

PENATAAN KELEMBAGAAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH KABUPATEN SAMPANG

Yusuf Hariyoko¹, Anggraeny Puspaningtyas²,

¹Dosen Administrasi Publik Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya

²Dosen Administrasi Publik Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya
yusufhari@outlook.com¹, anggraenypuspa@gmail.com²

Abstrak

Penataan kelembagaan pemerintahan daerah merupakan konsekuensi dari perubahan mendasar sistem pemerintahan daerah sebagaimana ditetapkan dalam kebijakan desentralisasi. Otonomi organisasi menjadi salah satu faktor penting untuk menjamin pelaksanaan otonomi daerah secara keseluruhan. Dalam melaksanakan otonomi organisasi, pemerintah daerah harus memiliki kepekaan dan rasionalitas terhadap kebutuhan dan permasalahan dalam wilayahnya. Dasar utama pembentukan perangkat daerah adalah adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dan menjadi kewenangan daerah, yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib dibagi atas urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dimaksud, pemerintahan daerah memprioritaskan pelaksanaan urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, agar kebutuhan dasar masyarakat dapat termenuhi secara optimal.

Penataan kelembagaan organisasi perangkat daerah Kabupaten Sampang dilakukan untuk lebih meningkatkan kinerja organisasi dan pelayanan kepada masyarakat sebagai unsur pelaksana Otonomi Daerah. Analisis terhadap kebutuhan perangkat daerah menghendaki adanya evaluasi terhadap kondisi eksisting organisasi perangkat daerah. Hasil evaluasi akan mengakibatkan perubahan organisasi perangkat daerah, berupa pembentukan unit baru, penggabungan unit-unit yang sudah ada, penghapusan unit-unit yang sudah ada, dan perubahan fungsi-fungsi unit yang sudah ada, baik pada Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas, Badan dan Kecamatan.

Pembentukan perangkat daerah harus mempertimbangkan faktor keuangan, jumlah penduduk, kemampuan keuangan daerah serta besaran beban tugas sesuai dengan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah sebagai mandat yang wajib dilaksanakan oleh setiap daerah melalui perangkat daerah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, di Kabupaten Sampang terdapat 31 Satuan Kerja Perangkat Daerah dan 14 Kecamatan. Nomenklatur organisasi perangkat daerah tersebut sudah tidak sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Sehubungan dengan hal tersebut perlu adanya penataan kelembagaan Perangkat Daerah Kabupaten Sampang yang dilaksanakan. Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan studi naratif. Kajian perubahan kelembagaan perangkat daerah Kabupaten Sampang. Selain itu, studi literatur dan dokumentasi dilakukan untuk mengumpulkan data dan bahan berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pengaturan kelembagaan perangkat daerah. Dengan adanya penataan kelembagaan organisasi perangkat daerah Kabupaten Sampang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, jumlah Organisasi Perangkat Daerah menjadi 30 Satuan Kerja Perangkat Daerah dan 14 Kecamatan.

Kata Kunci: Penataan Kelembagaan, Otonomi Organisasi

Pendahuluan

Penerapan kebijakan desentralisasi merupakan landasan normatif bagi perubahan penyelenggaraan pemerintahan di daerah, termasuk perubahan kewenangan baik di tingkat Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, maupun Pemerintah Kabupaten/Kota. Perubahan kewenangan ini berimplikasi pada perubahan beban tugas dan struktur organisasi yang melaksanakan kewenangan-kewenangan tersebut yang pada gilirannya menuntut dilakukannya penataan kelembagaan pemerintahan di daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, membawa perubahan terhadap pembentukan perangkat daerah, dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing daerah.

Pengelompokan elemen besar organisasi perangkat daerah adalah bahwa pembentukan organisasi terdiri atas 5 (lima) elemen yaitu *strategic apex* (kepala daerah), *middle line* (sekretaris daerah), *operating core* (dinas daerah), *technostructure* (badan/fungsi penunjang) dan *supporting staff* (staf pendukung). Dinas daerah merupakan pelaksana fungsi inti (*operating core*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan. Badan daerah melaksanakan fungsi penunjang (*technostructure*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus untuk menunjang kelancaran pelaksanaan fungsi inti (*operating core*).

Peraturan Pemerintah tentang Organisasi Perangkat Daerah pada prinsipnya dimaksudkan memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata perangkat daerah secara efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan nyata dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan

simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah. Pembentukan perangkat daerah harus mempertimbangkan faktor keuangan, jumlah penduduk, kemampuan keuangan daerah serta besaran beban tugas sesuai dengan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah sebagai mandat yang wajib dilaksanakan oleh setiap daerah melalui perangkat daerah. Dalam implementasi penataan perangkat daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah tentang Organisasi Perangkat Daerah menerapkan prinsip-prinsip organisasi yang ideal, antara lain beban kerja yang seimbang, pelembagaan fungsi staf dan fungsi lini serta fungsi pendukung secara tegas, efisiensi dan efektifitas, rentang kendali serta tata kerja yang jelas.

Kabupaten Sampang merupakan salah satu daerah otonom yang harus menyesuaikan penerapan organisasi perangkat daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Kebutuhan perangkat daerah menghendaki adanya evaluasi terhadap kondisi eksisting organisasi perangkat daerah. Hasil evaluasi akan mengakibatkan perubahan organisasi perangkat daerah, berupa pembentukan unit baru, penggabungan unit-unit yang sudah ada, penghapusan unit-unit yang sudah ada, dan perubahan fungsi-fungsi unit yang sudah ada, baik pada Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas, Badan maupun Kecamatan.

Pembentukan perangkat daerah harus mempertimbangkan faktor keuangan, jumlah penduduk, kemampuan keuangan daerah serta besaran beban tugas sesuai dengan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah sebagai mandat yang wajib dilaksanakan oleh setiap daerah melalui perangkat daerah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, di Kabupaten Sampang terdapat 31 Satuan Kerja Perangkat Daerah dan 14 Kecamatan dengan nomenklatur dan tipe (disetarakan) sebagai berikut:

A. Sekretariat, terdiri dari:

- 1) Sekretariat Daerah; dan
- 2) Sekretariat DPRD.

B. Kelompok Dinas, terdiri dari:

- 1) Dinas Pendidikan;
- 2) Dinas Kesehatan;
- 3) Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi;
- 4) Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika;
- 5) Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil;
- 6) Dinas Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda dan Olahraga;
- 7) Dinas Pekerjaan Umum Cipta Karya dan Tata Ruang;
- 8) Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga;
- 9) Dinas Pekerjaan Umum Pengairan;
- 10) Dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah;
- 11) Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Pertambangan;
- 12) Dinas Pertanian;
- 13) Dinas Kehutanan dan Perkebunan;
- 14) Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan; dan
- 15) Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset.

C. Kelompok Lembaga Teknis, terdiri dari:

- 1) Inspektorat Kabupaten;
- 2) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah;
- 3) Badan Kesatuan Bangsa dan Politik;
- 4) Badan Pemberdayaan Masyarakat;
- 5) Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana;
- 6) Badan Kepegawaian Daerah;
- 7) Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksana Penyuluh Pertanian;
- 8) Badan Lingkungan Hidup;

9) Kantor Pelayanan Perizinan dan Penanaman Modal;

10) Kantor Perpustakaan dan Arsip Daerah; dan

11) Rumah Sakit Umum Daerah

D. Satuan Polisi Pamong Praja

E. Lembaga Lain, terdiri dari:

1) Badan Penanggulangan Bencana Daerah; dan

2) Sekretariat Dewan Pengurus KOPRI

F. Kecamatan, terdiri dari:

1) Kecamatan Sreseh;

2) Kecamatan Torjun;

3) Kecamatan Sampang;

4) Kecamatan Camplong;

5) Kecamatan Omben;

6) Kecamatan Kedungdung;

7) Kecamatan Jrengik;

8) Kecamatan Tambelangan;

9) Kecamatan Banyuates;

10) Kecamatan Robatal;

11) Kecamatan Sukobanah;

12) Kecamatan Ketapang;

13) Kecamatan Pangarengan; dan

14) Kecamatan Karangpenang.

Dalam implementasi penataan perangkat daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah tentang Organisasi Perangkat Daerah menerapkan prinsip-prinsip organisasi yang ideal, antara lain beban kerja yang seimbang, pelembagaan fungsi staf dan fungsi lini serta fungsi

pendukung secara tegas, efisiensi dan efektifitas, rentang kendali serta tata kerja yang jelas. Sehubungan dengan hal tersebut perlu adanya penataan kelembagaan Perangkat Daerah Kabupaten Sampang.

Tinjauan Pustaka

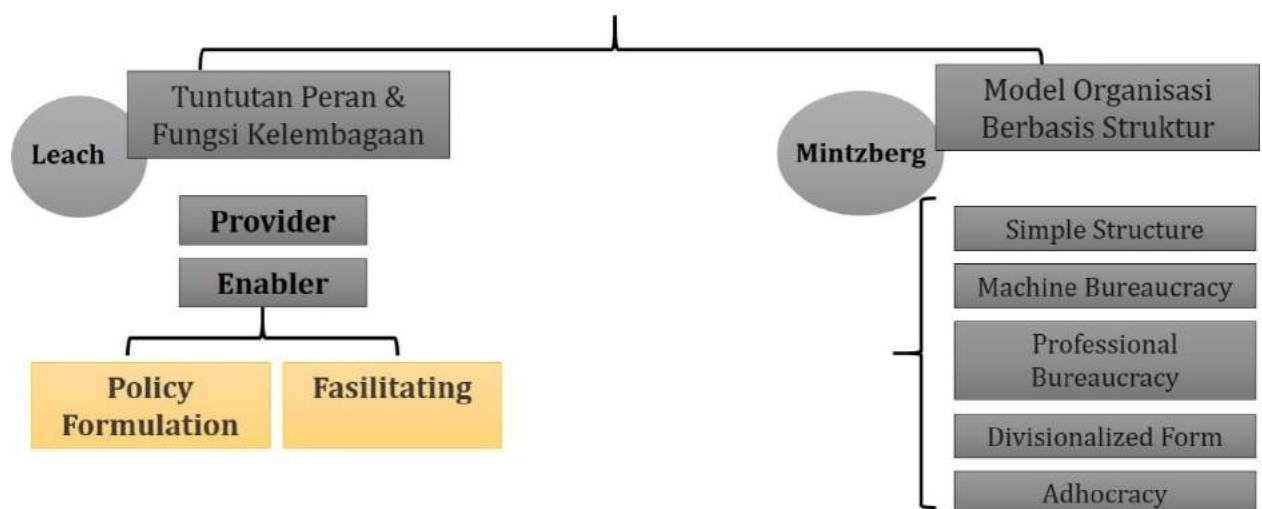
Relasi organisasi dan teori insitusal juga disebut secara eksplisit oleh Frederickson (2012) dengan ungkapan *“The two essential parts to the modern study of public organizations are the organization and management of contained and bounded public institutions, now generally comprehended by institutional theory, and interinstitutional, interjurisdictional, and third-party couplings and linkages, now generally comprehended by network theory or governance theory”*. Ide dasar munculnya Teori insitusal (*Institutional Theory*) adalah terbentuknya organisasi karena tekanan lingkungan insitusal yang menyebabkan terjadinya proses insitusalisasi (pelembagaan).

Eksistensi organisasi terjadi pada cakupan organisasional yang luas di mana setiap organisasi saling mempengaruhi bentuk organisasi lainnya lewat proses adopsi atau insitusalisasi (pelembagaan). Pendapat senada yang merelasikan proses insitusalisasi dengan basis organisasi juga disampaikan oleh Maggio dan Powell (1983) dalam Donaldson (1995) yang menyatakan bahwa organisasi terbentuk oleh lingkungan insitusal yang ada di sekitarnya.

Segnestam (dalam Willem, 2003) menyebut kelembagaan sebagai satu level tertinggi dengan cakupan terluas (macro level) yang juga harus menjadi sasaran utama dalam pengembangan kapasitas. Dapat dipahami bahwa dalam *institutional capacity* terdapat lima level yang satu sama lainnya saling berhubungan dalam sebuah bingkai, yakni level individual, level organisasi, dan level insitusal yang luas. Dalam perspektif meso level,

kelembagaan dalam konteks perencanaan pembangunan lebih bersentuhan dengan tugas, fungsi, peranan dan mekanisme hubungan antar kelembagaan dalam proses perencanaan itu sendiri. dalam kaitan tersebut maka penting memahami tipologi dan karakter masing-masing organisasi pemerintahan dalam sebuah peta hubungan sistem perencanaan. Konsepsi teoritis dari Mintzberg (1989) memberi penjelasan mengenai jenis birokrasi dengan partikel-partikel (parts) pentingnya yang satu sama lainnya memberi penjelasan peran kelembagaan dalam konteks perencanaan pembangunan. Selain itu, akan dikolaborasikan dengan eksplorasi kelembagaan (dimensi organisasi pemerintah) dari Leach (1994).

Gambar 1. Kelembagaan dalam Konteks Perencanaan Pembangunan



Mintzberg (1989) mendefinisikan struktur organisasi sebagai *”the sum total of the ways in which it divides its labour into distinct tasks and then achieves coordination among them”*.

Konfigurasi elemen dasar yang membangun struktur organisasi adalah:

- a. *Operating core*: para pegawai yang melaksanakan pekerjaan dasar yang berhubungan dengan produksi dan jasa;
- b. *Strategic apex*: manajer tingkat puncak, yang diberi tanggung jawab keseluruhan untuk organisasi tersebut. Mereka menjamin agar organisasi menjalankan misi yang telah ditetapkan;

- c. *middle line*: para manajer yang menjadi penghubung antara *operating core* dengan *strategic apex*;
- d. *technostructure*: para analis yang mempunyai tanggung jawab untuk melaksanakan bentuk standarisasi tertentu dalam organisasi. Jadi mulai dari mendesain, merencanakan, mengatur perubahan pada *operating core*;
- e. *support staff*: orang-orang yang mengisi unit staf, yang memberi jasa pendukung tidak langsung kepada organisasi.

Penguatan kelembagaan pada level mikro diarahkan pada pemberian pendidikan dan pelatihan terhadap pelaku-pelaku perencanaan pembangunan, baik pelaku utama maupun pelaku pendukung. Tujuan utama dari pengembangan SDM ini tidak lain dalam rangka penyamaan mindset pembangunan, agar kapasitas pelaku perencanaan menjadi seragam dan sinergis mendorong pencapaian sasaran pembangunan. Pada level meso, perbaikan di fokuskan dan optimalisasi peran antar institusi pemerintah. Level makro yang mendapatkan perhatian perbaikan terkait dengan harmonisasi regulasi, politik dan jaringan serta kemampuan fiscal guna sistem pembangunan. Diperlukan *political will* yang lebih afirmatif terhadap pelaku inovasi, sehingga dukungan akan kebijakan dan penganggaran lebih mempunyai kepastian. *Political will* yang afirmatif mampu mengarahkan terintegrasinya kebijakan, tindakan pada level *strategic* dan mampu diikuti pada level *operating core* dengan baik.

Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk Peraturan Perundang-Undangan yang baru. Secara yuridis, penataan dan evaluasi kelembagaan Pemda didasari oleh Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Adapun Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Propinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, yang mempengaruhi perubahan pada kelembagaan di Daerah diatur di dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Hal ini karena dalam hal penataan

kelembagaan daerah, besarnya kelembagaan salah satunya ditentukan oleh beban kerja yang mana hal ini didasarkan atas besar kecilnya kewenangan yang dimiliki oleh suatu daerah. Namun demikian, penataan kelembagaan organisasi perangkat daerah dimaksudkan untuk mendorong daerah membuat organisasi perangkat daerah yang rasional dan objektif disesuaikan dengan dinamika dan potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah.

Dalam konsep manajemen sektor publik yang kontemporer, Institusionalisme juga mencakup gagasan inti terkait hasil, kinerja, output, outcomes di mana hal ini menjadi dasar pembeda dengan teori-teori organisasi klasik. Ahli lain memberikan paparan konseptual tentang kelembagaan dalam konteks yang lebih berkaitan dengan pengembangan atau pembangunan kapasitas di mana kelembagaan dipandang sebagai salah satu dimensi, jenjang atau level kapasitas yang sekaligus menjadi sasaran utama pengembangan. Hal ini terungkap dari Brown (2001), segnestam (2002), Willem (2003), dan mungkin yang paling terkenal Grindll.

Segnestam (dalam Willem, 2003) menyebut kelembagaan sebagai satu level tertinggi dengan cakupan terluas (macro level) yang juga harus menjadi sasaran utama dalam pengembangan kapasitas. Dapat dipahami bahwa dalam *institutional capacity* terdapat lima level yang satu sama lainnya saling berhubungan dalam sebuah bingkai, yakni level individual, level organisasi, dan level institusional yang luas. Level institusional sendiri terdiri dari tiga level yang berbeda yakni jaringan organisasi, tatanan sektor publik atau jaringan regulasi, dan level norma sosial, nilai dan tindakan.

Maggio dan Powell (1983) dalam Donaldson (1995), melihat bahwa organisasi terbentuk karena kekuatan di luar organisasi yang membentuk lewat proses *mimicry* atau imitasi dan *compliance*. DiMaggio dan Powell (1983) dalam Donaldson (1995), melihat ada tiga bentuk institusional yang bersifat *isomorphis* yaitu, pertama; *coersif isomorphis* yang menunjukkan bahwa organisasi mengambil beberapa bentuk atau melakukan adopsi terhadap

organisasi lain karena tekanan-tekanan negara dan organisasi lain atau masyarakat yang lebih luas. Kedua; *mimesis isomorphis*, yaitu imitasi sebuah organisasi oleh organisasi yang lain. Ketiga, *normatif isomorphis*, karena adanya tuntutan profesional. Di Maggio dan Powell (1983) dalam Donaldson (1995), kemudian mengidentifikasi beberapa penyesuaian organisasi pada teori institusional antara lain:

a. Penyesuaian Kategorial

Merupakan penyesuaian yang terjadi ketika aturan-aturan institusional mengarahkan organisasi membentuk struktur mereka. Konvensi-konvensi tersebut memiliki kecenderungan menghasilkan struktur yang homogen. Organisasi digabungkan dalam sebuah sistem keyakinan kognitif untuk memperbesar legitimasi dan akan menambah sumber dan kapasitas ketahanan mereka.

b. Penyesuaian Struktural

Merupakan penyesuaian yang disebabkan oleh peraturan pemerintah, ketidakpastian lingkungan, atau mencari legitimasi. Organisasi akan mengadopsi struktur yang spesifik (biasanya dengan menyewa konsultan). Dalam kaitan tersebut, Pemerintah biasanya memberlakukan peraturan baru pada organisasi seperti program keselamatan kerja atau kelompok gerakan afirmatif. Kelompok profesional biasanya membentuk sejumlah program-program akreditasi.

c. Penyesuaian Prosedural

Disamping struktur, organisasi biasanya terpengaruh untuk melakukan sesuatu dalam beberapa cara pula. Kadangkala penyesuaian atau adopsi adalah hasil dari ketidakpastian atau paksaan (*coersive*), dan pemaksaan normatif. Pada umumnya 'rasionalitas mitos atau ritual' diacu dari Meyer dan Rowan (1977), sebagai prosedur standar pada program TQM (Total Quality Management), PERT Chart (*Program Evaluation Review Techniques*) dalam mencapai standar prosedur pengoperasian, dua kelompok utama yang

membutuhkan prosedur adalah pemerintah dan kelompok profesional (DiMaqqio dan Powell, 1983). Para pengacara menjadi perantara bagi keduanya dan menguasai sebagian prosedur keorganisasian.

d. Penyesuaian Personil

Organisasi modern memiliki berbagai aturan spesialisasi disertai dengan sertifikat profesional. Penyesuaian terhadap aturan-aturan institusi biasanya perlu untuk menyewa atau menggunakan personil yang spesifik. Kebutuhan lisensi atau akreditasi biasanya harus memenuhi presentasi (%) kualifikasi personil dalam posisi kunci. Hal ini terlihat jelas pada benda institusional ketimbang ketrampilan teknis yang berbasis pada efektivitas.

Metodologi

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif dengan studi naratif yang menggunakan dasar peraturan terkait pembentukan Organisasi Perangkat Daerah. Kajian perubahan kelembagaan perangkat daerah Kabupaten Sampang dipergunakan untuk mengetahui besaran umum dan teknis yang dipergunakan untuk pembentukan perangkat daerah Kabupaten Sampang. Perlu diperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhi uraian tugas dan fungsi masing-masing SKPD sehingga tidak terjadi *overlapping* maupun faktor lain yang muncul.

Hasil Penelitian

Penyelenggaraan desentralisasi melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diharapkan dapat memberikan dampak pelayanan birokrasi di daerah. Pertama, melalui desentralisasi jalur birokrasi pusat ke daerah menjadi lebih singkat. Kedua, proses debirokratisasi negara melalui desentralisasi akan memperkuat basis *participatory democracy*. Ketiga, debirokratisasi negara akan meningkatkan kompetisi antar daerah. Keempat, melalui kompetisi akan meningkatkan kesadaran dan tanggung jawab birokrasi

dalam pelayanan publik untuk mempercepat proses pembangunan di daerah. Kelima, desentralisasi akan menjadi struktur direktif (pengarah) dalam penciptaan *local good governance* yaitu pemerintahan daerah yang berbasis pada transparansi, akuntabilitas, *participatory democracy* dan *rule of law*.

Dalam menetapkan besaran dan susunan organisasi Perangkat Daerah, Bupati harus memperhatikan asas efisiensi, efektifitas, pembagian habis tugas, rentang kendali, tata kerja yang jelas dan fleksibilitas. Asas efisiensi yang dimaksud adalah pembentukan Perangkat Daerah ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh. Asas efektifitas merupakan pembentukan Perangkat Daerah harus berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna. Sedangkan asas pembagian habis tugas adalah pembentukan Perangkat Daerah yang membagi habis tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan kepada Perangkat Daerah dan tidak terdapat suatu tugas dan fungsi yang dibebankan pada lebih dari satu Perangkat Daerah. Asas rentang kendali merupakan penentuan jumlah Perangkat Daerah dan jumlah unit kerja pada Perangkat Daerah didasarkan pada kemampuan pengendalian unit kerja bawahan. Asas tata kerja yang jelas dimaksudkan pelaksanaan tugas dan fungsi Perangkat Daerah dan unit kerja pada Perangkat Daerah mempunyai hubungan kerja yang jelas, baik vertikal maupun horizontal. Sedangkan asas fleksibilitas adalah penentuan tugas dan fungsi Perangkat Daerah dan unit kerja pada Perangkat Daerah memberikan ruang untuk menampung tugas dan fungsi yang diamanatkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan setelah Peraturan Pemerintah ini ditetapkan.

Indikator pemetaan intensitas urusan pemerintahan ditetapkan berdasarkan variabel umum dan variabel teknis. Indikator dari variabel umum dilihat dari jumlah penduduk (jiwa); luas wilayah (km²); dan jumlah APBD (Rp), sedangkan variabel teknis dilihat dari masing-masing urusan pemerintahan.

Adapun pembentukan dan susunan perangkat daerah Kabupaten Sampang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, perhitungan daerah dan faktor-faktor yang mempengaruhi adalah sebagai berikut:

- A. Sekretariat Daerah Kabupaten Sampang;
- B. Sekretariat DPRD Kabupaten Sampang;
- C. Dinas Daerah Kabupaten Sampang, terdiri dari:
 - 1) Dinas Pendidikan;
 - 2) Dinas Kesehatan;
 - 3) Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi;
 - 4) Dinas Perhubungan;
 - 5) Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil;
 - 6) Dinas Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda dan Olahraga;
 - 7) Dinas Pekerjaan Umum, Cipta Karya dan Tata Ruang;
 - 8) Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga;
 - 9) Dinas Pekerjaan Umum Pengairan;
 - 10) Dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah;
 - 11) Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Pertambangan;
 - 12) Dinas Pertanian
 - 13) Dinas Kehutanan dan Perkebunan;
 - 14) Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan;
 - 15) Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset
- D. Kelompok Lembaga Teknis, terdiri dari:
 - 1) Inspektorat;
 - 2) Badan Perencanaan Pembangunan;
 - 3) Badan Kesatuan Bangsa dan Politik

- 4) Badan Pemberdayaan Masyarakat;
- 5) Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana;
- 6) Badan Kepegawaian Daerah;
- 7) Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksana Penyuluh Pertanian;
- 8) Badan Lingkungan Hidup;
- 9) Kantor Pelayanan Perizinan dan Penanaman Modal;
- 10) Kantor Perpustakaan dan Arsip Daerah;
- 11) Rumah Sakit Umum Daerah.

E. Satuan Polisi Pamong Praja dan Perlindungan Masyarakat;

F. Lembaga Lain, terdiri dari:

- 1) Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten;
- 2) Sekretariat Dewan Pengurus Kopri

G. Kecamatan, terdiri dari:

- 1) Kecamatan Sreseh;
- 2) Kecamatan Torjun;
- 3) Kecamatan Sampang;
- 4) Kecamatan Camplong;
- 5) Kecamatan Omben;
- 6) Kecamatan Kedungdung;
- 7) Kecamatan Jrengik;
- 8) Kecamatan Tambelangan;
- 9) Kecamatan Banyuates;
- 10) Kecamatan Robatal;
- 11) Kecamatan Sukobanah;
- 12) Kecamatan Ketapang;

13) Kecamatan Pangarengan; dan

14) Kecamatan Karangpenang.

Diskusi

Menurut Rasyid (1997, pemerintah mempunyai tiga fungsi hakiki yaitu pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*). Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat. Pendapat ini memberikan kesan bahwa peran pemerintah tersebut hanya cocok diterapkan pada masyarakat di Negara berkembang yang tingkat pemberdayaan masyarakatnya masih rendah sehingga ketergantungannya kepada pemerintah masih tinggi.

Paradigma baru pemerintahan seperti yang dijelaskan oleh Osborne dan Gaebler (1992 : 25-48) bahwa pemerintahan yang dulunya berperan langsung sebagai penyedia pelayanan publik (*rowing*) dan terlibat dalam kegiatan yang bersifat teknis operasional untuk pemenuhan kebutuhan publik, akan bergeser perannya pada fungsi mengarahkan (*steering*). Fungsi ini mengharuskan pemerintah untuk dapat lebih memberdayakan (*empowering*) masyarakat dengan mendorong tumbuhnya partisipasi dalam menyediakan pelayanan publik. Tugas birokrasi pemerintahan yang utama adalah menyelenggarakan pelayanan kepada rakyat selama masyarakat belum mampu menyelenggarakan urusan atau kebutuhannya secara mandiri. Pemerintah berkewajiban untuk menyelenggarakan keperluan itu sesuai tuntutan dan kebutuhan masyarakat sebagai salah satu bentuk pelayanan.

Dinas daerah merupakan pelaksana fungsi inti (*operating core*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan. Badan daerah melaksanakan fungsi penunjang (*technostructure*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala daerah

dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus untuk menunjang kelancaran pelaksanaan fungsi inti (*operating core*).

Mintzberg (1989) menjelaskan bahwa dalam kelembagaan dibagi menjadi 5 elemen yang memiliki peran dan fungsi masing-masing. Kepala daerah Kabupaten Sampang yang juga merupakan bagian dalam organisasi yang dijabarkan oleh Mintzberg berperan sebagai *Strategic apex* yang berfungsi untuk menjaga kelangsungan organisasi agar mampu berperan untuk mencapai misi yang sudah ditetapkan. Dalam usahanya untuk melaksanakan misi tersebut, kepala daerah juga berwenang untuk mengatur pola kelembagaan dan juga komposisinya sesuai dengan aturan yang berlaku dan kebutuhan. Pengaturan tersebut juga harus tetap memperhatikan asas efisiensi, efektifitas, pembagian habis tugas, renang kendali, tata kerja yang jelas dan fleksibilitas.

Operating core adalah para pegawai yang melaksanakan pekerjaan dasar yang berhubungan dengan produksi dan jasa. Peran Operating Core di dalam kelembagaan Kabupaten Sampang dilaksanakan oleh Dinas-dinas yang ada di Kabupaten Sampang yang terdiri dari 15 Dinas dengan tugas dan fungsi yang berbeda sesuai dengan aspek dan bidang yang harus ditangani. Pembagian aspek dan bidang tersebut diterapkan dengan prinsip efisiensi dan efektifitas, serta pertimbangan pembagian habis tugas urusan yang ada di Kabupaten Sampang. Jangkauan kerja, tata kelola, dan juga fleksibilitas menjadi poin penting yang juga digunakan sebagai bahan pertimbangan pembentukan atau pembaharuan OPD yang ada di Kabupaten Sampang. 15 OPD Kabupaten Sampang tersebut diantaranya:

- 1) Dinas Pendidikan;
- 2) Dinas Kesehatan;
- 3) Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi;
- 4) Dinas Perhubungan;
- 5) Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil;

- 6) Dinas Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda dan Olahraga;
- 7) Dinas Pekerjaan Umum, Cipta Karya dan Tata Ruang;
- 8) Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga;
- 9) Dinas Pekerjaan Umum Pengairan;
- 10) Dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah;
- 11) Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Pertambangan;
- 12) Dinas Pertanian
- 13) Dinas Kehutanan dan Perkebunan;
- 14) Dinas Kelautan, Perikanan dan Peternakan;
- 15) Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset

Middle line terdiri dari para manajer yang menjadi penghubung antara *operating core* dengan *strategic apex*. Peran ini dilaksanakan oleh sekretariat-sekretariat yang berperan menjadi penghubung antara kepala daerah dengan OPD yang ada di kabupaten Sampang.

1. Sekretariat Daerah
2. Sekretariat DPRD.

Technostructure: para analis yang mempunyai tanggung jawab untuk melaksanakan bentuk standarisasi tertentu dalam organisasi. Jadi mulai dari mendesain, merencanakan, mengatur perubahan pada *operating core*;

- 1) Inspektorat;
- 2) Badan Perencanaan Pembangunan;
- 3) Badan Kesatuan Bangsa dan Politik
- 4) Badan Pemberdayaan Masyarakat;
- 5) Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana;
- 6) Badan Kepegawaian Daerah;
- 7) Badan Ketahanan Pangan dan Pelaksana Penyuluh Pertanian;

- 8) Badan Lingkungan Hidup;
- 9) Kantor Pelayanan Perizinan dan Penanaman Modal;
- 10) Kantor Perpustakaan dan Arsip Daerah;
- 11) Rumah Sakit Umum Daerah.

Support staff: orang-orang yang mengisi unit staf, yang memberi jasa pendukung tidak langsung kepada organisasi. Terdiri dari berbagai OPD yang mengurus berbagai urusan penunjang dalam pelaksanaan proses kelembagaan di Kabupaten Sampang, mulai dari Satpol PP dan perlindungan masyarakat, sampai pada kecamatan. OPD tersebut diantaranya:

1. Satuan Polisi Pamong Praja dan Perlindungan Masyarakat;
2. Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten;
3. Sekretariat Dewan Pengurus Kopri
4. Kecamatan Sreseh;
5. Kecamatan Torjun;
6. Kecamatan Sampang;
7. Kecamatan Camplong;
8. Kecamatan Omben;
9. Kecamatan Kedungdung;
10. Kecamatan Jrengik;
11. Kecamatan Tambelangan;
12. Kecamatan Banyuates;
13. Kecamatan Robatal;
14. Kecamatan Sukobanah;
15. Kecamatan Ketapang;
16. Kecamatan Pangarengan; dan
17. Kecamatan Karangpenang.

Kesimpulan

Penataan kelembagaan organisasi perangkat daerah Kabupaten Sampang dilakukan untuk lebih meningkatkan kinerja organisasi dan pelayanan kepada masyarakat sebagai unsur pelaksana Otonomi Daerah. Analisis terhadap kebutuhan perangkat daerah menghendaki adanya evaluasi terhadap kondisi eksisting organisasi perangkat daerah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, di Kabupaten Sampang terdapat 31 Satuan Kerja Perangkat Daerah dan 14 Kecamatan. Setelah adanya penataan yang baru, jumlah organisasi perangkat daerah Kabupaten Sampang sebanyak 31 Satuan Kerja Perangkat Daerah dan 14 Kecamatan. Meskipun jumlah organisasi tidak berubah, namun ada beberapa organisasi yang bergeser dan berganti nomenklatur terhadap urusan pemerintahan sesuai dengan kajian, kesepakatan dan ketetapan pemerintah. Dampak yang terjadi terhadap pegawai akibat restrukturisasi penataan organisasi adalah penyesuaian tugas dan fungsi yang dilakukan (dengan pendidikan dan pelatihan), selain itu penyesuaian dokumen perencanaan daerah juga harus dilakukan (Seperti Renja, Renstra serta RKA).

Daftar Pustaka

- Donaldson, Thomas, Lee E. Preston. 1995. *The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications*.
- Frederickson, H George, Jack W Meek. 2012. *Policy, Performance and Management in Governance and Intergovernmental Relations: Transatlantic Perspectives*. Kencana, Jakarta.
- Leach, Melissa, Robin Mearns, Ian Scoones. 1999. *Environmental Entitlements: Dynamics and Institutions in Community-Based Natural Resource Management*.
- Miftah Thoha. 2003. *Birokrasi & Politik di Indonesia*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- _____. 2008. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*.
- Mintzberg, Henry. 1989. *Mintzberg on Management, Inside Our Strange World of Organizations*.
- Pemerintah Kabupaten Sampang. 2008. *Peraturan Daerah Kabupaten Sampang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Staf Ahli*.
- Pemerintah Kabupaten Sampang. 2008. *Peraturan Daerah Kabupaten Sampang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah*.
- Pemerintah Kabupaten Sampang. 2008. *Peraturan Daerah Kabupaten Sampang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah*.

Pemerintah Kabupaten Sampang. 2008. Peraturan Daerah Kabupaten Sampang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Satuan Polisi Pamong Praja.
Pemerintah Kabupaten Sampang. 2008. Peraturan Daerah Kabupaten Sampang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan.
Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.