

Desentralisasi dan efektivitas pemerintahan daerah Kabupaten Maros

Decentralization and effectiveness of local government of Maros Regency

Muh. Tang Abdullah

Jurusan Ilmu Administrasi, FISIP, Universitas Hasanuddin, Makassar
Jalan Perintis Kemerdekaan Km. 10 Tamalanrea, Makassar 90245, Indonesia
Telp/Fax (0411) 585024. E-mail: muhtangabdullah@yahoo.co.id

Abstract

In decentralization era, the local bureaucracy has strategic position in the local government system. It is so, because it becomes the instruments and the fundamental base of the local government in implementing its affairs, and as the media to realize the vision, mission, and the objectives of local government. The successful of local government is determined by the effectiveness of the local bureaucracy. This study aimed to examine the effectiveness of the local government with a locus in Maros of local bureaucracy. Through qualitative analysis methods the effectiveness of the local government was viewed from four dimensions of organizational effectiveness of the competing values approach. These four dimensions of the organizational effectiveness include flexibility, human development, organizational development, and control. Data were collected through observation, documentation, and indepth interview. The data were analysed using interactive model that included data collection, reduction, presentation, and conclusion stages. The results showed that the organizational internal of Maros Regency was stabil, and all the function ran well, with all the activities processing just as expected based on the regular procedure.

Keywords: *decentralization, local government, effectiveness, competing values approach*

Abstrak

Di era desentralisasi, Organisasi Perangkat Daerah (OPD) memiliki posisi sangat strategis dalam pemerintahan daerah. Posisi strategis OPD karena sebagai instrumen dan kerangka kerja sistem pemerintahan daerah dan wadah menjalankan urusan pemerintahan serta wadah mewujudkan visi, misi, dan tujuan pemerintah daerah. Oleh karena itu keberhasilan pemerintahan daerah sangat ditentukan oleh efektivitas OPD. Studi ini bertujuan mengkaji efektivitas pemerintahan daerah dengan lokus pada OPD Kabupaten Maros. Melalui metode analisis kualitatif, kajian efektivitas pemerintahan daerah ini ditinjau dari empat dimensi efektivitas organisasi berdasarkan pendekatan nilai-nilai bersaing. Keempat dimensi efektivitas organisasi tersebut meliputi dimensi fleksibilitas, dimensi pengembangan manusia, dimensi pengembangan organisasi dan dimensi kontrol. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi langsung, wawancara mendalam dan dokumentasi. Informan yakni: Sekretaris Daerah, Kepala Bappeda, Ketua Komisi B DPRD, Ketua Panitia Kerja I DPRD tentang penyusunan perangkat daerah dan tiga staf pegawai pemerintah daerah. Informan selain unsur pemerintahan daerah yakni: satu pengusaha lokal, satu aktivis LSM, satu pemuda, satu perempuan, dan satu tokoh agama atau adat masyarakat Maros. Teknik analisis data menggunakan model interaktif yang meliputi tahap koleksi, reduksi, penyajian, dan penyimpulan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa internal organisasi perangkat daerah Kabupaten Maros yang dicirikan oleh organisasi yang stabil, suasana organisasi yang tentram, tugas dan fungsi organisasi berjalan secara rutin dan lancar, serta segala aktivitas aparat organisasi berproses sesuai aturan-aturan formal dan prosedur tetap

Kata kunci: desentralisasi, pemerintahan daerah, efektivitas, pendekatan nilai-nilai bersaing

Pendahuluan

Disadari bahwa terbitnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004, menandakan terjadinya perubahan paradigma dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Perubahan paradigma pemerintahan daerah tersebut adalah perubahan dari paradigma sentralisasi menjadi desentralisasi. Paradigma desentralisasi secara konseptual mencakup dua elemen pokok yakni: (1) pembentukan daerah otonom; dan (2) penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otonom (Hosseini, 2009). Kedua elemen pokok desentralisasi tersebut kemudian melahirkan *local government*. Konsep *local government* dapat dimaknai dalam tiga pengertian yakni: (1) sebagai organ yaitu pemerintah daerah yang terdiri DPRD (*council*) dan Kepala Daerah (*mayor*); (2) sebagai fungsi yaitu penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah; dan (3) sebagai daerah otonom yaitu bahwa pembentukan daerah otonom secara simultan merupakan kelahiran status otonomi berdasarkan atas aspirasi dan kondisi obyektif masyarakat yang berada dalam suatu wilayah tertentu.

Organisasi perangkat daerah (OPD) Kabupaten Maros dalam konteks penjelasan di atas adalah bagian dari makna *local government* dalam pengertian organ, yakni pemerintah daerah meliputi DPRD dan Kepala Daerah yang berkedudukan sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Kepala Daerah dalam kedudukannya sebagai komponen penyelenggara pemerintahan daerah memiliki kewenangan dalam fungsi mengatur (*policy making*) dan fungsi mengurus (*policy executing*). Dalam memerankan fungsi mengurus (*policy executing*) urusan pemerintahan inilah Kepala Daerah didukung oleh instrumen yang disebut Organisasi Perangkat Daerah.

Salomo (2006) menegaskan bahwa OPD merupakan instrumen utama pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kedudukan sebagai instrumen utama pemerintah daerah, OPD memiliki peran yang sangat strategis yang dapat dilihat dalam tiga hal yakni: (1) OPD sebagai wadah dan kerangka kerja bagi sistem keuangan daerah, sistem kepegawaian daerah, sistem perencanaan daerah, sistem pelayanan publik dan berbagai sistem atau sub-sistem lainnya; (2) melalui OPD, pemerintah daerah Kabupaten Maros menjalankan berbagai kewenangan atau urusan pemerintahan; (3) OPD sebagai wadah bagi pemerintah daerah Kabupaten Maros untuk mewujudkan visi dan misi daerah, tujuan daerah, dan mengemban pelayanan publik yang menjadi tugas dan tanggung jawab pemerintah daerah.

Sebagai sebuah organisasi, maka pemerintahan daerah yang terdesentralisasi seharusnya sudah berjalan secara efektif. Sebab menurut Osborne dan Gaebler (1999) terdapat keunggulan-keunggulan yang dimiliki oleh organisasi yang terdesentralisasi, yakni: (1) Organisasi terdesentralisasi jauh lebih fleksibel daripada organisasi yang tersentralisasi, karena organisasi yang terdesentralisasi dapat memberikan respon yang cepat terhadap lingkungan dan kebutuhan pelanggan yang berubah; (2) Organisasi yang terdesentralisasi jauh lebih efektif daripada organisasi yang masih tersentralisasi; (3) Organisasi yang terdesentralisasi jauh lebih dapat berinovasi daripada organisasi yang masih tersentralisasi; (4) Organisasi yang terdesentralisasi menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi, lebih banyak komitmen dan lebih besar produktivitasnya.

Mengacu pada keunggulan-keunggulan organisasi yang terdesentralisasi seperti yang dinyatakan Osborne dan Gaebler (1999) dan penjelasan betapa pentingnya kedudukan OPD yang dinyatakan oleh Salomo (2006), maka di era sekarang penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten Maros seharusnya menjadi semakin efektif. Dalam pengertian bahwa efektivitas pemerintahan daerah dan OPD Kabupaten Maros dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya terutama dalam melaksanakan fungsi atau urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dan mewujudkan visi, misi, dan tujuan daerahnya mencerminkan adanya nilai-nilai seperti fleksibilitas, responsif, inovasi, dan memiliki komitmen pada produktivitas yang

tinggi. Kondisi efektivitas inilah yang akan dibahas pada kajian ini melalui pertanyaan *bagaimakah efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten Maros?*

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis metode penelitian kualitatif yang dimaksudkan untuk memahami aktualitas, realitas sosial, dan persepsi manusia yang ada. Analisis kualitatif ditujukan pula untuk memberi makna dan interpretasi terhadap obyek yang diteliti. Teknis analisis data menggunakan model interaktif yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman (1994) yang meliputi tahap koleksi, reduksi, penyajian, dan penyimpulan. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi langsung, wawancara mendalam dan dokumentasi. Informan yakni: Sekretaris Daerah, Kepala Bappeda, Ketua Komisi B DPRD, Ketua Panitia Kerja I DPRD tentang penyusunan perangkat daerah dan tiga staf pegawai pemerintah daerah. Informan selain unsur pemerintahan daerah yakni: satu pengusaha lokal, satu aktivis LSM, satu pemuda, satu perempuan, dan satu tokoh agama atau adat masyarakat Maros. Untuk membatasi dan agar kajian lebih mendalam maka ditentukanlah fokus penelitian, yakni hanya menyangkut gambaran efektivitas pemerintahan daerah dilihat dari dimesi *flexibility*, dimensi *human development*, dimensi *organizational development*, dan gambaran efektivitas pemerintahan daerah dilihat dari dimensi *control*.

Hasil dan Pembahasan

Efektivitas pemerintahan daerah sangat ditentukan oleh sejauhmana instrumen perangkat daerah menyelenggarakan fungsi dan tugasnya secara efektif. Sejauhmana perangkat daerah yang telah diatur dalam PP No. 41 Tahun 2007 menjalankan fungsi mengurus sejumlah urusan (bidang) pemerintahan yang dibebankan. Fungsi-fungsi pengurusan oleh perangkat daerah ini terkait dengan sejumlah urusan pemerintahan (wajib dan pilihan) yang telah diatur dalam PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam konteks penilaian terhadap efektivitas OPD, dalam literatur teori organisasi disebutkan oleh Kasim (1993), Robbins (1994) dan Keban (2004), bahwa untuk menilai efektivitas organisasi dapat dianalisis melalui empat pendekatan, yakni: (1) *goal-attainment approach*; (2) *system approach*; (3) *strategic-constituencies approach*; dan (4) *competing-values approach*. Namun pada penelitian ini hanya menggunakan pendekatan yang terakhir yakni pendekatan nilai-nilai bersaing (*competing-values approach*). Pendekatan nilai-nilai bersaing ini dipilih karena memiliki beberapa kelebihan dalam mendiagnosa efektivitas organisasi. Menurut Kasim (1993) di antaranya adalah pendekatan ini lebih komprehensif dan kurang dipengaruhi oleh nilai-nilai yang diutamakan dalam konsep tersebut.

Menurut penjelasan Lee (2004), bahwa asumsi yang mendasari pendekatan nilai-nilai bersaing ini adalah adanya perbedaan tentang penilaian efektivitas pada beberapa organisasi yang terjadi. Perbedaan itu karena beberapa alasan, yakni: (1) masing-masing organisasi diperhadapkan pada lingkungan yang beragam dan saling bertentangan; (2) masing-masing organisasi memiliki tujuan yang beragam dan saling berbeda; (3) masing-masing organisasi diperhadapkan pada konstituensi yang berlainan dan beragam; dan (4) organisasi berada pada konteks waktu yang berbeda pula.

Pada bagian berikut pembahasan mengenai efektivitas OPD Kabupaten Maros didasarkan pada data hasil penelitian, teori-teori dan konsep-konsep, terutama konsep efektivitas organisasi dalam pendekatan nilai-nilai bersaing (*competing values approach*) menurut Quinn & Rohrbaugh seperti yang dikutip oleh Robbins (1994) dan Kasim (1993).

Dimensi fleksibilitas (*flexibility*)

Fleksibilitas dalam konteks *competing values approach* yang digunakan dapat didefinisikan sebagai suatu kemampuan yang dimiliki oleh organisasi perangkat daerah Kabupaten Maros dalam menyesuaikan diri (beradaptasi) terhadap perubahan kondisi dan tuntutan dari lingkungan eksternal. Ciri dari organisasi yang memiliki kemampuan untuk beradaptasi dan merespon perubahan kondisi dan tuntutan lingkungan menurut Robbins (1994:76) adalah bahwa organisasi yang menghargai nilai inovasi, penyesuaian, dan perubahan.

Inovasi sebagai salah satu ciri nilai fleksibilitas organisasi bukan hanya sekedar melakukan sesuatu yang baru, menemukan sesuatu yang baru, atau membawa suatu gagasan yang baru sebagaimana definisi inovasi pada umumnya. Namun menurut Sherwood (2002), inovasi sebagai suatu proses memerlukan empat tahapan yakni: (1) tahap pengajuan gagasan yaitu mempunyai ide lebih dahulu; (2) tahap evaluasi terhadap gagasan yang akan ditindaklanjuti; (3) tahap pengembangan yaitu memperbaiki gagasan tersebut dari konsep menjadi realitas yang menghasilkan sesuatu; dan (4) tahap implementasi yaitu mengupayakan gagasan tersebut sungguh-sungguh terwujud.

Nilai penyesuaian (*adaptabilitas*) dalam organisasi menurut Robbins (1994), aktivitas penyesuaian dibutuhkan agar sistem dapat menyesuaikan diri dari waktu ke waktu dengan variasi dari permintaan intern dan ekstern organisasi. Dalam organisasi publik seperti pemerintahan daerah Kabupaten Maros, aktivitas penyesuaian dilakukan dengan memperhatikan kebutuhan internal dan perkembangan aspirasi serta kepentingan warga masyarakat lokal. Kebutuhan internal pemerintah daerah dan OPD Kabupaten Maros dapat berupa: (1) kebutuhan untuk menambah kapasitas keuangan daerah untuk membiayai penyelenggaraan fungsi-fungsi dan pelaksanaan urusan pemerintahan; (2) kebutuhan sumber daya aparatur yang berkualitas (profesional) yang sesuai dengan beban dan spesifikasi pekerjaan; (3) kebutuhan sarana dan prasarana pendukung aktivitas pemerintahan daerah. Sementara permintaan eksternal pemerintah daerah tentu adalah kebutuhan yang berkaitan dengan berbagai kepentingan masyarakat lokal baik dalam bentuk pelayanan publik maupun fasilitasi pembangunan seperti sarana publik (fasilitas pendidikan, kesehatan, jalan, jembatan, keamanan, dan lain-lain).

Mengacu pada penjelasan mengenai dimensi fleksibilitas seperti yang diungkapkan oleh Robbins (1994) dan Sherwood (2002), maka penilaian dimensi fleksibilitas OPD Kabupaten Maros, pada dasarnya dapat dilihat di dalam pengembangan struktur OPD Kabupaten Maros dan orientasi program serta kegiatan pemerintah daerah Kabupaten Maros. Seperti disebutkan sebelumnya bahwa secara normatif pengembangan struktur OPD atau dalam istilah yang lebih populer disebut restrukturisasi kelembagaan pemerintah daerah Kabupaten Maros, mengikuti pedoman penataan OPD yang diatur dalam PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Kemudian dalam penentuan besaran struktur organisasi salah satu variabel yang harus diperhatikan adalah ruang lingkup kewenangan daerah yang didasarkan pada urusan pemerintahan yang dilimpahkan. Untuk hal ini harus mengacu kepada PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Kedua peraturan pemerintah ini tersebut merupakan instrumen regulasi yang menjadi dasar utama dalam penyusunan struktur OPD Kabupaten Maros.

Meskipun kedua instrumen regulasi ini merupakan dasar utama penyusunan struktur OPD yang bersifat normatif, namun secara substansial tetap mencerminkan adanya nilai fleksibilitas di dalamnya. Seperti dalam penjelasan umum PP No. 41 Tahun 2007, dinyatakan bahwa besaran OPD sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas

wilayah dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang berhubungan dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan OPD bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.

Nilai fleksibilitas dalam struktur OPD sebagaimana tercermin dalam penjelasan umum dari kedua peraturan pemerintah tersebut, pada dasarnya adalah hakekat dari makna otonomi daerah itu sendiri yaitu adanya ruang kebebasan berprakarsa bagi pengambil kebijakan atas dasar aspirasi dan kepentingan masyarakat lokal. Adanya nilai fleksibilitas dalam struktur OPD Kabupaten Maros terungkap pula dari keterangan yang disampaikan oleh informan BH, Sekretaris Daerah Kabupaten Maros yang mengatakan bahwa dalam penyusunan struktur OPD Kabupaten Maros yang baru, selain mengikuti kebijakan pemerintah (PP), pemerintah daerah dan DPRD Kabupaten Maros tetap berusaha agar struktur yang baru disesuaikan dengan perubahan lingkungan eksternal yang sangat dinamis. Termasuk merespon aspirasi dan kepentingan masyarakat terutama kebutuhan untuk memperoleh pelayanan dan pembangunan yang maksimal. Apabila dilihat dari penjelasan ini tampaknya sudah sejalan dengan salah satu alasan rasional pilihan terhadap desentralisasi menurut Rondinelli dan Cheema (1983:16), bahwa desentralisasi menghasilkan fleksibilitas, inovasi dan kreatifitas dalam pemerintahan. Di mana unit-unit pemerintahan dapat secara leluasa melakukan inovasi dan bereksperimen dalam berbagai kebijakan dan program.

Nilai fleksibilitas organisasi tidak hanya bisa dinilai dari kebijakan pembentukan dan format struktur organisasi perangkat daerah, tetapi juga fleksibilitas khususnya nilai inovasi dapat dilacak pada jenis program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Dalam konteks ini program dan kegiatan yang dilakukan pemerintah daerah, tampaknya cenderung hanya bersifat pengulangan dari program dan kegiatan sebelumnya, meskipun pelaksana dan lokasi kegiatan berubah. Akibatnya program dan kegiatan pemerintah daerah hanya bersifat rutinitas tahunan. Selain itu, jenis program dan kegiatan sebagian besar adalah kelanjutan dari tahun sebelumnya. Program lanjutan terjadi terutama pada kegiatan yang bersifat fisik seperti fasilitas publik (bangunan, jalan dan jembatan). Hal ini terungkap dari hasil pengamatan dan keterangan informan TR, Kepala Bappeda Kabupaten Maros yang mengatakan bahwa program dan kegiatan yang direncanakan setiap tahunnya kebanyakan bersifat lanjutan dari tahun sebelumnya. Ini disebabkan oleh karena keterbatasan anggaran pemerintah daerah.

Jika demikian adanya, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa nilai fleksibilitas organisasi perangkat daerah Kabupaten Maros tercermin hanya terbatas pada aspek penyusunan struktur dan format organisasi perangkat daerahnya. Tetapi jika dilihat dari segi program dan kegiatan pemerintah daerah Kabupaten Maros, tampaknya nilai inovasi masih kurang karena kebanyakan program dan kegiatan pemerintah hanya bersifat rutinitas dan kelanjutan dari tahun sebelumnya.

Dimensi pengembangan manusia (*human development*)

Pada hakekatnya sumber daya aparatur organisasi perangkat daerah merupakan komponen utama dan memiliki peran kunci dalam keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sumber daya aparatur yang tersebar pada semua satuan perangkat daerah Kabupaten Maros memiliki posisi yang sangat penting dan strategis dibanding sumber daya organisasi lainnya. Posisi strategis sumber daya aparatur dalam menjalankan roda pemerintahan terutama dalam usaha mewujudkan visi dan misi pemerintah daerah. Hal ini telah disinyalir oleh Said (2007), bahwa personil atau aparatur birokrasi memiliki peran vital dalam mengupayakan agar visi dan misi yang dicanangkan dapat terwujud. Untuk itu aparatur birokrasi (organisasi perangkat daerah) harus ditentukan melalui proses seleksi (*selected*). Proses seleksi terhadap aparatur

birokrasi ini dilakukan dalam rangka menjamin terpenuhinya kualifikasi-kualifikasi (profesi) yang dibutuhkan dalam mewujudkan visi dan misi organisasi.

Menurut Muluk (dalam Conyers 2007), mengungkapkan bahwa pengelolaan sumber daya aparatur merupakan salah satu kewenangan yang telah dilimpahkan kepada daerah otonom. Dalam pengertian bahwa kewenangan mengatur dan mengurus di bidang kepegawaian daerah adalah salah satu fungsi yang di desentralisasikan. Daerah otonom memiliki kekuasaan dalam penentuan syarat, penetapan, penunjukan, pemindahan, pengawasan dan penegakan disiplin aparatur daerah.

Dalam konteks penelitian ini, aspek pengembangan manusia terkait dengan kecenderungan orientasi nilai efektivitas organisasi perangkat daerah (OPD) Kabupaten Maros pada peningkatan kesejahteraan, ketrampilan dan kreativitas dalam bekerja serta pegawai yang bermoral, seperti yang dinyatakan Robbins (1994). Orientasi nilai efektivitas organisasi perangkat daerah pada pengembangan manusia salah satunya dapat dinilai melalui jenis dan bentuk program kerja setiap satuan perangkat daerah yang diarahkan pada peningkatan kapasitas dan profesionalitas aparatur. Selain itu, perhatian yang lebih besar pada pengembangan manusia dapat pula diukur dari seberapa besar alokasi anggaran yang berkaitan dengan program atau kegiatan yang bertujuan untuk mengembangkan kapasitas sumber daya aparatur.

Berdasarkan data hasil penelitian, tampaknya perhatian pemerintah daerah Kabupaten Maros terhadap pengembangan sumber daya aparatur daerah tergolong cukup tinggi. Perhatian pemerintah daerah Kabupaten Maros terhadap aspek pengembangan sumber daya aparatur ini salah satunya dengan mempertegas keberadaan Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dengan merubah nomenklatur menjadi Badan Kepegawaian Daerah dan Pendidikan dan Pelatihan (BKD dan Diklat). Hal ini secara tersirat tampak dari pernyataan informan BH, Sekretaris Daerah Kabupaten Maros yang menyatakan bahwa perubahan nomenklatur menjadi BKD dan Diklat pada dasarnya adalah untuk menegaskan bahwa badan ini tidak hanya sekedar mengurus sumber daya aparatur secara administratif semata tetapi juga lebih diarahkan kepada upaya-upaya peningkatan kapasitas sumber daya aparatur.

Upaya-upaya yang dilakukan oleh BKD dan Diklat Kabupaten Maros dalam peningkatan kapasitas aparatur daerah, antar lain mengacu pada Kepmendagri No.38 Tahun 2002 dan Keputusan LAN No. 193/XIII/10/6/2001 tentang Pendidikan dan Latihan PNS, meliputi Diklat Prajabatan, Diklat Kepemimpinan, Diklat Fungsional, dan Diklat Teknis. Selain itu, terdapat pula kegiatan yang dirancang untuk meningkatkan kemampuan kerja sama tim melalui kegiatan *outbond management* bagi aparatur dan kegiatan untuk meningkatkan ketrampilan dan kreativitas hidup melalui kegiatan *life skill training* bagi aparatur daerah, serta kegiatan yang berorientasi pada peningkatan moral aparatur melalui kegiatan pelatihan ESQ. Upaya-upaya peningkatan kapasitas sumber daya aparatur daerah yang dikelola langsung oleh BKD dan Diklat ini pada dasarnya adalah kegiatan yang telah direncanakan dan dianggarkan sesuai pagu masing-masing satuan perangkat daerah Kabupaten Maros.

Selain program peningkatan kapasitas sumber daya aparatur dalam bentuk diklat seperti di atas, juga terdapat beberapa kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah (Bupati) Kabupaten Maros terutama yang berkaitan dengan pembinaan moral aparatur. Kebijakan-kebijakan tersebut antara lain: (1) kebijakan penggunaan busana jilbab bagi aparatur perempuan muslim; dan (2) pengajian rutin setiap Jum'at pada masing-masing unit kerja.

Dampak nyata dari upaya-upaya pemerintah daerah Kabupaten Maros dalam meningkatkan kapasitas aparatur daerah, dapat disimak dari keterangan informan BC, salah seorang staf pegawai pada Dinas Pendidikan yang mengatakan bahwa program peningkatan kapasitas aparatur daerah yang telah diikuti oleh aparatur dalam beragam kegiatan sangat mendukung

pelaksanaan tugas sehari-hari di kantor. Para staf pegawai tidak lagi tampak kaku dan tegang dalam melaksanakan tugasnya masing-masing, tetapi mereka tampaknya sangat menikmati pekerjaannya, meskipun itu bersifat rutinitas. Terutama kebijakan dan kegiatan untuk pembinaan moral aparatur, karena kegiatan ini bagi staf pegawai dirasakan sangat penting untuk tetap menjaga akhlak mereka.

Terkait dengan orientasi pengembangan nilai kesejahteraan bagi aparatur daerah Kabupaten Maros, tampaknya selain gaji bulanan (rutin) dan gaji 13 (sekali setahun) tetap masih ada upaya lain dari pemerintah daerah untuk meningkatkan nilai kesejahteraan aparaturnya. Upaya-upaya itu antara lain: (1) pemberian *reward* bagi aparatur teladan yang dilakukan sekali setahun. Pemberian *reward* ini diserahkan oleh Bupati Maros setiap upacara hari kemerdekaan Indonesia; (2) pemberian tunjangan hari raya atau tunjangan kesejahteraan bagi aparatur daerah setiap hari raya lebaran (sekali setahun); (3) pemberian bantuan pendidikan bagi aparatur yang menempuh pendidikan baik pendidikan sarjana maupun pendidikan pascasarjana; dan (4) pemberian uang duka bagi aparatur yang mengalami kedukaan.

Memperhatikan penjelasan di atas, tampaknya orientasi nilai efektivitas dalam dimensi pengembangan manusia (*human development*) pada organisasi pemerintah daerah Kabupaten Maros kurang berorientasi pada peningkatan keterampilan dan kreatifitas aparatur yang relevan dengan bidang tugas kerjanya. Berdasarkan program-program pemerintah daerah yang terkait dengan aspek pengembangan manusia ini, tampaknya lebih banyak berorientasi pada peningkatan nilai-nilai moral dan kesejahteraan aparatur secara umum, kecuali pada jenis diklat fungsional dan diklat teknis yang memang sudah ditetapkan oleh pemerintah.

Dimensi pengembangan organisasi (*organization development*)

Pengembangan organisasi dalam konteks *competing values approach* pada penelitian ini adalah efektivitas organisasi yang berhubungan dengan nilai produktivitas dan nilai efisiensi organisasi, seperti yang dinyatakan oleh Robbins (1994). Nilai produktivitas suatu organisasi dapat dilihat dari tingkat pencapaian terhadap tujuan yang telah ditetapkan. Bagi organisasi publik seperti pemerintah daerah tentu nilai produktivitasnya berkaitan dengan pencapaian visi dan misi yang dilakukan melalui berbagai program dan kegiatan pemerintah daerah dalam rentang waktu tertentu.

Berdasarkan visi, misi dan prioritas pembangunan Kabupaten Maros, RPJMD tahun 2005-2010, maka ditetapkanlah program kerja pemerintah daerah Kabupaten Maros yang digolongkan dalam sembilan bidang pemerintahan yakni: (1) bidang agama terdiri 8 program; (2) bidang pendidikan terdiri 5 program; (3) bidang ekonomi 11 program; (4) bidang ketertiban dan ketentraman terdiri 4 program; (5) bidang lingkungan hidup terdiri 3 program; (6) bidang perlindungan sosial terdiri 6 program; (7) bidang perumahan dan fasilitas umum terdiri 2 program; (8) bidang pariwisata dan budaya terdiri 3 program; dan (9) bidang pelayanan umum pemerintahan terdiri 10 program. Jumlah keseluruhan program pemerintah adalah 52 program kerja yang terbagi ke dalam 430 jenis kegiatan.

Untuk menilai tingkat produktivitas pemerintah daerah Kabupaten Maros yang dicapai saat ini dapat dilihat pada data penelitian yang diolah berdasarkan LAKIP pemerintah daerah Kabupaten Maros tahun 2008. Dalam LAKIP tersebut terdapat 52 program pemerintah daerah. Program yang mampu direalisasikan hanya 35 program atau 67,3%. Sebaliknya yang tidak terealisasi berjumlah 17 program atau 32,7% dari 52 program. Program kerja yang terealisasi memiliki variasi tingkat capaian, yakni yang mencapai realisasi 100% hanya terdapat 15 program atau 28,8% dan yang tidak mencapai tingkat realisasi 100% yakni 20 program atau 71,2% dari total program kerja. Sementara jika realisasi program dilihat pada sisi kegiatannya dari 430 jenis kegiatan, tampaknya kegiatan yang terealisasi hanya 348 atau 80,9% dan

kegiatan yang tidak terealisasi berjumlah 82 kegiatan atau 19,1% dari keseluruhan kegiatan pemerintahan daerah Kabupaten Maros sampai dengan tahun 2008.

Informasi realisasi program kerja pemerintah daerah yang diungkap dalam LAKIP Kabupaten Maros tahun 2008, merupakan program kerja yang masih menggunakan metode penggolongan program menurut bidang pemerintahan. Belum mengacu pada PP No. 38 tahun 2007 di mana saat ini menjadi pedoman dasar dalam menentukan urusan pemerintahan apa saja yang menjadi urusan pemerintahan daerah, termasuk cakupan program apa saja yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Hal ini tampak dari masih dicantumkan urusan agama beserta programnya dalam LAKIP Kabupaten Maros tersebut. Padahal saat ini, urusan agama merupakan salah satu di antara enam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Penjelasan realisasi program tersebut, secara umum memberi gambaran bahwa pencapaian nilai produktivitas pemerintah daerah yang diukur melalui tingkat realisasi program dan kegiatan pemerintah daerah yang dilaksanakan oleh organisasi perangkat daerah Kabupaten Maros, tampaknya belum optimal. Hal ini bisa dilihat dari tingkat realisasi program yang hanya mencapai 67,3% (35 program) dari 52 program. Demikian pula tingkat realisasi kegiatan, ternyata hanya 80,9% (348 program) dari 430 kegiatan. Kenyataan ini tentu menjadi sesuatu yang ironi bagi Kabupaten Maros sebagai salah satu daerah otonom di masa desentralisasi pemerintahan daerah sekarang. Sebab menurut Osborne dan Gaebler (1999), organisasi yang terdesentralisasi semestinya menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi, lebih banyak komitmen dan lebih besar produktivitasnya.

Meskipun terkesan bahwa produktivitas pemerintah daerah Kabupaten Maros belum optimal jika dilihat dari tingkat realisasi program, namun tetap ada informan dari tokoh masyarakat yakni HM, yang mengalami dan menilai bahwa pemerintah daerah Kabupaten Maros telah bekerja dan memenuhi harapan sebagian masyarakat terutama program pembangunan fasilitas umum. Hal ini dapat dibenarkan karena memang di antara program yang mencapai realisasi 100% adalah program yang berkaitan dengan pengadaan fasilitas umum.

Selain nilai produktivitas, nilai efisiensi juga menjadi indikasi penting dari efektivitas organisasi yang bermuara pada pengembangan organisasi. Menurut Smith (1985), nilai efisiensi merupakan salah satu sisi positif yang dapat dicapai dari desentralisasi pemerintahan daerah, karena secara ekonomis biaya-biaya dapat ditekan melalui pemanfaatan sumber daya secara efektif. Demikian pula Cheema dan Rondinelli (1983), menyatakan bahwa desentralisasi dapat meningkatkan sejumlah efisiensi dalam penyediaan pelayanan dan barang publik (*public goods and services*), karena dengan desentralisasi maka sejumlah karakteristik perencanaan dan manajemen serta kekuasaan sumber-sumber yang terpusat seperti *redtape* dan prosedur yang rumit dapat dipangkas.

Asumsi bahwa desentralisasi akan membawa nilai efisiensi secara ekonomis dalam pemerintahan daerah, baik yang dinyatakan oleh Smith (1985) maupun Cheema dan Rondinelli (1983), tampaknya bertolak belakang dengan kenyataan di Kabupaten Maros. Kenyataan yang bertolak belakang dengan nilai efisiensi tersebut tergambar dalam perkembangan APBD Kabupaten Maros dalam rentang waktu tahun 2004-2008. Menurut data yang disajikan, dalam kurung tahun 2004-2008 APBD Kabupaten Maros tetap mengalami peningkatan nilai pendapatan setiap tahunnya. Walau demikian, tetapi kenyataannya pada tahun anggaran 2005 dan 2008 Kabupaten Maros mengalami defisit anggaran. Defisit anggaran ini terlihat dari nilai anggaran belanja daerah pada tahun anggaran 2005 yaitu Rp. 260.510.575.169,00 lebih besar dari nilai anggaran pendapatan yaitu Rp. 246.306.925.000,00, selisih tersebut menyebabkan nilai defisit anggaran sebanyak Rp. 14.203.650.169,00. Demikian halnya pada tahun anggaran 2008, nilai anggaran belanja daerah tahun ini senilai Rp. 546.736.610.467,00 jauh melebihi

nilai anggaran pendapatan yaitu Rp. 499.479.398.641,00, perbedaan nilai tersebut menyebabkan adanya nilai defisit anggaran sebanyak Rp. 47.257.211.826,00 pada tahun 2008.

Meskipun kenyataan mencerminkan terjadinya inefisiensi anggaran, namun menurut informan SM, Ketua Komisi B DPRD Kabupaten Maros menyatakan bahwa APBD Kabupaten Maros memang mengalami defisit pada tahun 2005 dan tahun 2008, namun DPRD dan pemerintah daerah tetap berusaha melakukan upaya-upaya efisiensi anggaran melalui pembenahan struktur kelembagaan pemerintah daerah yang dianggap tidak efektif lagi. Pembenahan struktur kelembagaan pemerintah daerah Kabupaten Maros tersebut dilakukan baik melalui penggabungan (integrasi) maupun penghapusan beberapa satuan perangkat daerah.

Dimensi kontrol (*Control*)

Makna kontrol dalam konteks *competing values approach* untuk menilai efektivitas organisasi menurut Robbins (1994) pada hakekatnya adalah tercapainya tingkat stabilitas organisasi, suasana organisasi menjadi tentram, kegiatan organisasi berjalan secara rutin dan lancar, segala aktivitas organisasi berjalan sesuai dengan prosedur tetap organisasi. Artinya bahwa aspek kontrol ini lebih fokus pada internal organisasi. Organisasi yang memiliki nilai efektivitas kontrol yang tinggi erat kaitannya dengan karakter asli yang dimiliki oleh organisasi publik (birokrasi) di mana aparat pemerintah (birokrat) bekerja atas wewenang yang sudah ditentukan. Sebagaimana Suryono (2007) menyatakan bahwa aparat birokrasi bekerja atas dasar wewenang yang sudah ditentukan. Untuk itu, ada tiga elemen pokok yang mendasari pengaturan wewenang aparat birokrasi dalam bekerja, antara lain: (a) kegiatan-kegiatan yang bersifat rutin; (b) tugas-tugas setiap satuan perangkat kerja relatif stabil dan wewenang terikat pada aturan dan perundang-undangan; (c) adanya sistem keteraturan baik dalam mekanisme maupun prosedur, dan adanya cara-cara yang sudah baku untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan tugas-tugas aparatur menurut kualifikasi dan ketentuan yang berlaku.

Selanjutnya, organisasi publik (birokrasi) bekerja atas dasar prinsip hierarki jabatan yang diperlihatkan oleh garis komando yang formal dari atasan kepada bawahan. Atasan membawahi dan mengatasi bawahan, berdasarkan pembagian tugas dan tanggung jawab yang sepenuhnya menjadi tanggung jawab bawahan. Meskipun terkesan kaku dan tidak fleksibel, namun tetap ada kelebihan dari karakter birokrasi semacam ini yaitu adanya kejelasan tugas, wewenang, tanggung jawab, termasuk kejelasan kepada siapa segala tugas harus dipertanggungjawabkan.

Nilai-nilai efektivitas organisasi yang dipengaruhi oleh kontrol yang tinggi dalam organisasi dan mencerminkan ciri-ciri utama organisasi publik seperti yang diterangkan di atas, pada kenyataannya masih sangat menonjol di dalam aktivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten Maros saat ini. Hal ini tampak dari hasil pengamatan penulis, di mana semua aktivitas aparatur perangkat daerah, baik aktivitas yang berhubungan dengan pelaksanaan program-program pembangunan maupun tugas-tugas pelayanan dasar kepada warga, seperti pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, pelayanan kependudukan (KTP, akta kelahiran, akta nikah) dan sebagainya. Semua jenis aktivitas tersebut selalu didasari oleh standar operasional dan prosedur (SOP) resmi yang ditetapkan oleh Bupati Maros. Sebagai contoh nyata adalah apa yang dialami oleh penulis ketika melakukan penelitian ini. Semua tahap dalam proses penelitian ini harus melewati prosedur resmi yang telah ditetapkan oleh pemerintah daerah. Misalnya saja, penelitian ini harus memiliki surat rekomendasi penelitian tentang izin pengumpulan data dan izin melakukan wawancara dengan para informan yang diterbitkan oleh Badan Kesbangpol dan Linmas Kabupaten Maros.

Simpulan

Pilihan terhadap model desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, tentu saja menjadi harapan bahwa kesejahteraan masyarakat akan semakin

meningkat melalui pemberian beragam pelayanan dan penyediaan beragam barang kebutuhan masyarakat dari pemerintah daerah. Pemberian pelayanan publik dan penyediaan beragam kebutuhan masyarakat hanya terwujud jika penyelenggaraan pemerintahan daerah berlangsung efektif. Efektivitas pemerintahan daerah, salah satunya dapat dinilai melalui kajian dengan menggunakan *competing values approach*. Melalui kajian ini, sebagaimana penelitian yang dilakukan di Kabupaten Maros, memberikan gambaran mengenai kecenderungan nilai-nilai yang menjadi prioritas berdasarkan dimensi *flexibility*, dimensi *human development*, dimensi *organizational development*, dan dimensi *control*.

Internal organisasi perangkat daerah Kabupaten Maros yang dicirikan oleh organisasi yang stabil, suasana organisasi yang tentram, tugas dan fungsi organisasi berjalan secara rutin dan lancar, serta segala aktivitas aparat organisasi berproses sesuai aturan-aturan formal dan prosedur tetap, didukung oleh beberapa kondisi, yakni *pertama*, adanya satuan perangkat daerah Kabupaten Maros yang memiliki tugas pokok dan fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Kedua*, pelaksanaan fungsi pengawasan pimpinan (internal) dan fungsi pengawasan DPRD (eksternal) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kondisi *ketiga*, adanya sejumlah peraturan Bupati Maros tentang tugas pokok, fungsi, uraian tugas dan tata kerja perangkat daerah Kabupaten Maros. Saat ini telah diterbitkan 32 jenis peraturan Bupati Maros yang mengatur tugas pokok, fungsi, uraian tugas dan tata kerja perangkat daerah. Peraturan bupati ini dimaksudkan untuk menjamin adanya kejelasan tugas, wewenang, tanggung jawab, termasuk kejelasan kepada siapa segala tugas harus dipertanggungjawabkan.

Selain ketiga hal di atas terdapat pula kebijakan Bupati Maros yang berhubungan dengan peningkatan kedisiplinan aparatur dan staf pegawai pemerintah daerah. Kebijakan-kebijakan Bupati Maros yang erat hubungannya dengan peningkatan kedisiplinan aparatur dan staf pemerintah daerah. Terakhir terdapat sejumlah sarana penunjang tugas-tugas aparatur pemerintah daerah Kabupaten Maros. Sarana penunjang tugas-tugas yang dimaksud, seperti peralatan kantor (ATK), komputer, kendaraan operasional, dan sebagainya. Sarana penunjang tersebut dimaksudkan agar penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi masing-masing satuan perangkat daerah dapat berlangsung secara lancar.

Daftar Pustaka

- Badan Data dan Informasi (2008) Maros Dalam Angka Tahun 2008, Kabupaten Maros.
- Cheema GS & Rondinelli DA (1983) Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries. London: Sage Publications.
- Hoessein B (2009) Perubahan, Model, Pola, dan Bentuk Pemerintahan Daerah: Dari Era Orde Baru ke Era Reformasi. Jakarta: Departemen Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik-UI.
- Kasim A (1993) Pengukuran Efektivitas dalam Organisasi. Jakarta: LPFE-UI.
- Keban YT (2004) Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu, Yogyakarta: Gava Media.
- Lee D (2004) Competing Models of Effectiveness in Research Centers and Institutes in the Florida State University System: A Data Envelopment Analysis, Dissertation, the Florida State University College of Social Sciences, Florida (accessed 15 May 2009) <http://etd.fsu.edu./theses>.
- Miles MB & Huberman AM (1994) Qualitative Data Analysis. London: Sage Publications.
- Muluk MRK (2007) Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah. Malang: Bayumedia.
- Osborne D & Gaebler T (1999) Mewirausahakan Birokrasi (Reinventing Government): Mentransformasi Semangat Wirausaha ke Dalam Sektor Publik. Penerjemah Abdul Rosyid. Jakarta: PPM.
- Pemerintah Kabupaten Maros (2008) Peraturan Bupati Maros No. 02 Tahun 2008 tentang Penjabaran APBD Kabupaten Maros, Buku I, Sekretariat Daerah Kabupaten Maros.

- Pemerintah Kabupaten Maros (2008) Rencana Kerja Pemerintah Daerah Kabupaten Maros Tahun 2008. Bappeda Kabupaten Maros.
- Pemerintah Kabupaten Maros (2009) Laporan Akuntabilitas Kinerja Pemerintah (LAKIP) Kabupaten Maros Tahun 2008. Sekretariat Daerah Kabupaten Maros.
- Robbins SP (1994) Teori Organisasi; Struktur, Desain dan Aplikasi. Penerjemah Jusuf Udaya. Jakarta: Penerbit Arcan.
- Said M M (2007) Birokrasi di Negara Birokratis: Makna, Masalah dan Dekonstruksi Birokrasi Indonesia. Malang: UMM Press.
- Salomo RV (2006) Pokok-pokok Pikiran Penyempurnaan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Bagian Perangkat Daerah), Depdagri kerjasama GTZ, Jakarta (diakses 10 Agustus 2008) <http://www.desentralisasi.org>.
- Sekretariat Daerah Kabupaten Maros (2008) Himpunan Peraturan Daerah Kabupaten Maros tentang Struktur Kelembagaan Pemerintah Kabupaten Maros, Bagian Hukum, Maros.
- Sekretariat Daerah Kabupaten Maros (2009) Himpunan Peraturan Bupati Maros tentang Tugas Pokok, Fungsi, Uraian Tugas dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Maros, Bagian Administrasi dan Organisasi, Maros.
- Sherwood D (2002) Smart Things to Know about Innovation and Creativity. Jakarta: Alex Media Komputindo.
- Smith BC (1985) Decentralization: The Territorial Dimension of the State. London: George Allen & Unwin.
- Suryono A (2007) Profil Etos Kerja Birokrasi, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik, Volume 9 Nomor 1 September, Hal: 23-50, LPD FIA UB, Malang.