

# ANALISIS KEWENANGAN DAERAH DAN PENDEKATAN KUANTITATIF DALAM PENATAAN KELEMBAGAAN (SIMULASI BIDANG KEWENANGAN PEKERJAAN UMUM)

Oleh : Drs. Desi Fernanda, M.Soc.Sc. & Drs. Ento Supriatna

*Lahirnya UU Nomor 22 tahun 1999 mengakibatkan perubahan frontal dalam hal rumusan kewenangan daerah. Selanjutnya permasalahan yang harus dijawab adalah bagaimana mewadahi kewenangan tersebut dalam struktur kelembagaan. Dalam rangka menjawab pertanyaan itulah, diperlukan kajian yang cukup mendalam, tidak saja secara kualitatif, namun juga pendekatan kuantitatif. Tulisan ini menggunakan analisis Savas tentang pembagian jenis-jenis barang publik dan privat untuk menilai seberapa besar peranan pemerintah dalam penyelenggaraan suatu kewenangan. Hasil skoring atau penilaian kemudian diinterpretasikan kedalam pola kelembagaan yang mungkin dapat dikembangkan.*

## Pendahuluan

Penataan Organisasi dapat diartikan sebagai suatu kegiatan pengorganisasian segenap sumber daya yang dimiliki oleh suatu organisasi, yang diarahkan untuk menciptakan suatu sistem atau mekanisme kerja yang efektif, efisien, ekonomis dan produktif, yang meliputi aspek-aspek legalitas / dasar hukum, kelembagaan dan tata laksana, ketenagaan / personalia, keuangan / anggaran, sarana / prasarana kerja (panca sarana organisasi).

Organisasi sendiri dapat diartikan sebagai sekelompok orang yang bekerja dan bekerjasama dalam rangka melaksanakan tugas yang telah ditentukan untuk menciptakan tujuan yang telah ditetapkan (Kep. MENPAN No. 25 tahun 1990). Dari definisi ini terlihat bahwa organisasi memiliki 4 unsur yaitu :

orang, bekerja dan bekerjasama, tugas, dan tujuan. Akan tetapi sesungguhnya masih terdapat 5 unsur lain yaitu : wewenang, struktur, hubungan, formalitas, dan sumber-sumber daya.

Dalam rangka penyusunan kebijakan strategis tentang penataan organisasi tersebut, langkah pertama yang harus dilakukan adalah mengidentifikasi kewenangan-kewenangan daerah. Hal ini penting mengingat bahwa lahirnya UU Nomor 22 tahun 1999 telah membawa implikasi yang sangat mendasar dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kewenangan pemerintahan tidak lagi menjadi domein pemerintah Pusat, tetapi diakui sebagai "milik dan berada" di daerah. Oleh karenanya, tidak lagi diperlukan adanya penyerahan kewenangan (urusan) kepada daerah sebagaimana pada masa sebelumnya.

Dalam kaitan dengan upaya mengidentifikasi kewenangan pemerintah daerah tersebut, berbagai kajian telah dilakukan, khususnya yang telah dilakukan oleh Kantor Menteri Negara Otda / Kantor Menteri Negara PAN, Depdagri dan LAN ditingkat Pusat, serta Perwakilan LAN Jawa Barat dan Pemda Propinsi Jawa Barat di tingkat daerah. Khususnya kajian di tingkat daerah, telah menghasilkan rumusan dan atau pemilahan kewenangan untuk daerah propinsi. Sementara kajian di tingkat pusat juga telah menghasilkan rumusan yang serupa untuk seluruh bidang pemerintahan.

Kedua rumusan kewenangan yang dihasilkan ini selanjutnya akan diperbandingkan, dan dicoba untuk diserasikan. Hasil penyerasian (sistesis dari kedua rumusan) selanjutnya akan dianalisis menggunakan analisis Savas (1997) tentang jenis-jenis barang atau jasa publik dan barang-barang atau jasa privat (*public goods and private goods*). Namun sebelum hal itu, akan dikemukakan terlebih dahulu beberapa prinsip penataan kelembagaan dengan pendekatan kuantitatif.

## **Prinsip-Prinsip Penataan Kelembagaan**

Penataan kelembagaan atau organisasi pemerintahan daerah, paling tidak harus dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. **Pemberdayaan Organisasi** : penataan organisasi kewenangan pangkal perlu diarahkan pada *penataan kembali struktur kewenangan, tugas, fungsi, kegiatan pokok organisasi, serta hubungan-hubungan*

*kerja antara Daerah dengan Pemerintah dan Daerah atasannya, serta hubungan koordinatif dengan Dinas, Badan, Lembaga, Instansi Pemerintahan lainnya di daerah. Batas-batas kewenangan dan hubungan kerja yang jelas akan memberdayakan Daerah untuk berprakarsa secara penuh dalam penyelenggaraan kewenangan otonomi, dan pengambilan keputusan dalam batas-batas yang dapat dipertanggung jawabkan, "tanpa harus menunggu persetujuan dari atas".*

2. **Rasional** : penataan kewenangan pangkal Daerah perlu diarahkan pada *rasionalisasi urusan-urusan otonomi yang dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi dewasa ini, serta perumusan kembali dan pengembangan kewenangan pangkal yang ada sesuai dengan tuntutan lingkungan dewasa ini maupun sebagai antisipasi ke masa depan. Tetapi perlu dipertimbangkan dengan cermat kapasitas sumber daya manusia dan potensi sumber-sumber yang dimiliki Daerah sehingga memungkinkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraannya. Hindarkan ambisi untuk memperbanyak urusan otonomi, jika pada akhirnya hanya menimbulkan ketergantungan Daerah kepada Pemerintah / Daerah atasnya.*
3. **Menyeluruh (komprehensif)** : penataan organisasi tidaklah berarti menata dan menyusun struktur organisasi dalam arti sempit berupa pemetaan fungsi-fungsi, pembagian kerja, dan pendelegasian wewenang semata-mata. Penataan organisasi dalam pengertian yang lebih luas dan kontemporer adalah mencakup penataan, penyusunan, perumusan, pengembangan struktur organisasi bukan

hanya pemetaan fungsi dan pembagian kerja, tetapi mencakup sistem kerja bahkan aspek kultur dan perilaku kerja, dan kemitraan.

Disamping itu, asumsi-asumsi penting yang harus diperhitungkan dalam penataan organisasi Pemerintah Daerah dapat digunakan dari pendekatan sebagai berikut :

- a. Prinsip organisasi.
- b. Bentuk organisasi.
- c. Azas Pengorganisasian.
- d. Struktur Organisasi.
- e. Fungsi manajemen dalam era globalisasi
  - Fungsi Informasional.
  - Fungsi Desisional.
  - Perencanaan, pengorganisasian dan pengawasan.
- f. Metode departementasi bisa berdasarkan :
  - Produk atau jasa yang dihasilkan.
  - Kelompok masyarakat yang dilayani.
  - Proses kegiatan.
  - Luas wilayah.
  - Perangkat atau sarana yang digunakan.
  - Volume / beban kerja.

Selanjutnya, ukuran besarnya organisasi akan mempengaruhi atau dipengaruhi oleh variabel-variabel sebagai berikut :

- a. Semakin tinggi tingkat pembagian kerja, semakin besar ukuran organisasi.
- b. Semakin tinggi tingkat kompleksitas urusan, maka makin besar organisasi diperlukan.

- c. Semakin tinggi tingkat rutinitas pekerjaan, maka makin tinggi tingkat sentralistis sebuah organisasi.
- d. Semakin tinggi tingkat pekerjaan non rutinitas, maka makin tinggi tingkat desentralisasinya.
- e. Semakin besar suatu organisasi maka makin besar jumlah personilnya.
- f. Semakin besar suatu organisasi maka makin diperlukan banyak sumber daya yang diperlukan.
- g. Semakin luas wilayah kerja, makin besar ukuran organisasinya.
- h. Semakin tinggi tingkatan teknologi, semakin kecil ukuran organisasinya.
- i. Semakin tinggi variasi budaya, makin besar variasi sebuah organisasi.
- j. Semakin tinggi tingkat kemitraan, makin tinggi tingkat efisiensi kerja.
- k. Semakin banyak hubungan kerja, semakin besar ukuran sebuah organisasi.
- l. Semakin rendah tingkat disiplin pegawai, semakin besar ukuran organisasi pengawasan / pembinaan.
- m. Semakin rendah tingkat stabilitas / keamanan, makin besar ukuran organisasi.
- n. Makin tinggi kompleksitas, makin tinggi tuntutan akan kualitas kepemimpinan.

## Tahapan dan Teknik Analisis

Dalam rangka penyusunan / penataan kelembagaan yang akan mewadahi kewenangan tersebut, maka hasil penyerasian kewenangan diatas selanjutnya perlu dianalisis dengan tahapan sebagai berikut :

1. Diklasifikasikan berdasarkan prinsip homogenitas.

Jenis-jenis kewenangan yang serumpun, sedapat mungkin tidak perlu diwadahi dalam beberapa formasi struktural (Dinas, Bagian / Sub Bagian, Bidang / Sub Bidang, Seksi, dan sebagainya), tetapi cukup satu bentuk / wadah saja. Hal ini didasari oleh pertimbangan efisiensi dan efektivitas, kelancaran koordinasi, serta kemudahan perencanaan dan pengawasan.

2. Penentuan berat ringanya atau luas sempitnya cakupan / jangkauan kewenangan yang bersangkutan.

Berat ringannya kewenangan dapat diperkirakan dari banyak sedikitnya peranan atau keharusan campur tangan pemerintah terhadap kewenangan tersebut. Tingkatan peran / campur tangan pemerintah dalam penyelenggaraan suatu kewenangan sendiri dapat diklasifikasikan menjadi 4 kuadran, dengan 3 kriteria, yaitu sangat besar, sedang, serta kecil.

3. Setelah seluruh kewenangan dimasukkan dalam kuadran yang sesuai, kemudian dihitung skor / nilainya. Selanjutnya, nilai total yang diperoleh dibagi 4 (empat),

sehingga ditemukan angka rata-rata. Angka rata-rata ini menjadi indikator tentang :

- Seberapa besar peranan yang harus dilaksanakan pemerintah dalam urusan / kewenangan bidang tertentu.
- Bentuk dan besaran kelembagaan apa yang harus disusun untuk mewadahi peranan pemerintah dalam urusan / kewenangan bidang tertentu tadi.
- Prediksi kebutuhan sumber daya (manusia, keuangan, perlengkapan) untuk menjalankan urusan / kewenangan bidang tertentu.
- Grouping / regrouping terhadap satuan / unit organisasi sesuai dengan kebutuhan yang paling rasional.

Sebagai alat / instrumen analisis untuk menentukan besar kecilnya peranan pemerintah ini (langkah nomor 2) digunakan analisis Savas mengenai jenis-jenis barang publik (*public goods*) sebagai berikut :

	Mungkin	Eksklusivitas	Tidak Mungkin
Kolektif Konsumsi	1 Nilai = 1 PRIVAT GOODS (Murni Barang Privat)	2 Nilai = 3 COMMON POOL GOODS (Barang Campuran)	
	3 Nilai = 2 TOLL GOODS (Barang Campuran)	4 Nilai = 4 COLLECTIVE GOODS (Murni Barang Publik)	

Keterangan :

Kuadran 1 : Privat Goods

Dalam kuadran ini peran pemerintah sangat kecil, dan penyelenggaraan urusan (sebagian besar) diserahkan kepada swasta melalui mekanisme pasar.

Kuadran 2 : Toll Goods

Kuadran 3 : Common Pool Goods

Dalam kuadran 2 dan 3 ini, peran pemerintah cukup besar, namun jika kemampuan masyarakat sudah memadai, maka peranan tadi dapat dilimpahkan sedikit demi sedikit.

Kuadran 4 : Collective Goods / Public Goods

Dalam kuadran ini – karena alasan-alasan tertentu – penyelenggaraan urusan harus dilakukan sendiri oleh pemerintah. Dengan demikian, peranan pemerintah sangat dominan.

Menurut Savas (1987 : 38-41), tugas-tugas pemerintah untuk menciptakan keamanan dan ketertiban yang merupakan bagian dari fungsi pertahanan, pada dasarnya merupakan jasa pelayanan yang tidak bisa dibagi (*indivisible*) serta dikonsumsi secara bersama-sama oleh masyarakat (*collective goods*). Sebagaimana dikemukakan Savas, barang (*goods*) dapat dikelompokkan menjadi empat jenis yaitu :

1. Barang-barang yang dikonsumsi secara individual, penggunaannya dapat dibagi-bagi, dan untuk memperolehnya diperlukan biaya (*private goods*). Termasuk dalam kelompok ini misalnya makanan, pakaian, rumah, ikan, air minum botolan, dan sebagainya.
2. Barang-barang yang dikonsumsi secara bersama-sama, penggunaannya dapat

dibagi-bagi, dan untuk memperolehnya diperlukan biaya (*toll goods*). Contoh dari toll goods ini dapat ditunjuk seperti pesawat telepon, pipa air minum, kabel dan satelit TV, dan sebagainya.

3. Barang-barang yang dikonsumsi secara individual dan penggunaannya tidak dapat dibagi-bagi, dan untuk memperolehnya tidak diperlukan biaya (*common pool goods*), misalnya kekayaan laut, udara, dan sebagainya.
4. Barang-barang yang dikonsumsi secara bersama-sama dan penggunaannya tidak dapat dibagi-bagi, dan untuk memperolehnya tidak diperlukan biaya (*collective goods*). Termasuk didalamnya adalah urusan pertahanan, patroli polisi, pemadam kebakaran, pemasyarakatan residivis, dan sebagainya.

Dari klasifikasi jenis-jenis barang dan jasa pelayanan tersebut diatas dapat dijelaskan bahwa jenis barang pertama dan kedua termasuk barang privat ; sedangkan jenis barang ketiga dan keempat termasuk barang publik.

Namun dalam prakteknya, sering terjadi variasi-variasi, dimana suatu barang tidak selalu merupakan bentuk murni dari salah satu dari keempat jenis barang tersebut. Variasi itu terjadi misalnya jika suatu barang memiliki gabungan sifat antara private goods dengan toll goods, antara private goods dengan common pool goods, antara toll goods dengan collective goods, serta antara common pool goods dengan collective goods.

**PERBANDINGAN RUMUSAN KEWENANGAN DAERAH PROPINSI  
BIDANG : PEKERJAAN UMUM**

NO	MATERI / SUBSTANSI	KEWENANGAN			SKOR
		RUMUSAN HASIL KAJIAN PUSAT	RUMUSAN HASIL KAJIAN DAERAH	PENYERASIAN	
1	2	3	4	5	6
1.	Pembangunan/ penataan kawasan perkotaan	Perencanaan dan pengendalian tata kawasan terbangun yang terdiri atas kawasan perkotaan dan perdesaan, serta prasarana, sarana dan utilitas permukiman	Penyusunan rencana umum tata ruang Daerah Kabupaten/Kota (RUTRD) beserta program pemanfaatan ruang untuk Daerah dan rencana detail tata ruang (RDTR) untuk satuan kawasan pengembangan	Perencanaan, penataan dan pengendalian tata kawasan terbangun yang terdiri atas kawasan perkotaan dan perdesaan, serta prasarana, sarana dan utilitas permukiman di Propinsi	3
2.		Penataan kawasan terbangun propinsi	Penyusunan rencana umum tata ruang kawasan perkotaan beserta program pemanfaatan ruang untuk kawasan perkotaan; termasuk penyusunan rencana detail tata ruang untuk kawasan kota, kecuali kawasan yang mempunyai kepentingan Nasional dan/atau Daerah Propinsi	Penyusunan rencana umum tata ruang kawasan perkotaan beserta program pemanfaatan ruang untuk kawasan perkotaan; termasuk penyusunan rencana detail tata ruang untuk kawasan kota	3
3.		Penataan wilayah Propinsi	Penyusunan rencana teknik ruang, penyiapan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang untuk satuan permukiman, kecuali satuan permukiman yang mempunyai kepentingan Nasional dan/atau Propinsi	Penyusunan rencana teknik ruang, penyiapan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang untuk satuan permukiman	3
4.		-	Penyusunan rencana teknik ruang, penyiapan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan untuk kota, kecuali kawasan kota yang mempunyai kepentingan Nasional dan/atau Propinsi	Penyusunan rencana teknik ruang, penyiapan ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang kawasan untuk kota	3

5.	Perumahan dan Bangunan	-	Pengaturan dan pembinaan pembangunan perumahan beserta prasarana dan fasilitas lingkungan perumahan	Pengaturan dan pembinaan pembangunan perumahan beserta prasarana dan fasilitas lingkungan perumahan	2
6.		-	Pembangunan, pemeliharaan dan pengelolaan prasarana dan fasilitas lingkungan perumahan	Pembangunan, pemeliharaan dan pengelolaan prasarana dan fasilitas lingkungan perumahan	2
7.		-	Pengaturan dan pengawasan terhadap pembangunan, pemeliharaan dan pemanfaatan bangunan gedung	Pengaturan dan pengawasan terhadap pembangunan, pemeliharaan dan pemanfaatan bangunan gedung	2
8.		-	Pembangunan dan pengawasan terhadap usaha pencegahan dan penanggulangan kebakaran dan pemeliharaan	Pembangunan dan pengawasan terhadap usaha pencegahan dan penanggulangan kebakaran dan pemeliharaan	3
9.		Pengaturan, pengelolaan pembangunan, perijinan, pendayagunaan, pengembangan dan pelestarian sumber daya air pada daerah pengaliran sungai lintas Kabupaten / Kota	Perencanaan, dan pengawasan jaringan irigasi dan Bangunan Perlengkapannya; serta perluasan daerah irigasi yang mencakup : Jaringan irigasi Primer, sekunder, tersier, kuarter, dan desa.	Pengaturan, pengelolaan pembangunan, perijinan, pendayagunaan, pengembangan dan pelestarian sumber daya air, serta jaringan irigasi yang mencakup : Jaringan irigasi Primer, sekunder, tersier, kuarter, dan desa	2
10.		Pengairan	-	Pengaturan pemakaian dan pemanfaatan jaringan irigasi serta sumber-sumber airnya, termasuk bendungan maupun danau-danau alam dan atau buatan secara makro regional	Pengaturan pemakaian dan pemanfaatan jaringan irigasi serta sumber-sumber airnya, termasuk bendungan maupun danau-danau alam dan atau buatan secara makro regional, untuk kepentingan pertanian, pengendalian banjir, atau kepentingan lainnya
11.		-	Perencanaan danau-danau alam dan atau buatan serta daerah tangkapan airnya dalam wilayah daerah untuk kepentingan irigasi pertanian, pengendalian banjir, atau kepentingan lainnya	-	-

12.		-	Pengembangan sistem informasi dan monitoring jaringan irigasi dan pengairan pada umumnya secara makro regional	Pengembangan sistem informasi dan monitoring jaringan irigasi dan pengairan pada umumnya secara makro regional	2
13.		-	Pengembangan dan Pemberdayaan kelembagaan masyarakat petani pemakai air secara makro regional	Pengembangan dan Pemberdayaan kelembagaan masyarakat petani pemakai air secara makro regional	2
14.		-	Pengembangan kerjasama teknis maupun kemitraan dengan masyarakat, swasta, pemerintah daerah lain, maupun dengan pihak luar negeri dalam bidang pengairan	Pengembangan kerjasama teknis maupun kemitraan dengan masyarakat, swasta, pemerintah daerah lain, maupun dengan pihak luar negeri dalam bidang pengairan	2
15.	Bina Marga	Penetapan peran, fungsi dan status jalan antar Kabupaten / Kota	Penetapan status ruas jalan lokal sekunder sebagai jalan Daerah Kabupaten/ Kota; Penetapan status sesuatu ruas jalan sebagai jalan Desa	Penetapan peran, fungsi dan status jalan antar Kabupaten / Kota dan Penetapan status sesuatu ruas jalan sebagai jalan	3
16.		-	Penetapan kelas-kelas jaringan dan ruas jalan berdasarkan kriteria daya dukung konstruksi badan jalan	Penetapan kelas-kelas jaringan dan ruas jalan berdasarkan kriteria daya dukung konstruksi badan jalan	2
17.		Perencanaan, pemrograman, penganggaran, pembangunan dan pengawasan jalan antar Kabupaten / Kota	Perencanaan, pembangunan, rehabilitasi, eksploitasi, pemeliharaan, pengawasan, serta perluasan jaringan jalan termasuk infrastruktur penunjangnya seperti bangunan, tanah, pepohonan, yang mencakup : 1) Jaringan jalan kolektor primer yang tidak termasuk dalam kelompok jalan Nasional dan kelompok jalan Propinsi, 2) Jaringan jalan Lokal Primer, 3) Jaringan jalan Sekunder selain yang termasuk dalam kelompok jalan Nasional dan kelompok jalan Propinsi, 4) Jaringan jalan selain yang tersebut di atas yang memiliki nilai strategis bagi kepentingan daerah, 5) Jaringan jalan sekunder di dalam wilayah daerah	Perencanaan, pembangunan, rehabilitasi, eksploitasi, pemeliharaan, pengawasan, serta perluasan jaringan jalan termasuk infrastruktur penunjangnya seperti bangunan, tanah, pepohonan, yang mencakup : 1) Jaringan jalan kolektor primer yang tidak termasuk dalam kelompok jalan Nasional dan kelompok jalan Propinsi, 2) Jaringan jalan Lokal Primer, 3) Jaringan jalan Sekunder selain yang termasuk dalam kelompok jalan Nasional dan kelompok jalan Propinsi, 4) Jaringan jalan selain yang tersebut di atas yang memiliki nilai strategis bagi kepentingan daerah, 5) Jaringan jalan sekunder di dalam wilayah daerah	3

18.		Perijinan dan pemanfaatan daerah milik jalan dan daerah pengawasan jalan pada jalan antar Kabupaten / Kota	Pengaturan dan pengendalian atas pemanfaatan ruas-ruas jalan yang menjadi kewenangan daerah, baik pada badan jalan maupun bahu jalan	Perijinan, pemanfaatan, pengaturan dan pengendalian atas pemanfaatan ruas-ruas jalan yang menjadi kewenangan daerah, baik pada badan jalan maupun bahu jalan	2
19.		-	Pengembangan dan pemberdayaan partisipasi masyarakat dan swasta dalam pengelolaan, pembangunan dan pemeliharaan ruas-ruas dan atau jaringan jalan daerah	Pengembangan dan pemberdayaan partisipasi masyarakat dan swasta dalam pengelolaan, pembangunan dan pemeliharaan ruas-ruas dan atau jaringan jalan daerah	3
20.		Pemberian ijin pengembangan jalan akses ke jalan antar propinsi	-	Pemberian ijin pengembangan jalan akses ke jalan antar propinsi	2
21.	Penelitian dan pengembangan ke-PU-an	Pengembangan konstruksi yang terdiri atas bangunan sipil, arsitektur, mekanika, elektrikal dan tata lingkungan	-	Pengembangan konstruksi yang terdiri atas bangunan sipil, arsitektur, mekanika, elektrikal dan tata lingkungan	1
22.		Diseminasi norma, standar dan prosedur, baik kepada mitra kerja maupun kepada masyarakat	-	Diseminasi norma, standar dan prosedur, baik kepada mitra kerja maupun kepada masyarakat	4
23.		Penetapan kebutuhan jumlah dan kualifikasi SDM, peningkatan kemampuan melalui pendidikan, pelatihan dan penyuluhan	-	-	-
24.		Pengalokasian SDM	-	-	-
25.		Penelitian dan pengembangan teknologi terapan dan pengujian bidang pekerjaan	Pengembangan teknologi pengairan	Penelitian dan pengembangan teknologi terapan pada bidang pengairan dan irigasi, serta jalan dan jembatan.	2
26.		-	Pengembangan metode dan teknik pembangunan dan pemeliharaan jalan	-	-
<b>J U M L A H</b>					<b>52</b>

## Perhitungan dan Penafsiran

Dari hasil perhitungan secara kuantitatif diatas ditemukan nilai total dalam kewenangan pekerjaan umum sebesar 51. Angka total ini terdiri dari nilai-nilai sub total pada substansi / materi pembangunan / penataan kawasan perkotaan yang berada dalam lingkup keciptakarya (12), bangunan dan perumahan / permukiman (11), pengairan (8), bina marga (15) serta diklat dan penelitian pengembangan (7). Selanjutnya, total nilai sebesar 52 ini dibagi dengan 22 (jumlah kewenangan yang memiliki skor), sehingga ditemukan angka rata-rata sebesar 2,36.

Sedangkan rata-rata dari setiap substansi / materi dapat dihitung sebagai berikut :

1. Pembangunan / penataan kawasan =  $12 : 4 = 3$
2. Bangunan dan perumahan / permukiman =  $11 : 5 = 2,2$
3. Pengairan =  $8 : 4 = 2$
4. Bina Marga =  $15 : 6 = 2,5$
5. Diklat dan penelitian pengembangan =  $7 : 3 = 2,33$

Berdasarkan hasil perhitungan tersebut, maka secara peringkat dapat diketahui bahwa dilihat dari beban kerja dan tuntutan intervensi / peranan pemerintah, bidang pembangunan / penataan kawasan menempati urutan tertinggi, disusul oleh bidang Bina Marga, Bidang dan Litbang, Bangunan dan Perumahan, serta Pengairan.

Rentang nilai / skor sendiri dapat diinterpretasikan sebagai berikut :

- Rentang 1,0 - 1,99, artinya peranan pemerintah dalam kewenangan tersebut sangat kecil atau sebagian besar dapat diserahkan kepada pihak swasta / masyarakat. Oleh karena itu, bentuk dan struktur kelembagaan yang mewadahi kewenangan tersebut juga tidak perlu diakomodir sebagai perangkat daerah, tetapi lebih kepada lembaga swadaya masyarakat sebagai mitra pemerintah daerah.
- Rentang 2,0 - 2,99, artinya peranan pemerintah dalam kewenangan tersebut dapat dikatakan seimbang dengan peran yang dijalankan oleh swasta. Pemerintah tetap dapat menjalankan fungsi implementasi / pelaksanaan teknis, namun dengan penekanan pada fungsi regulasi dan pembinaan. Dalam hal ini, kelembagaan yang dibentuk untuk mewadahi kewenangan tadi masuk dalam struktur formal hirarki organisasi pemerintah daerah. Namun, "eselonisasi" kelembagaan yang dibentuk tidak perlu terlalu tinggi, melainkan cukup didesain untuk level manajemen menengah (misalnya jenjang eselon III atau IV).
- Rentang 3,0 - 4,0 artinya peranan pemerintah dalam kewenangan tersebut sangat besar untuk menyelenggarakan langsung, baik dari aspek *steering* maupun *rowing*. Kelembagaan yang harus dibentuk-pun berada pada tataran strategis (misalnya jenjang eselon II a).

Menyimak kepada pendekatan kuantitatif yang dipaparkan diatas, maka kewenangan / urusan ke-PU-an sesungguhnya dapat dilaksanakan oleh 1 (satu) Dinas dengan sistem *holding company*. Artinya, cabang-cabang ke-PU-an

seperti bangunan / perumahan, pengairan, jalan / bina marga, dan sebagainya, merupakan unit organisasi atau satuan-satuan yang berada dibawah Dinas yang bersangkutan. Dengan kata lain, tidak perlu dibentuk beberapa kelembagaan Dinas untuk menjalankan fungsi ke-PU-an. Hal ini sekaligus dimaksudkan untuk mencapai efisiensi dalam penyelenggaraan suatu kewenangan tertentu.

## Penutup

Apa yang diuraikan diatas hanyalah merupakan salah satu teknik analisis dengan menggunakan pendekatan kuantitatif yang

dapat diujicobakan untuk menata kelembagaan pemerintah daerah dalam rangka implementasi UU Nomor 22 tahun 1999. Tentu teknik tadi memiliki banyak kekurangan atau kelemahan, sehingga validitasnya sebagai suatu instrumen perlu dikaji lebih lanjut. Disamping itu, untuk lebih menjamin penataan kelembagaan secara obyektif, rasional dan produktif, tentu harus melibatkan pihak-pihak yang secara langsung berhubungan dengan kewenangan yang akan ditata. Untuk itu, penyamaan persepsi diantara para pejabat di lingkungan pemerintah daerah, sangat menentukan keberhasilan penataan kelembagaan, sekaligus juga menentukan keberhasilan pelaksanaan UU Nomor 22 tahun 1999.