

**OTONOMI DAERAH DAN ORGANISASI
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN :
STUDI PERBANDINGAN TENTANG EFISIENSI DAN
EFEKTIVITAS STRUKTUR ORGANISASI DAN TATA
KERJA PEMERINTAH KOTA PEKALONGAN
ANTARA PP NOMOR 84 TAHUN 2000
DENGAN PP NOMOR 8 TAHUN 2003**

T E S I S

**Disusun dalam rangka memenuhi persyaratan memperoleh
gelar Magister Ilmu Hukum**



Oleh :

S U H A R T O

NIM. R.100030026

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
UIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA (UMS)
2 0 0 5**

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan nasional sebagai perwujudan tujuan nasional bangsa Indonesia pada intinya bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata baik materiil maupun spirituil berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Pembangunan nasional yang dilaksanakan pada hakekatnya mencakup semua aspek kehidupan manusia yang dilakukan secara terarah, terpadu dan berkesinambungan serta menyeluruh ke seluruh pelosok tanah air.

Agar pembangunan nasional sesuai dengan sasaran, maka pelaksanaannya dapat diarahkan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kegiatan pembangunannya sendiri. Pembangunan daerah yang merupakan bagian integral dari pembangunan nasional mencakup seluruh segi kehidupan masyarakat, sudah barang tentu memerlukan pengorganisasian pemerintah yang mampu mengikuti perkembangan jaman. Pelaksanaan pembangunan yang ditujukan demi kemakmuran rakyat tersebut, penyelenggaraannya dilakukan menyeluruh sampai ke pelosok daerah sesuai dengan kondisi daerah masing-masing, dengan kata lain bahwa negara memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi.

Sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang

Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah, yang sekarang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, maka penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan Undang-Undang tersebut menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah Pusat. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.¹

Untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, daerah diberikan hak untuk menyusun Struktur Organisasi dan Tata Kerja sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003, sehingga dalam pelaksanaan otonomi daerah tersebut, harus didukung Struktur Organisasi yang memadai sebagai unsur pelaksana pemerintahan daerah .

Sejarah pembentukan daerah di Indonesia bentuk atau susunannya dalam organisasi pemerintahan daerah berubah-ubah sejalan dengan kondisi dan situasi waktu, susunan organisasi pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, menurut sementara pihak dikatakan merupakan gabungan nilai-nilai organisasi yang baik dari Undang-Undang

¹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Setneg, Jakarta, hal. 3.

Pokok Pemerintahan Daerah sebelumnya, sekalipun pada saat diberlakukan masih dirasakan ada beberapa kelemahan. Kelemahan itulah yang melahirkan Undang–Undang Nomor 22 Tahun 1999 untuk menggantikan Undang–Undang Nomor 5 Tahun 1974.²

Dalam organisasi pemerintahan daerah seperti yang tertuang dalam UU Nomor 5 Tahun 1974, yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sedang menurut Undang–Undang Nomor 22 Tahun 1999, Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah.

Permasalahan di atas penting untuk diketahui mengingat struktur organisasi pemerintahan sangat menentukan dalam pencapaian tujuan pemerintahan daerah, disamping itu melalui struktur organisasi dapat diketahui bagaimana hubungan Pemerintah Daerah dengan Pemerintah pusat.

Berdasarkan hal tersebut maka penulis akan meneliti masalah Perbandingan Efisiensi dan Efektivitas Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Kota Pekalongan berdasarkan PP Nomor 84 Tahun 2000 yang ditindaklanjuti dengan PP Nomor 8 Tahun 2003.

B. Permasalahan

Guna mengetahui Perbandingan Efisiensi dan Efektivitas Kelembagaan Pemerintah Kota Pekalongan yang berdasarkan PP Nomor 84 Tahun 2000 dan

² Djaenuri Aries, Organisasi Pemerintahan Daerah, UT, Jakarta, Hal. 21.

ditindaklanjuti dengan PP Nomor 8 Tahun 2003, dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kota Pekalongan, permasalahan yang timbul dan menjadi bahan kajian dalam penelitian ini ialah :

1. Bagaimana Struktur Organisasi dan Tatakerja Pemerintah Kota Pekalongan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 84 tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 2003 ?
2. Bagaimana efisiensi Struktur Organisasi dan Tatakerja Pemerintah Kota Pekalongan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 84 tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 2003 ?
3. Bagaimana Efektivitasnya terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kota Pekalongan ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Mengetahui Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Kota Pekalongan berdasarkan PP nomor 84 tahun 2000 dan PP Nomor 8 tahun 2003;
- b. Mengetahui efisiensi Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Kota Pekalongan;
- c. Mengetahui pengaruh efektivitas terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

2. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian tersebut diharapkan dapat memberikan manfaat (kegunaan) sebagai berikut :

- a. Terhadap aspek ilmu pengetahuan hasil penelitian ini dapat menjadi khasanah/wacana baru dalam rangka Efisiensi dan Efektivitas Kelembagaan Pemerintah Daerah;
- b. Secara praktis, hasil penelitian ini dapat bermanfaat adalah sebagai salah satu bahan referensi dalam penyusunan/ pembentukan Organisasi Pemerintah Daerah, khususnya Kota Pekalongan agar lebih memperhatikan efisiensi Kelembagaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

D. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian di bidang hukum, dibedakan dalam dua cabang study yaitu study mengenai *law in books* dan study mengenai *law in action*. Study terhadap hukum sebagai *law in action* merupakan study ilmu sosial yang non doktrinal dan bersifat empiris. Dalam study sosial, hukum tidak dikonsepsikan sebagai suatu gejala normatif yang

mandiri (otonom) tetapi sebagai suatu institusi sosial yang dihasilkan secara riil yang dipengaruhi oleh variabel-variabel sosial³ yang lain.

Pendekatan yang akan dilakukan dalam penelitian ini, yaitu pendekatan normatif sosiologis, yaitu bahwa hukum adalah norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan hukum nasional, meneliti dan mengamati peraturan perundangan yang berlaku secara positivistic dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah serta pendekatan secara sosiologis yaitu bahwa hukum adalah pola-pola perilaku sosial yang terlembagakan, eksis sebagai variabel sosial yang empirik.

Hukum yang secara empiris merupakan gejala masyarakat, disatu pihak dapat dipelajari sebagai variabel penyebab (*independent variabel*) yang menimbulkan akibat-akibat pada berbagai segi kehidupan sosial. Disamping ilmu hukum dapat pula dipelajari sebagai variabel akibat (*dependent variable*) yang timbul sebagai hasil akhir dari berbagai ketentuan dalam proses sosial, study hukum yang demikian disebut study sosiologi hukum⁴ atau sering disebut dengan *sosio legal*.

Pada penelitian ini sesuai dengan permasalahan yang diangkat, penulis menggunakan metode pendekatan *sosio legal*, karena dalam

³ Rony Hanityo Sumitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri*, Glalia Indonesia, Jakarta, 1998, hal. 34.

⁴ Ibid, hal. 34

study Perbandingan Efisiensi dan Efektivitas Kelembagaan Pemerintah Kota Pekalongan Berdasarkan antara PP Nomor 84 Tahun 2000 dengan PP Nomor 8 Tahun 2003 ini disamping dipelajari peraturan-peraturan perundangan yang menjadi landasan yuridis, juga diteliti bagaimana fakta-fakta yang terjadi secara faktual dalam praktek yang berkaitan dengan pemerintah daerah khususnya tentang Efisiensi dan Efektivitas Kelembagaan Daerah berdasarkan PP Nomor 84 Tahun 2000 dan PP Nomor 8 Tahun 2003. Oleh karena itu pendekatan *sosio legal* yang secara lebih spesifik menggunakan pendekatan interaksional makro meneliti tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah yang berkaitan dengan sistem Otonomi Daerah yang ada kaitannya dengan Efisiensi dan Efektivitas Kelembagaan Pemerintah Daerah.

2. Instrumen Penelitian

Sebagai instrumen utama penelitian ini adalah peneliti itu sendiri. Peneliti adalah merupakan instrumen kunci (key instrument). Peneliti yang mengadakan sendiri pengamatan atau wawancara tak berstruktur dan hasil catatan. Hanya manusia sebagai instrumen dapat memahami makna interaksi antar manusia, mengalami perasaan dan nilai-nilai yang terkandung dalam ucapan atau perbuatan responden⁵.

3. Informan Kunci

⁵ S. Nasution, 1996, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Transmito, Bandung, hal. 9

Untuk memperoleh data yang diperlukan secara akurat, sebagaimana telah disebutkan dimuka bahwa instrumen kunci yang utama adalah peneliti itu sendiri. Akan tetapi dari pengamatan ataupun wawancara yang dilakukan oleh peneliti terhadap obyek yang diteliti terkadang belum cukup. Oleh karena itu dipergunakan teknik sampling yang disebut *snow ball sampling* artinya memaparkan kepada anggota sample siapa saja yang menjadi teman terdekatnya. Kepada teman terdekat itu ditanyakan lagi siapa terdekatnya. Demikian seterusnya sehingga akan diperoleh informasi dari sejumlah sample yang relatif besar⁶.

Dalam study Perbandingan Efisiensi Kelembagaan Pemerintah Kota Pekalongan ini informasi kunci selain dari peneliti, adalah dari pejabat Eksekutif dan legislatif serta Tokoh masyarakat pemerhati masalah Efisiensi Kelembagaan Pemerintah Kota Pekalongan.

4. Analisis data

Analisis data adalah proses penyusunan data, agar dapat ditafsirkan. Menyusun data berarti menggolongkan dalam pola, tema atau kategori.⁷

⁶ Burhan Bungin., 2001, *Metodologi Penelitian Sosial*, Air Langga Univercity Press, Surabaya, hal. 72.

⁷ Nasution S, Op.Cit, hal. 126.

Dalam penelitian ini penulis mempergunakan analisa kualitatif. Dalam penelitian kualitatif analisa data harus dimulai sejak awal. Data yang diperoleh dalam lapangan segera harus dituangkan dalam bentuk tulisan dan dianalisis. Untuk analisa kualitatif ini ada bermacam-macam cara yang dapat diikuti. Tidak ada salah satu ketentuan yang dapat dijadikan pegangan bagi semua penelitian. Salah satu cara yang dianjurkan ialah mengikuti langkah-langkah berikut yang masih sangat bersifat umum yakni induksi data, display data, mengambil kesimpulan dan verifikasi.

Untuk menguji hipotesa tentang Efisiensi Kelembagaan Pemerintah Kota Pekalongan digunakan analisis data kualitatif, yaitu mengolah data kualitatif sehingga dapat diambil kesimpulan atau makna yang valid, serta memenuhi metode syarat ilmiah dengan melalui tahapan Reduksi data (data yang diperoleh di lapangan ditulis dalam bentuk uraian laporan yang terinci dan seterusnya kemudian dirangkum, dipilih hal-hal yang pokok, difokuskan, pada hal-hal yang penting, dicari tema atau polanya, dibuat laporan yang merupakan bahan mentah kemudian direduksi dengan susunan yang sistematis, sehingga lebih mudah dikendalikan). Tahap analisis selanjutnya adalah dengan display data dengan cara dibuat matrik, grafik, *networks* dan *chart*, sehingga peneliti dapat menguasai data dan tidak tenggelam dalam tumpukan data detail.

5. Validasi Data

Agar data atau informasi yang diperoleh dapat menjadi valid, maka data atau informasi dari satu pihak harus dicek kebenarannya dengan cara memperoleh data itu dari sumber lain, misalnya dari pihak kedua, ketiga dan seterusnya dan dengan menggunakan metode yang berbeda-beda. Tujuannya ialah membandingkan informasi tentang hal yang sama yang diperoleh dari berbagai pihak, agar ada jaminan tentang tingkat kepercayaan data. Cara ini mencegah bahaya subyektivitas. Metode ini sering disebut Triangulasi.⁸

6. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini dilakukan di Kota Pekalongan dengan pertimbangan bahwa lokasi tersebut dipilih karena penulis bekerja di lingkungan ini sehingga diharapkan dapat dilakukan penelitian secara partisipatif oleh peneliti secara baik, cermat dan akurat.

Metode pengumpulan data primer yang dikumpulkan adalah jumlah dan jenis-jenis kelembagaan Pemerintah Kota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah serta produk-produk hukum yang dihasilkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Data sekunder dihimpun dari Kantor Sekretariat Pemerintah Kota Pekalongan (Bagian Hukum, Bagian Organisasi), dan Sekretariat

⁸ Ibid, hal. 11

DPRD Kota Pekalongan serta dari lembaga (LSM) pemerhati masalah Efisiensi dan Efektivitas Kelembagaan Pemerintah Kota Pekalongan.

7. Proses Penyimpulan hasil Penelitian

Sejak mulanya peneliti berusaha untuk mencari makna data yang dikumpulkan, untuk itu ia mencari pola, tema, hubungan, persamaan, hal-hal yang sering timbul, hipotesis, dsb. Jadi data yang diperoleh sejak semula dicoba untuk diambil kesimpulan, kesimpulan itu pada mulanya sangat tentatif, kabur, diragukan, akan tetapi dengan bertambahnya data maka kesimpulan itu akan lebih *grounded*.

E. Sistematika dan Pertanggungjawaban Penelitian

Untuk menjawab permasalahan tersebut diperlukan teori sebagai dasar dalam melakukan analisa dari Penulisan tesis ini dibagi menjadi lima bab, yang tersusun secara berurutan dari bab pertama sampai bab terakhir, yang satu sama lain terdapat keterkaitan sehingga merupakan satu kesatuan yang utuh. Substansi tesis ini diawali dengan memaparkan latar belakang masalah yang mengungkapkan bahwa perbandingan efisiensi dan efektivitas kelembagaan Pemerintah Kota Pekalongan berdasarkan PP Nomor 84 tahun 2000 dan PP Nomor 8 Tahun 2003 perlu mendapatkan kajian yang mendalam. Oleh karena itu dalam penulisan ini tidak dapat dibahas secara menyeluruh, melainkan studi ini difokuskan dalam tiga permasalahan utama yang

diuraikan dalam rumusan masalah sebagai pertanyaan penelitian yaitu pertama bagaimana perbandingan efisiensi struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Kota Pekalongan berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 84 tahun 2000 dengan Peraturan Pemerintah nomor 8 tahun 2003, bagaimana efisiensinya struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Kota Pekalongan berdasarkan PP Nomor 84 Tahun 2000 dan PP Nomor 84 Tahun 2003, dan bagaimana efektivitasnya terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Kota Pekalongan, yang dituangkan dalam Bab I. Selanjutnya dalam Bab I diuraikan pula tujuan dan kegunaan penelitian, metodologi penelitian, sistematika dan pertanggungjawaban penelitian. Sedangkan teori-teori yang berkaitan dengan substansi penulisan disajikan pula teori-teori Efisiensi Kelembagaan, Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Organisasi Pemerintahan Daerah didiskripsikan dalam Bab II. Selanjutnya dalam Bab III dan Bab IV merupakan hasil penelitian dan pembahasan/analisis. Bab III menguraikan diskripsi objek penelitian yaitu realisasi perbandingan efisiensi kelembagaan, serta tunjangan jabatan struktural. Sedangkan Bab IV merupakan analisis teoretik tentang perbandingan efisiensi kelembagaan Pemerintah Kota Pekalongan berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang mencakup Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 dan PP Nomor 8 Tahun 2003.

Dari hasil kajian yang telah penulis lakukan secara sosiologis ditemukan fakta bahwa perbandingan efisiensi dan Efektivitas Kelembagaan menurut PP Nomor 84 tahun 2000 dan PP Nomor 8 tahun 2003 belum sepenuhnya dapat memberikan pelayanan yang efektif. Pada akhir dari penulisan ini disajikan bagian penutup yang tertuang dalam bab-bab yang berisi kesimpulan dari seluruh pembahasan pada Bab II sebelumnya dan diajukan pula rekomendasi terhadap pihak-pihak yang terkait dalam sistem efisiensi dan efektifitas kelembagaan Pemerintah Kota Pekalongan, sehingga diharapkan dapat terwujud efisiensi kelembagaan pemerintah daerah guna pelayanan masyarakat.