Otonomi Daerah (Studi Kasus Kecamatan di Kabupaten Malang dan Kota Pangkal Pinang)*. Lembaga Administrasi Negara. Jakarta.
- Mintzberg H. (1993). *Structure in Fives Designing Effective Organizations*. Prentice-Hall: Englewood Cliffs-NJ.
- Mubarak, Haris. (2011). *Birokratisasi Di Era Otonomi Dan Demokrasi Lokal Di Jambi*. *Media Akademika*, Vol. 26, No. 1, Januari 2011.
- Mustopadidjaja AR. Prof. Dr. (2003). *Makalah Reformasi Birokrasi, dalam Seminar Bangnas VII di Denpasar*. Bali.
- Nasution, Mahmud Syarif. (n.d). *Diskusi: Lelang Jabatan Dalam Perspektif Kebijakan Publik*.
dapat diunduh di:
<http://sumut.kemenag.go.id/file/file/TULISANPENGAJAR/vdyr1370450043.pdf>.
- Noer, Melinda, (2008). *Peran Kelembagaan Lokal Dalam Perencanaan Wilayah Desentralistis (Kasus Studi: Perencanaan Berbasis Nagari Di Kabupaten Tanah Datar Propinsi Sumatera Barat)*.<http://digilib.itb.ac.id/gdl.php?mod=browse&op=read&id=jbptitbpp-gdl-melindanoe-33332>. diunduh tanggal 14 februari 2014.
- Pemprov. DIY dan ADB. (2010). *Sustainable Capacity Building for Decentralization (SCBD) Project*. Kerjasama Pemprov. DIY dan ADB.
- Pemrov. Kaltara. (2014). Berita-berita yang diupload di situs resmi Pemprov. Kaltara. Dapat di unduh di kaltaraprov.go.id/news.
- PKP2A I LAN Bandung. (2010). *Pengembangan Kelembagaan Kecamatan*. PKP2A I LAN Bandung. Bandung
- Pollit dan Bouvkaert. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- Pusat Kajian Manajemen Kebijakan. (2012). Modul Diklat Khusus Reformasi Birokrasi. PKMK, Kedepatian Bidang Kajian Manajemen Kebijakan dan Pelayanan. LAN: Jakarta.
- Qodir, Abdul. (2011). *Tesis berjudul Analisis Kelembagaan Dalam Upaya Pembangunan Kesejahteraan Masyarakat*. Jakarta: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia, Juli 2011.
<http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&ved=0CGsQFjAJ&url=http%3A%2F%2Flontar.ui.ac.id%2Ffile%3Ffile%3Ddigital%2F20271487-T29286-Analisis%2520kelembagaan.pdf&ei=ux77Ut-1E8fGrAeF44DoAg&usg=AFQjCNHjlipI86ttPDFjGOdZip4WiIo68g>. Diakses tanggal 12 Februari 2014.

- Rasyid Thaha. (2012). *Penataan Kelembagaan Pemerintahan Daerah*. Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan Vol. 1 No. 3 Juni 2012.
- Saludung, Jokebet. 2009. *Artikel Jurnal: Peranan Evaluasi Dalam Manajemen Peningkatan Mutu Berbasis Jurusan*. Jurnal Medtek, Vol.1, No. 2, Oktober 2009.
- Sedarmayanti. (2000). *Restrukturisasi dan Pemberdayaan Organisasi Untuk Menghadapi Dinamika Perubahan Lingkungan*. Mandar Maju: Bandung.
- Sedarmayanti. (2006). *Menata Ulang Kelembagaan Pemerintah Daerah Untuk Meningkatkan Kinerja dan Mewujudkan Pemerintahan yang Baik di Era Baru Pemerintahan*. Bandung: Humaniora.
- Sinambela, Lijan Poltak. (2008). *Reformasi Pelayanan Publik*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Soebandi, Baban, dkk. (2005). *Desentralisasi dan Tuntutan Penataan Kelembagaan Daerah*. Bandung: Humaniora.
- Suaedi, Falih. (2004). *Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah: Suatu Tinjauan Teori Kultur Administrasi*. *Jurnal Administrasi Publik, Vol 1 No 2* .
- Sugiri, Lasiman. (2010). *Peningkatan Kualitas Pelayanan Administrasi Oleh Pemerintah Daerah*. Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan, Vol.1, No.1, Januari – Juni 2010.
- Supriady Baratakusumah, Deddy dan Solihin, Dadang. (2002). *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama,.
- Syahyuti. (2009). *Tinjauan Sosiologis Terhadap Konsep Kelembagaan Dan Upaya Membangun Rumusan Yang Lebih Operasional*, (Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor, 2009) dalam www.kelembagaandas.wordpress.com/pengertian-kelembagaan/syahyuti, diakses tanggal 25 September 2010.
- Syamsul M. (2013). *Posisi Strategis Birokrasi Dalam Transformasi Government Ke Governance*. Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan, Vol.4, No.2, Juli-Desember 2013.
- Syarifin, Pipin dan Jubaedah, Dedeh. (2005). *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung: Pustaka Bani Quraisy.
- Thaha, Rasyid. (2012). *Penataan Kelembagaan Pemerintahan Daerah*. <http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/2255/Jurnal-04.pdf?sequence=7>. Diakses tanggal 12 Februari 2014.
- Tri Widodo, dkk. (2006). *Model Kelembagaan Pengelolaan Kawasan Perbatasan dalam Rangka Percepatan Pembangunan Sosial Ekonomi Wilayah Perbatasan*. PKP2A III LAN, Samarinda.

Wismono, Fani Heru. (2012). *Thesis: Implementation of the Policy of Research and Development as an Institution in East Kalimantan Provincial Government*. Malang: FIA-Universitas Brawijaya.

Wisnu, Dicky, dan Siti Nurhasanah. (2004). *Teori Organisasi Struktur dan Design*. Universitas Muhammadiyah Malang. Malang.

DAFTAR PERATURAN PERUNDANGAN

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

PP No. 38 Tahun 2007 Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota.

PP No. 41 Tahun 2007 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 061/3243/Sj Tanggal 21 Juni 2013 Perihal Persetujuan Pembentukan Perangkat Daerah Provinsi Kalimantan Utara.