



PENATAAN KELEMBAGAAN PADA DAERAH OTONOM BARU (DOB) (Studi Kasus di Provinsi Kalimantan Utara)¹

INSTITUTIONAL ARRANGEMENT IN NEW AUTONOMOUS REGION (Case Study in the North Kalimantan Province)

Fani Heru Wismono, Lany Erinda Ramdhani, dan Rustan A.

Pusat Kajian dan Pendidikan dan pelatihan Aparatur III LAN
Jl. H.M. Ardan (Ringroad III) Samarinda
(Email : efhawismono01@gmail.com)

Abstract

The possibility of the formation of “New Autonomous Region” (DOB) is still wide open, however the data shows that most of the DOB has poor performance. North Kalimantan Province is one of the DOB as the 34th province in Indonesia. Arrangement of Institutional structure became the most important stages before DOB can work in this transitional period. This paper gives an overview stages the formation of the institutional structure in a transitional period, from East Kalimantan Province to the North Kalimantan Province, and also transitions, changes in laws and regulations of Law No.32/2004 into Law No.23/2014 on Local Government. This study used a qualitative method with descriptive analysis approach. This paper concluded that the establishment of Institutional, in accordance with the potential and characteristics of the region can respond to the changing demands of internal and external organization of local government. Therefore, proper institutional arrangement will optimize the performance of the newly formed DOB.

Keywords: *New Autonomous Region (DOB), Local Government, North Kalimantan Province*

Abstrak

Meskipun peluang terbentuknya Daerah Otonomi Baru (DOB) masih ada, namun data menunjukkan bahwa sebagian besar DOB memiliki kinerja yang buruk. Salah satu penyebabnya adalah tidak tepatnya pembentukan kelembagaan pada DOB, sehingga pada proses selanjutnya tidak dapat memberikan performakerja yang optimal. Provinsi Kalimantan Utara merupakan DOB Provinsi yang ke-34. Penataan Kelembagaan menjadi tahapan terpenting sebelum DOB dapat bekerja di masa transisi. Tulisan ini merupakan intisari dari hasil Kajian Penataan Kelembagaan di Provinsi Kalimantan Utara. Menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik deskriptif analisis, tulisan ini memberikan gambaran tahapan pembentukan kelembagaan di masa transisi dari Provinsi Kalimantan Timur (Induk) ke Provinsi Kalimantan Utara (DOB), dan juga transisi perubahan peraturan perundangan dari UU No. 32 Tahun 2004 menjadi UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Tiga tahapan yang dilakukan dalam pembentukan

¹ Naskah di terima pada 29 November 2015, revisi pertama pada 14 Desember 2015, disetujui pada 16 Desember 2015 (Dikembangkan dari Hasil Kajian Tahun 2014)



kelembagaan di DOB Provinsi Kalimantan Utara dapat menjawab tuntutan perubahan internal dan eksternal organisasi pemerintahan daerah, sehingga akan mengoptimalkan kinerja DOB yang baru terbentuk.

Kata Kunci: Daerah Otonomi Baru (DOB), Pemerintah Daerah, Provinsi Kalimantan Utara

A. PENDAHULUAN

Peluang adanya penataan Daerah Otonom Baru (DOB), baik melalui pemekaran wilayah, penghapusan, dan

penggabungan wilayah masih terbuka lebar. Berdasarkan data Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri dari tahun 1999-2014 terdapat 223 DOB.

Tabel 1. Perkembangan Pembentukan DOB Dari tahun 1999-2014

Level DOB	DOB 1999-2004	DOB 2005-2014	Total Daerah Otonom
Provinsi	7	1	34
Kabupaten	115	67	415
Kota	26	7	93
Total	148	75	542

Sumber: Dirjen Otda-Kemendagri, 2014

Hingga akhir tahun 2014, DPR akan kembali membahas 91 RUU DOB. Pertanyaan menarik setelah kelahiran DOB adalah apa yang harus dilakukan selanjutnya?

Dari data *Indonesia Governance Index* (IGI) tahun 2014, menunjukkan sebagian besar DOB berkinerja buruk. Permasalahan yang sering dihadapi oleh DOB menurut data dari Dirjen Otda-Kemendagri, antara lain: 1) penyusunan perangkat daerah belum dapat diselesaikan; 2) pengisian personil belum memenuhi kompetensi; 3) urusan wajib dan urusan pilihan belum dapat dilaksanakan; 4) sebagian besar DOB memiliki jumlah penduduk yang kurang memadai; 5) pengalihan pembiayaan, peralatan/aset dan dokumen masih tersendat-sendat; 6) alokasi anggaran APBD untuk pelaksanaan pembangunan dan pelayanan pendidikan, kesehatan, serta administrasi kependudukan, masih sangat minim. Permasalahan selanjutnya adalah: 7) belanja personil di atas 60

persen; 8) penetapan batas wilayah belum dimulai; 9) penyediaan sarana dan prasarana pemerintah belum selesai, serta; 10) hampir seluruh Daerah Induk belum dapat memindahkan ibukotanya (pembentukan DOB Kota, Kabupaten Induk harus memindahkan ibukotanya), sehingga banyak menimbulkan permasalahan dengan pemerintahan di DOB.

Provinsi Kalimantan Utara adalah salah satu DOB (provinsi ke-34), yang disahkan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2012 tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara. Terdapat 1 kota dan 4 kabupaten yang tergabung kedalam Provinsi Kalimantan Utara, yakni; Kota Tarakan, Kabupaten Bulungan, Kabupaten Malinau, Kabupaten Nunukan, dan Kabupaten Tana Tidung.

Terdapat beberapa alasan dibentuknya Provinsi Kalimantan Utara sebagai sebuah wilayah terpisah dari Provinsi Kalimantan Timur seperti yang



termaklud dalam penjelasan Undang-Undang No. 20 Tahun 2012, yaitu: ditinjau dari aspek geostrategis, geopolitik, potensi ekonomi, dan potensi kerjasama bilateral maupun regional. 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 intergritas, 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.

Masih 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 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	1. Sebatik dan S. Pancang	1. Tawao (Sabah)
2. Kec. Nunukan	2. Nunukan	2. Tawao (Sabah)
3. Kec. Sebuk	3. Simanggis	3. Serudong (Sabah)
4. Kec. Lumbis	4. Labang	4. Pensiangan (Sabah)
	5. Tau Lumbis	5. Pensiangan (Sabah)
5. Kec. Kerayan	6. Long Bawan	6. Long Pasia (Sabah)
	7. Long Midang	7. Long Pasia dan Bakelalan (Sabah)
	8. Lembudud	8. Pa Dalih (Serawak)
6. Kec. Kerayan Selatan	-	-
KABUPATEN MALINAU		
7. Kec. Pujungan	9. Apau Ping	9. Long Bawang (Serawak)
8. Kec. Kayan Hulu	10. Long Nawang	10. Long Busang dan Long Singut (Serawak)
9. Kec. Kayan Hilir	11. -	11. -

Sumber: Biro Pemerintahan Provinsi Kalimantan Timur, 2005

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. Keteringgalan ini terjadi karena panjangnya *span of control* dari pusat pemerintahan provinsi di Samarinda/Kalimantan Timur. Pada saat yang sama tingkat kehidupan penduduk di negara tetangga lebih baik yang menyebabkan masyarakat di Sebatik dan Krayan bertransaksi dengan mata uang ringgit dan orientasi kehidupan mereka sudah lebih condong 'termalaysiakan'.

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.

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.

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.

Provinsi dengan luas wilayah keseluruhan $\pm 75.467,70 \text{ km}^2$ dengan jumlah penduduk ± 622.350 jiwa pada tahun 2011, serta terdiri dari 38 kecamatan



dan 471 desa/ kelurahan, maka Provinsi Kalimantan Utara dituntut untuk dapat segera mengelola wilayah dan memberikan pelayanan kepada masyarakatnya. Meskipun belum ada kepala daerah provinsi (gubernur) definitif yang dipilih langsung oleh rakyat, namun pemerintahan daerah harus segera berjalan. Pada masa transisi sebagai dampak terbentuknya DOB, berdasar pada pasal 12 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 20 Tahun 2012, disebutkan bahwa kepada Pejabat (Pj.) Gubernur untuk segera membentuk kelembagaan (perangkat daerah), paling lama 6 bulan sejak tanggal pelantikan Pj. Gubernur Kalimantan Utara dilantik pada tanggal 22 April 2013, artinya enam bulan setelah itu harus sudah terbentuk kelembagaan (perangkat daerah) yang akan melakukan kegiatan pemerintahan daerah di Provinsi Kalimantan Utara.

Untuk melihat aspek kelembagaannya, maka terdapat hal penting yang perlu diperhatikan antara lain: pertama, terkait dengan besaran urusan/kewenangan. Hal 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/ sektor 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.

Selain itu, alasan pembentukan Provinsi Kalimantan Utara seperti yang termaktub dalam UU No. 20 Tahun 2012 harus dijawab dengan pembentukan kelembagaan yang oleh Joesoef (2006) 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 adaptif terhadap perubahan yang akan terjadi.

Melihat fenomena DOB yang hadir di Indonesia dan beberapa data yang sudah disajikan, maka penulis ingin bisa menjawab pertanyaan penelitian, yaitu: "seperti apa penataan kelembagaan dan bagaimana penguatan kelembagaan bagi DOB, melihat pada kasus DOB Provinsi Kalimantan Utara?"

B. METODE PENELITIAN

1. Tipe Penelitian

Tulisan ini merupakan hasil dari kajian "Penataan kelembagaan di



Provinsi Kalimantan Utara". Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Dasar dari penggunaan metode ini, bahwa dalam penataan kelembagaan di Provinsi Kalimantan Utara perlu dilakukan dengan caramenggal wawasan & pengalaman (*insight*) dari dalam diri para *key informants* yang terpilih. Selain itu peneliti perlu mengamati perilaku para *key informants* dalam penyampaian informasi, melihat kedalam 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 dilakukan *cross check* terhadap data-data lainnya, mempertajam analisis, sehingga pada akhirnya mempermudah dalam pengambilan kesimpulan dalam penelitian ini.

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:

Unsur Pemerintahan

1. Pj. Gubernur Kalimantan Utara
2. Sekretaris Daerah Provinsi dan jajarannya di Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Utara
3. Bappeda
4. Badan Pengelola Perbatasan dan Daerah Tertinggal
5. Dinas Pendapatan Daerah
6. Dinas Pendidikan

Unsur Kelompok Masyarakat

1. Kadin
 2. Forum Kerukunan Umat Beragama (Tokoh Masyarakat/ Adat)
 3. Universitas Kaltara
 4. Majalah Perbatasan (media)
-

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.

2. Lokus 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.
3. 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.

C. KERANGKA TEORI

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.

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).

Kelembagaan modern menurut Ron Ashkenas dkk (dalam Sobandi, 2005) memiliki karakteristis Speed, Flexibility,



Integration, dan Innovation. Paradigma baru memandang bahwa ukuran keberhasilan organisasi pada saat sekarang dilihat dari aspek-aspek sebagai berikut:

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 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.

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

Tabel 3. Pergeseran Paradigma *Public Administration*

<i>Old Public Administration (OPA)</i>	<i>New Public Management (NPM)</i>	<i>New Public Service (NPS)</i>
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).
Agar dapat mencapai efektivitas dan efisiensi organisasi (negara/ pemerintahan), maka struktur organisasi didesain dengan ciri-ciri hirarkis, piramidal, <i>top-down</i> , <i>vertikal</i> ,	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.	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



<i>Old Public Administration (OPA)</i>	<i>New Public Management (NPM)</i>	<i>New Public Service (NPS)</i>
<p>Kritik terhadap Paradigma ini: Bahwa desain struktur organisasi seperti itu memunculkan-bukan efektivitas dan efisiensi organisasi- ciri-ciri organisasi yang boros, koruptif, bengkok, 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>	

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 mengantarkan 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 berdasar nilai dan kebersamaan dalam membantu warganegara mengartikulasikan kepentingan-kepentingan bersama mereka daripada mencoba mengontrol 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 didaerah 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 (2007) 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 didaerah, 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. M e n d a y a g u n a k a n d a n 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.

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. 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 & 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 didalamnya 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 4.
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.	<p>Sekretariat Daerah, yang terdiri atas :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sekretaris Daerah 2. Asisten Pemerintahan - Biro Pemerintahan Umum; - B i r o H u k u m d a n Organisasi 3. Asisten Ekonomi, dan Kesra - Biro Sosial - Biro Perekonomian dan SDA 4. Asisten Adm Umum : - B i r o U m u m d a n Perlengkapan - Biro Kepegawaian - Biro Keuangan 	<p>Sekretariat Daerah, yang terdiri atas :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sekretaris Daerah 2. Asisten Pemerintahan dan Kesra - Biro Pemerintahan Umum; - B i r o H u k u m d a n Organisasi - B i r o K e s r a d a n Kemasyarakatan 3. Asisten Ekonomi dan Pembangunan - Biro Adm. Perekonomian dan Pembangunan - Biro Layanan Pengadaan 4. Asisten Adm Umum : - Biro Umum dan Humas - Biro Kepegawaian dan Diklat - Biro Keuangan dan Aset 	<p>Tetap 3 (tiga) Asisten tambahan 1 (satu) Biro</p>



No	Organisasi Perangkat Daerah Lama	Organisasi Perangkat Daerah Baru	Keterangan
II.	Sekretariat DPRD, yang terdiri atas : a. Sekretaris DPRD b. Bagian Umum dan Keuangan c. Bagian Persidangan dan Hukum	Sekretariat DPRD, yang terdiri atas : a. Sekretaris DPRD b. Bagian Umum c. Bagian Keuangan; d. 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 Perindustrian, 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 Perindustrian, 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 Penanggulangan Bencana Daerah 4. Badan Pengelola Kawasan Perbatasan dan Daerah Tertinggal	Lembaga Teknis, yang terdiri atas : 1. Inspektorat 2. Bappeda 3. Badan Kesbang dan Politik 4. Badan Pemberdayaan Masyarakat, Pemberdayaan Perempuan, KB dan Pemdes 5. Badan Lingkungan Hidup 6. Badan Penanaman Modal Daerah dan Perizinan Terpadu 7. Satuan Pol-PP dan Linmas	Tambahan 4 (empat) Lembaga Teknis
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



1. Transisi Kebijakan Penataan Kelembagaan dan Implikasinya terhadap DOB 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.

Perubahan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah digantikan oleh hadirnya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, menyebabkan juga pada perubahan aturan pelaksanaannya. Saat ini aturan sebagai

pengganti PP No. 41 Tahun 2007 tengah disiapkan dan tinggal menunggu waktu ketuk palu saja. Artinya akan terjadi perubahan lagi pada tatanan kelembagaan yang beberapa waktu lalu telah dijalankan di DOB Provinsi Kalimantan Utara.

Perubahan yang dapat dilihat dari Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 dan terkait dengan penataan kelembagaan dan urusan, adalah adanya urusan pemerintahan konkuren. Pada urusan ini dibedakan menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib dibedakan menjadi pelayanan dasar dan non-pelayanan dasar, seperti pada tabel berikut:

Tabel 5.

Urusan Wajib dan Pilihan

Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

No.	Urusan Wajib		Urusan Pilihan
	Pelayanan Dasar	Non-Pelayanan Dasar	Potensi Peveranan Tenaga Kerja dan Pemanfaatan Lahan
1	Pendidikan	Tenaga Kerja	Kelautan dan Perikanan
2	Kesehatan	Perlindungan Perempuan dan Perlindungan Anak	Pariwisata
3	Pekerjaan Umum	Pangan	Pertanian
4	Sosial	Pertanahan	Kehutanan
5	Perumahan Rakyat dan Kawasan Pemukiman	Lingkungan Hidup	Energi dan Sumber Daya Mineral
6	Ketentraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat	Administrasi Kependudukan dan Pencatatan Sipil	Perdagangan
7		PMD	Perindustrian
8		Pengendalian Penduduk dan KB	Transmigrasi
9		Perhubungan	
10		Kominfo	
11		Koperasi dan UKM	
12		Penanaman Modal	
13		Kepemudaan dan Olahraga	
14		Statistik	
15		Persandian	
16		Kebudayaan	
17		Perpustakaan	
18		Arsip	

Sumber: Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah



Dari tabel 5 diatas, terdapat urusan pilihan yang berbasis ekosistem dan ditarik kewenangannya ke Provinsi, yaitu: Kehutanan, ESDM, Kelautan dan Perikanan. 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 Utaraselain menjalankan otonomi daerah juga merupakan wakil pemerintah pusat di daerah. Oleh karena itu, Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara juga melaksanakan urusan dekonsentrasi yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat, sehingga banyaknya urusan yang dilaksanakan patut menjadi perhatian ketika menyusun besaran kelembagaan pemerintahan.

Dengan demikian pada saat terjadi perubahan peraturan perundangan dan peraturan pelaksana nantinya, diharapkan tidak terjadi banyak perubahan kelembagaan yang terjadi. Menjadi DOB merupakan keuntungan tersendiri bagi Provinsi Kalimantan Utara, karena Pj. Gubernur dan jajarannya telah memberikan dasar pembentukan kelembagaan yang selaras dengan kebutuhan dan karakteristik wilayah, dan sesuai juga dengan arah perubahan yang diharapkan oleh peraturan perundangan yang baru (UU No. 23 Tahun 2014).

E. PENUTUP

Penataan kelembagaan di Provinsi Kalimantan Utara terbagi kedalam tiga tahap. Pertama adalah tenggat waktu enam bulan sejak berlakunya Undang-

Undang No. 20 Tahun 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 Tahun 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. Perubahan peraturan perundangan mengantarkan pada keuntungan bagi DOB ini, karena kelembagaan yang ada masih relatif mudah dilakukan penyesuaian. Meskipun demikian, terdapat tantangan yang dihadapi oleh DOB Provinsi Kalimantan Utara, yaitu menampilkan manajemen yang efektif. Setiap organisasi dihadapkan kepada berbagai sistem yang berada di luar kendali organisasi, demikian juga DOB ini harus mampu beradaptasi dengan berbagai kekuatan eksternal yang ada. Salah satu caranya adalah dengan melakukan perubahan internal organisasi supaya lebih efektif. Adanya Undang-



Undang No. 23 Tahun 2014 dan peraturan pelaksana di bawahnya menjadi salah satu faktor penting yang bisa mendorong DOB Provinsi Kalimantan Utara menjadi lebih efektif lagi di masa mendatang.

F. DAFTAR PUSTAKA

- 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.
- 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. 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.
- Dirjen Otda – Kemendagri. 2014. *Laporan: Pembentukan Daerah-Daerah Otonom di Indonesia Sampai dengan Tahun 2014*. Jakarta.
- Effendi, Taufiq. 2006. *Pidato Sambutan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara: Seminar Nasional Kelembagaan Wilayah Perbatasan*. Tarakan.Hadi, Agus Purbathin, 2009. *Konsep Pemberdayaan, Partisipasi dan Kelembagaan Dalam Pembangunan*. Yayasan Agribisnis/Pusat Pengembangan Masyarakat Agrikarya (PPMA).
- 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.
- Pemprov. DIY dan ADB. 2010. *Sustainable Capacity Building for Decentralization (SCBD) Project*. Kerjasama Pemprov. DIY dan ADB.
- 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.
- Sobandi, Baban, dkk. 2005. *Desentralisasi dan Tuntutan Penataan Kelembagaan Daerah*. Bandung: Humaniora.
- Syahyuti, 2009. *Tinjauan Sosiologis Terhadap Konsep Kelembagaan Dan Upaya Membangun Rumusan Yang Lebih Operasional*, (Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, Bogor) dalam www.kelembagaandas.wordpress.com/pengertian-kelembagaan/syahyuti, diakses tanggal 25 September 2010.

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
P e m e r i n t a h a n A n t a r a
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.

