

ANCANGAN KEWENANGAN DAN KELEMBAGAAN PROPINSI MENUJU EFEKTIVITAS OTONOMI DI DAERAH

Oleh : Dra. Elis Kantiningsih, M.Si.

Perubahan UU Nomor 5 Tahun 1974 menjadi UU Nomor 22 Tahun 1999 membawa konsekuensi perlunya perubahan dalam aspek manajemen pemerintahan daerah. Dalam hal ini, paradigma baru yang dikembangkan oleh UU No. 22 tahun 1999 bertumpu pada nilai nilai demokratisasi, pemberdayaan dan pelayanan, yaitu suatu pemerintahan daerah yang memiliki keleluasaan dan pengambilan keputusan yang terbaik dalam kewenangannya, untuk mengembangkan seluruh potensi yang dimilikinya dalam mendukung kualitas pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat. Sesuai dengan perubahan paradigma tersebut, harus diakui bahwa semangat dan isi UU Nomor 22 tahun 1999 merupakan UU Pemerintahan Daerah yang paling demokratis – jika tidak dikatakan liberal.

Pendahuluan

Perubahan UU Nomor 5 Tahun 1974 menjadi UU Nomor 22 Tahun 1999 membawa konsekuensi perlunya perubahan dalam aspek manajemen pemerintahan daerah. Permasalahannya, pada saat ini belum ada kesamaan persepsi antar pemerintah daerah, serta antara pemerintah daerah dengan pemerintah Pusat, tentang Sistem Manajemen Pemerintahan Daerah yang baru.

Meskipun dewasa ini sedang dirumuskan berbagai rancangan peraturan perundang-undangan sebagai pedoman umum dalam pengelolaan pemerintahan daerah, namun jiwa desentralisasi tetap menempatkan kebutuhan dan kemampuan daerah diatas kaidah-kaidah yang bersifat makro. Fakta seperti ini akan menjadi kendala serius dalam melakukan penataan sistem dan mekanisme pemerintahan daerah yang efektif dan efisien, obyektif dan rasional, serta produktif dan berkinerja tinggi.

Oleh karena itu, perlu kiranya dipikirkan bersama-sama tentang Sistem Manajemen Pemerintahan Daerah, yang berangkat dari kerangka normatif, permasalahan yang dihadapi atau mungkin dihadapi, sampai dengan operasionalisasi kewenangan Daerah Propinsi kedalam format kelembagaannya.

Kerangka Normatif dan Potensi Permasalahan

Dilihat dari kerangka normatifnya secara umum, penggantian UU Nomor 5 tahun 1974 pada hakekatnya didorong oleh kekuatan filosofis untuk mempercepat perubahan paradigma dalam pola penyelenggaraan pemerintahan. Dalam hal ini, paradigma baru yang dikembangkan oleh UU No. 22 tahun 1999 bertumpu pada nilai-nilai demokratisasi, pemberdayaan dan pelayanan, yaitu suatu pemerintahan daerah yang memiliki keleluasaan dan pengambilan keputusan yang terbaik dalam kewenangannya, untuk mengembangkan seluruh potensi yang dimilikinya dalam mendukung kualitas

pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat.

Sesuai dengan perubahan paradigma tersebut, harus diakui bahwa semangat dan isi UU Nomor 22 tahun 1999 merupakan UU Pemerintahan Daerah yang paling demokratis – jika tidak dikatakan liberal. Hal ini terlihat dari ketentuan pasal 7, 9 dan 11 yang secara eksplisit mengamanatkan bahwa kewenangan Daerah Kabupaten / Kota mencakup *semua kewenangan pemerintahan* selain kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal serta kewenangan bidang lain yang diatur kemudian oleh Peraturan Pemerintah (PP Nomor 25 Tahun 2000). Dengan ketentuan tersebut, maka struktur kewenangan pemerintahan menjadi berubah, yakni *dari piramida terbalik menjadi piramida normal*. Artinya, kewenangan daerah sangat luas sesuai dengan paradigma otonomi yang luas, bulat dan utuh ; sementara kewenangan Pusat dan Propinsi sangat limitatif. Inilah sesungguhnya makna penerapan prinsip-prinsip demokratisasi, pemberdayaan masyarakat, serta peningkatan pemerataan dan keadilan daerah.

Dengan kerangka normatif otonomi daerah sebagaimana dikemukakan diatas, *manfaat positif* yang dapat diraih secara hipotetis adalah kemandirian Daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai lembaga publik yang wajib melayani dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dengan kata lain, untuk menempatkan kebutuhan dan kepentingan masyarakat sebagai “panglima”, sistem administrasi negara dan administrasi pembangunan harus diorientasikan untuk mampu mengako-modir mekanisme *bottom up* sebagai wujud kemandiriannya.

Pada sisi lain, perlu dicermati pula bahwa kebijakan otonomi luas ini juga mengandung potensi *permasalahan atau dampak negatif* yang cukup kompleks, yang jika tidak ditangani secara matang dan sungguh-sungguh, justru akan menggagalkan implementasi UU Nomor 22 tahun 1999 tersebut. Dalam hubungan ini, beberapa permasalahan krusial yang harus diantisipasi dengan berbagai persiapan yang mantap, antara lain sebagai berikut :

Kemungkinan munculnya perbedaan persepsi antara pemerintah Pusat dengan pemerintah Daerah, atau antara Propinsi dengan Daerah Kabupaten / Kota dalam penyelenggaraan kewenangan-kewenangan tertentu serta pengalokasian sumber-sumber daya untuk mengoperasionalkan kewenangan yang dimiliki (khususnya SDM, aset dan keuangan / finansial).

Kemungkinan timbulnya konflik kepentingan antar daerah otonom, khususnya antara daerah bertetangga yang memiliki potensi sumber daya alam tidak seimbang.

Kemungkinan munculnya *egoisme kedaerahan* di kalangan pemerintah Kabupaten / Kota, sehingga akan muncul keengganan – bahkan penolakan – terhadap pelaksanaan fungsi-fungsi Pusat di Daerah. Selanjutnya jika *egoisme regional* makin tidak terkendalikan, hal ini akan berdampak pada terjadinya *disparitas regional* antar daerah.

Kemungkinan kekurangsiapan Kabupaten / Kota dalam menerapkan otonomi luas menurut UU Nomor 22 tahun 1999. Pangkal permasalahannya tidak saja terletak pada kewajiban untuk menyelenggarakan kewenangan yang jumlahnya membengkak secara tiba-tiba ; namun melekat juga pada proses pengalihan dan pengelolaan berbagai sumber daya dari Pusat ke Daerah. Indikasi

kekurangsiapan daerah ini secara umum tercermin pada tiga dimensi, yaitu SDM, finansial atau keuangan, serta manajemen (termasuk didalamnya teknologi atau metodologi).

Kemungkinan timbulnya sindrom inferioritas Propinsi, yakni suatu keadaan dimana Propinsi merasa kehilangan rasa percaya diri, atau takut dan minder untuk "berurusan" dengan Kabupaten / Kota. Dengan kata lain, terdapat persepsi salah bahwa Propinsi tidak lagi memiliki otoritas administratif terhadap Kabupaten / Kota – bahkan takut dan minder untuk menyentuh dimensi-dimensi pemerintahan yang merupakan *domein*-nya Kabupaten / Kota. Oleh karena itu, Propinsi lebih bersikap menghindari kemungkinan munculnya tuduhan bahwa ia mencampuri urusan rumah tangga daerah otonom.

Kemungkinan timbulnya disorientasi Daerah (propinsi dan Daerah Kabupaten / Kota) dalam mengoperasionalkan kewenangan serta mengkonseptualisasikan pembentukan kelembagaan sebagai wadah yang harus menjalankan kewenangan.

Sehubungan dengan berbagai potensi permasalahan tersebut, pemerintah perlu mempersiapkan diri baik konseptual maupun operasional guna mengantisipasi dampak-dampak yang tidak diinginkan sekaligus mempercepat akselerasi pelaksanaan otonomi daerah. Adapun persiapan yang selayaknya ditempuh oleh Pemerintah Daerah adalah melakukan evaluasi terhadap potensi keuangan dan aset daerah, yang meliputi sumber-sumber dan besarnya pendapatan daerah saat ini maupun aset Pusat serta sumber-sumber dan besarnya pendapatan daerah yang akan diserahkan kepada daerah. Pada saat yang bersamaan, perlu diupayakan evaluasi terhadap struktur kepegawaian daerah, baik yang

berstatus pegawai daerah otonom maupun instansi vertikal yang akan terintegrasi sebagai perangkat daerah. Hasil evaluasi yang akurat terhadap ketiga aspek sumber daya tersebut akan sangat berfaedah untuk mendesain format kelembagaan baru pemerintah daerah yang paling efektif, efisien dan rasional.

Dengan persiapan yang matang dalam proses identifikasi dan pengalihan sumber daya, diharapkan kebijakan otonomi menurut UU Nomor 22 tahun 1999 dapat mencapai falsafah dasarnya, yakni *mendukung kualitas pelayanan publik yang optimal kepada masyarakat di daerah*. Disamping itu, dengan teridentifikasikannya berbagai sumber daya daerah, format kelembagaan daerah akan lebih mudah diprediksikan. Namun untuk dapat membuat prediksi format kelembagaan daerah secara rasional, efektif dan efisien serta obyektif, terlebih dahulu perlu dipahami beberapa rangkaian sub sistem yang mempengaruhi pembentukan kelembagaan tersebut. Dalam hal ini, sub sistem terpenting atau *determinant factor* yang mempengaruhi format kelembagaan adalah kewenangan daerah (Propinsi). Artinya, secara normatif besarnya kewenangan akan berimplikasi pada besarnya kelembagaan ; sebaliknya kelembagaan yang ramping mencerminkan kewenangan yang relatif sedikit yang dilaksanakan oleh Propinsi.

Operasionalisasi Kewenangan Propinsi

Untuk dapat memahami kewenangan yang diemban Propinsi, terlebih dahulu perlu dikemukakan kedudukan baru Propinsi dalam konstelasi otonomi daerah menurut UU Nomor 22 tahun 1999. Dalam hubungan ini, pasal 9 ayat 1 UU Nomor 22 Tahun 1999 menegaskan bahwa Propinsi merupakan Daerah Otonom

yang berhak dan wajib menyelenggarakan urusan / kewenangan rumah tangganya. Sebagai daerah otonom, Propinsi bukan merupakan bawahan dari pemerintah Pusat, dan bukan merupakan atasan bagi Kabupaten / Kota (pasal 4 ayat 2 UU Nomor 22 Tahun 1999). Akan tetapi, disamping berkedudukan sebagai pelaksana unsur desentralisasi, Kepala Daerah Propinsi (Gubernur) adalah juga berkedudukan selaku Wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas dekonsentrasi atau tugas pembantuan.

Dari dua kedudukannya ini (sebagai daerah otonom sekaligus wakil pemerintah), dapat dipahami bahwa kewenangan Propinsi paling tidak dapat dikategorikan menjadi dua macam, yakni : 1) kewenangan sebagai daerah otonom (desentralisasi), serta 2) kewenangan sebagai wilayah administrasi (dekonsentrasi). Sejalan dengan pemahaman ini, menurut pasal 9 dan 10 UU Nomor 22 tahun 1999, kewenangan Propinsi dapat dikategorikan menjadi empat kelompok sebagai berikut :

Kewenangan sebagai daerah otonom, meliputi :

Kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten / Kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya.

Kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Kabupaten / Kota.

Kewenangan sebagai Wilayah Administrasi, yakni kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah.

Kewenangan mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan Daerah di wilayah laut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, yang meliputi :

Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut sebatas wilayah laut tersebut;

Pengaturan kepentingan administratif;

Pengaturan tata ruang;

Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah; dan

Bantuan penegakan keamanan dan kedaulatan negara.

Terhadap keempat kategori kewenangan diatas, baru kategori pertama yang secara limitatif diatur dalam PP Nomor 25 Tahun 2000. Sayangnya, PP ini tidak membedakan antara kewenangan yang bersifat lintas Kabupaten / Kota, kewenangan yang belum / tidak mampu dilaksanakan Kabupaten / Kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. Kekurangan ini berakibat munculnya salah persepsi bahwa kewenangan yang diatur dalam PP Nomor 25 Tahun 2000 hanya menyangkut "kewenangan bidang lainnya", sedangkan kedua kewenangan lain, yakni kewenangan lintas Kabupaten / Kota dan kewenangan yang belum atau tidak mampu dilaksanakan Kabupaten / Kota, belum terjabarkan secara konkrit.

Persepsi ini sesungguhnya dapat dimaklumi mengingat bahwa kewenangan yang bersifat lintas Kabupaten / Kota hingga saat ini belum ada rumusan dan indikator / kriteria yang jelas dan terukur. Kondisi ini sangat berbahaya dalam konteks hubungan Propinsi dengan Kabupaten / Kota, sebab berpotensi menimbulkan konflik kepentingan. Sedangkan kewenangan yang belum atau tidak mampu dilaksanakan Kabupaten / Kota harus melalui

mekanisme yang cukup panjang dan pengkajian yang mendalam. Artinya, kewenangan ini belum dapat diidentifikasi rinciannya. Oleh karena itu, dalam rangka mengidentifikasi kewenangan Propinsi, untuk sementara kedua jenis / bentuk kewenangan ini diabaikan. Mengingat bahwa kedua jenis kewenangan ini belum dapat diidentifikasi – sehingga diabaikan – maka kewenangan konkrit yang menjadi hak dan tanggungjawab Propinsi hanya terbatas pada kewenangan sebagai daerah otonom sebagaimana diatur dalam PP Nomor 25 Tahun 2000, ditambah dengan prospek kewenangan Pusat yang akan / mungkin diturunkan (dekonsentrasi), serta ditambah lagi dengan kewenangan menurut pasal 10 UU Nomor 22 tahun 1999.

Mengenai kewenangan dekonsentrasi atau kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selalu Wakil Pemerintah, hingga saat ini juga belum ada peraturan perundangan yang menetapkan secara limitatif. Artinya, kewenangan ini sesungguhnya juga belum dapat diidentifikasi rinciannya. Namun demikian, dapat dikembangkan asumsi bahwa pemerintah Pusat dapat melimpahkan sebagian kewenangan manapun yang dimiliki kepada Propinsi. Dengan kata lain, seluruh kewenangan Pusat yang tertuang dalam PP Nomor 25 Tahun 2000 mempunyai peluang yang sama untuk dilimpahkan kepada Propinsi. Yang diperlukan kemudian adalah proksi atau pendekatan untuk memperkirakan kewenangan-kewenangan mana yang memiliki peluang terbesar untuk benar-benar dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah. Adapun proksi yang dapat digunakan dalam hal ini paling tidak terdiri dari 3 (tiga) hal, yakni :

Dilihat dari **jangkauan atau substansinya**, kewenangan tersebut menyangkut kepentingan rakyat banyak atau menyangkut kebutuhan pokok manusia.

Dilihat dari **fungsi administratifnya**, kewenangan tersebut lebih bersifat *rowing* (pelaksanaan) dari pada *steering* (pengaturan).

Dilihat dari **lokus dan kepentingannya**, kewenangan tersebut lebih banyak dioperasionalisasikan di Propinsi sehingga berhubungan erat dengan kepentingan strategis Propinsi yang bersangkutan.

Diluar keempat kategori kewenangan diatas, sesungguhnya masih terdapat kemungkinan penambahan kewenangan oleh bagi Propinsi, yakni kewenangan yang dilimpahkan oleh Pusat berdasarkan asas tugas pembantuan (*medebewind*). Kategori kewenangan pembantuan ini berasal dari tugas-tugas pokok pemerintah Pusat sebagaimana diatur dalam pasal 7 ayat (1), yakni kewenangan yang mencakup 5 bidang utama yakni Politik LN, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama. Hanya saja, rincian kewenangan dari setiap bidang belum dapat diprediksikan, mengingat pelimpahan kepada Propinsi sangat tergantung kepada pertimbangan Pusat secara subyektif.

Atas dasar uraian diatas, maka rincian kewenangan Propinsi dapat diidentifikasi sebagaimana terlihat pada Lampiran 1. Namun perlu ditekankan bahwa kewenangan Atas dasar uraian diatas, maka rincian kewenangan Propinsi dapat diidentifikasi sebagaimana terlihat pada Lampiran 1. Namun perlu ditekankan bahwa kewenangan yang diidentifikasi tidak termasuk atau diluar kewenangan yang bersifat lintas Kabupaten / Kota, kewenangan yang belum atau tidak dilaksanakan Kabupaten / Kota,

kewenangan yang diatur dalam pasal 10 UU Nomor 22 tahun 1999, serta kewenangan tugas pembantuan (*medebewind*).

Dari tabel dibawah ini dapat disimak bahwa kewenangan Propinsi pada aspek luas

desentralisasi maupun dekonsentrasi cukup atau banyak. Pada aspek desentralisasi, Propinsi menyelenggarakan 107 kewenangan, sementara pada aspek dekonsentrasi sebanyak 85 kewenangan, dengan rincian per bidang sebagai berikut.

Tabel 1 : Rekapitulasi Identifikasi Kewenangan Propinsi

No	BIDANG	Σ KEWENANGAN	
		DESENT	DEKONS
1	Pertanian	16	2
2	Kelautan	5	2
3	Pertambangan & Energi	5	2
4	Kehutanan & Perkebunan	17	7
5	Perindustrian & Perdagangan	3	4
6	Perkoperasian	1	2
7	Penanaman Modal	1	1
8	Pariwisata	—	2
9	Tenaga Kerja	2	3
10	Kesehatan	5	4
11	Pendidikan & Kebudayaan	6	5
12	Sosial	3	2
13	Penataan Ruang	2	1

NO	BIDANG	Σ KEWENANGAN	
		DESENT	DEKONS
14	Pertanahan	—	3
15	Pemukiman	1	2
16	Pekerjaan Umum	8	1
17	Perhubungan	13	7
18	Lingkungan Hidup	6	3
19	Politik Dalam Negeri & Adm. Publik	9	7
20	Pengembangan Otda	1	18
21	Perimbangan Keuangan	2	1
22	Kependudukan	—	3
23	Olah Raga	—	1
24	Hukum Dan Per-UU-an	1	4
25	Penerangan	—	2
JUMLAH		107	85

Dengan mengacu kepada hasil identifikasi kewenangan diatas, dapat dikatakan bahwa peranan Propinsi masih cukup besar dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Tahap berikutnya yang harus dilakukan setelah diperoleh hasil identifikasi kewenangan ini adalah memprediksikan *format kelembagaan* (*bentuk / jenis, besaran, jumlah, jenjang*) yang dibutuhkan. Dengan kata lain, rumusan kewenangan yang ada harus dilembagakan (*institutionalized*) kedalam struktur-struktur organisasi Propinsi.

Prediksi Format Kelembagaan Propinsi

Diatas telah dijelaskan bahwa format kelembagaan daerah akan sangat dipengaruhi oleh format kewenangan yang dimilikinya. Dengan kata lain, kelembagaan pemerintah daerah hanya akan menyelenggarakan kewenangan riil yang ada. Kewenangan riil ini sendiri, harus diidentifikasi dari kebutuhan riil pemerinatah dan masyarakat daerah yang bersangkutan. Sebagai contoh, suatu daerah yang memiliki wilayah pesisir atau pantai, secara otomatis memiliki **kebutuhan riil** untuk mengurus dan mengelola kawasan pesisir atau pantai tersebut. Dan kebutuhan riil terhadap pengelolaan kawasan pesisir atau pantai ini akan menentukan kelembagaan yang perlu dibentuk. Disamping itu, ukuran besarnya organisasi akan mempengaruhi atau dipengaruhi oleh variabel-variabel lain 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 luas **wilayah kerja**, makin besar ukuran organisasinya.
- d. Semakin banyak **hubungan kerja**, semakin besar ukuran sebuah organisasi.
- e. Sebaliknya, semakin tinggi **tingkatan teknologi**, semakin kecil ukuran organisasinya.
- f. Semakin besar suatu organisasi maka makin besar **jumlah personilnya**.
- g. Semakin besar suatu organisasi maka makin diperlukan banyak **sumber daya** (keuangan, material, dll).

Satu hal lagi yang perlu diperhatikan dalam penyusunan format kelembagaan adalah bahwa tidak semua kewenangan harus diselenggarakan dalam wadah kelembagaan yang berperingkat sama. Dengan kata lain, untuk mencapai efisiensi dan efektivitas tertinggi dalam penyusunan format kelembagaan, perlu dilakukan analisis **homogenitas**. Artinya, kewenangan yang relatif sama, dan beban kerja masing-masing yang relatif kecil dapat digabung dalam suatu kelembagaan tertentu. Sebagai contoh, apabila beban kerja kewenangan Bidang Koperasi dan Bidang Penanaman Modal relatif kecil, tidak perlu masing-masing dibentuk dinas, cukup satu dinas saja, bahkan dalam hal ini dianjurkan untuk digabung dengan Dinas Perindustrian dan Perdagangan. Di dalamnya terdapat Sub Dinas Perindustrian, Sub Dinas Perdagangan dan Sub Dinas KPM. Demikian pula untuk kewenangan Ketenagakerjaan dan Kependudukan, dapat digabung kedalam Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, karena memiliki *core competencies* yang sama yaitu pelayanan dan peningkatan kualitas manusia (*human capacity*).

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa kriteria yang dapat digunakan untuk analisis

penyusunan format kelembagaan meliputi 3 (tiga) hal sebagai berikut :

1. **Kesamaan basis kewenangan utama** (*core competencies*), misalnya kewenangan Bidang Kependudukan dan Ketenagakerjaan sama-sama berbasis penduduk. Sementara Bidang Kehutanan dan Perkebunan sama-sama berbasis lahan.
2. **Keterkaitan kewenangan.** Kewenangan-kewenangan yang memiliki keterkaitan yang erat, meskipun tidak memiliki basis kewenangan utama yang sama, dapat digabungkan. Misalnya, keterkaitan antara kewenangan Bidang Penanaman Modal dengan Bidang Industri dan Perdagangan. Dalam kondisi saat ini, perkembangan industri dan perdagangan sangat ditentukan oleh arus investasi yang masuk. Dengan demikian, ketiga kewenangan tersebut dapat digabung dalam satu institusi.
3. **Homogenitas produk layanan.** Produk layanan perijinan misalnya, dapat digabung dalam satu kelembagaan dengan sistem Manajemen Satu Atap, Sistem Perijinan Terpadu, atau terminologi lain yang relevan. Demikian pula homogenitas konsumen dapat dijadikan kriteria keempat sebagai bahan pertimbangan untuk penggabungan kelembagaan.

Atas dasar pertimbangan-pertimbangan diatas, maka format kelembagaan pemerintah daerah Propinsi (cq. Jawa Barat) dapat diprediksikan dan atau direkomendasikan sebagaimana terlihat pada Lampiran 2. Beberapa hal yang perlu dicatat dari tabel ini adalah bahwa prediksi kelembagaan daerah Propinsi baru menyangkut unit pelaksana daerah otonom,

yakni Dinas Daerah, sementara perangkat daerah yang lain (Lembaga Teknis Daerah dan Sekretariat Daerah) dapat diprediksikan dengan tahapan atau langkah yang sama, yakni dimulai dari proses identifikasi kewenangan. Disamping itu, penjabaran Dinas kedalam struktur yang lebih kecil belum dilakukan secara detil, sehingga masih bersifat tentatif serta memungkinkan untuk dikaji kembali.

Dari tabel dibawah terlihat bahwa untuk dapat menyelenggarakan kewenangannya secara optimal, perlu disusun format kelembagaan Propinsi yang tersusun dalam 8 Dinas, dengan rincian sebagai berikut :

1. Dinas Pertanian
2. Dinas Pertambangan dan Kelautan
3. Dinas Perhubungan
4. Dinas Kehutanan dan Perkebunan
5. Dinas Kesehatan dan Lingkungan Hidup
6. Dinas Pekerjaan Umum
7. Dinas Perindustrian, Perdagangan dan KPM (Koperasi dan Penanaman Modal)
8. Dinas Pendidikan, Kebudayaan & Pengembangan SDM

Kepala Dinas adalah pejabat eselon II a, yang dibantu oleh unit yang lebih rendah yakni Kepala Sub Dinas dengan jenjang eselon II b. Sub Dinas pada masing-masing Dinas sendiri dapat dibentuk sesuai dengan kebutuhan, namun sebaiknya tidak lebih dari 4 (empat) unit. Selanjutnya, dibawah setiap Sub Dinas dapat dibentuk Bidang sesuai kebutuhan, namun tidak lebih dari 3 (tiga) unit. Sebagai unit lini yang menjalankan tugas pokok dan fungsi organisasi, dibawah Bidang tidak perlu dibentuk unit struktural yang lebih rendah, tetapi dapat dikembangkan jabatan-jabatan fungsional yang relevan. Unit struktural dengan jenjang eselon IV dapat dibentuk hanya

pada unit staf atau pembantuan (*auxiliary*), misalnya untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga, kepegawaian, keuangan, atau fungsi perencanaan dan pelaporan.

Hal lain yang perlu dicermati adalah bahwa jika penyusunan unit lini Dinas sangat bervariasi tergantung kepada substansi dan kebutuhannya yang spesifik, maka format kelembagaan unit staf (*sekretariat*) Dinas sedapat mungkin didesain secara seragam, mengingat substansi tugasnya yang relatif sama. Penyeragaman formasi ini dapat dikecualikan untuk organisasi kesekretariatan Pemda, yang cakupan tugasnya tidak hanya meliputi satu Dinas tertentu, melainkan seluruh jajaran perangkat pemerintah daerah. Dengan kata lain, organisasi kesekretariatan Pemda jauh lebih kompleks dan luas dibanding kesekretariatan Dinas, sehingga mengandung implikasi yang berbeda dalam penataan kelembagaannya.

Satu dimensi lagi yang penting dalam konteks penyusunan format kelembagaan perangkat daerah adalah prediksi pembentukan Lembaga Teknis serta UPTD. Lembaga Teknis Daerah (*Lemtekda*) sesuai dengan amanat UU Nomor 22 tahun 1999, dapat dibentuk sesuai dengan kebutuhan serta memperhatikan kemampuan Daerah tertentu. Namun sebagai suatu ancangan, kuantitas *Lemtekda* yang akan dibentuk semestinya tidak melebihi jumlah Dinas. Dalam kasus ini, jika Dinas yang akan dibentuk berjumlah 8 (delapan), maka *Lemtekda* yang akan dibentuk paling banyak berjumlah 5 (lima). Hal ini disebabkan karena Dinas merupakan perangkat otonomi daerah, sedangkan *Lemtekda* tidak melaksanakan urusan otonomi. Pada umumnya, *Lemtekda*

menyelenggarakan urusan yang dilimpahkan Pusat (*dekonsentrasi*), pelaksanaan fungsi-fungsi administrasi tertentu (*Badan Perencanaan, Badan Pengawasan*), atau tugas-tugas yang bersifat spesifik namun memiliki jangkauan lintas sektoral yang cukup luas (*Badan Diklat, Badan Penelitian dan Pengkajian*). Oleh karena itu, sangat tidak logis jika kelembagaan *Lemtekda* lebih besar dibanding kelembagaan Dinas.

Adapun UPTD dapat dibentuk pada setiap Dinas yang memiliki karakteristik atau tuntutan fungsi yang sangat spesifik, misalnya Unit Meteorologi dan Geofisika pada Dinas Perhubungan, atau Unit Metrologi pada Dinas Perindag dan KPM. Hanya yang perlu diperhatikan adalah bahwa pembentukan UPTD ini dilakukan secara selektif dan tidak berorientasi menambah struktur. Oleh karena itu, jumlah maksimal yang disarankan adalah 3 (tiga) unit untuk setiap Dinas yang membutuhkan. Jika suatu dinas tetap menganggap perlu dibentuk lebih dari 3 UPTD, maka perlu dimunculkan alternatif lain yakni dengan melakukan penggabungan terhadap keseluruhan UPTD tadi kedalam 1 (satu) Unit Pelayanan terpadu dibawah Dinas yang bersangkutan. Alternatif ini sangat penting untuk mencegah terjadinya inefisiensi dalam pembentukan Dinas.

Untuk lebih memberikan gambaran yang terinci tentang hubungan antara kewenangan dengan format kelembagaan, sekaligus untuk memberikan alternatif kelembagaan bagi kewenangan yang belum terakomodasikan dalam suatu Dinas tertentu, dapat diamati dari tabel dibawah ini :

Tabel 1 : Hubungan Antara Kewenangan Propinsi Dengan Bentuk Kelembagaan Serta Dasar Pertimbangannya

No	Bidang Kewenangan	Bentuk Kelembagaan	Alasan / Dasar Pertimbangan
1	Pertanian	Dinas Pertanian	<ul style="list-style-type: none"> Dilihat dari jumlahnya, kewenangan Bidang Pertanian cukup banyak terdiri dari 16 kewenangan desentralisasi dan 2 kewenangan dekon. Dilihat obyek kewenangannya, Jawa Barat memiliki lahan pertanian yang sangat luas dan menjadi pemasok kebutuhan nasional, serta jumlah pekerja sektor pertanian yang relatif besar pula.
2	Pertambangan & Energi, Kelautan	Dinas Pertambangan dan Kelautan	<ul style="list-style-type: none"> Dilihat dari jumlahnya, kewenangan Bidang Pertambangan dan Kelautan relatif sedikit, masing-masing berjumlah 5 kewenangan desentralisasi dan 2 kewenangan dekon. Kewenangan Pertambangan dan Kelautan memiliki <i>kesamaan basis</i> serta <i>keterkaitan yang sangat erat</i>. Misalnya, banyak terdapat tambang yang berada di lautan. Dalam kondisi seperti ini, penggabungan kedua kewenangan menjadi satu dinas diharapkan mampu membangkitkan kepedulian untuk ikut melestarikan laut, bukan hanya mengejar kekayaan tambang (<i>benang laukna, herang caina</i>). Secara analogis dapat dikatakan bahwa segala kekayaan yang terdapat didalam laut juga termasuk "tambang", serta dapat dimanfaatkan untuk pembangkit tenaga (misalnya gelombang laut).
3	Kehutanan & Perkebunan	Dinas Kehutanan & Perkebunan	<ul style="list-style-type: none"> Dilihat dari jumlahnya, kewenangan Bidang Hutbun cukup banyak terdiri dari 17 kewenangan desentralisasi dan 7 kewenangan dekon. Kewenangan Kehutanan dan Perkebunan memiliki <i>kesamaan basis</i> serta <i>keterkaitan yang sangat erat</i>, yakni budi daya tanaman non pangan. Dengan kata lain, pada kedua jenis kewenangan ini terdapat homogenitas yang sangat besar.
4	Perindustrian & Perdag., Koperasi, Penanaman Modal	Dinas Perindustrian, Perdagangan dan KPM	<ul style="list-style-type: none"> Dilihat dari jumlahnya, kewenangan Bidang Perindag relatif sedikit yakni 3 kewenangan desentralisasi dan 4 kewenangan dekon. Terlebih kewenangan Koperasi dan Penanaman Modal sangat sedikit sehingga tidak efisien jika harus dibentuk dinas tersendiri.

			<ul style="list-style-type: none"> Oleh karena ketiga bidang tersebut memiliki keterkaitan yang erat, maka ketiganya dapat diintegrasikan menjadi satu dinas. Sebagai contoh, dalam urusan perindustrian, tidak dapat dilepaskan dari aspek penanaman modal. Contoh lain, koperasi merupakan badan usaha yang salah satu usaha utamanya bergerak di bidang perdagangan.
5	Perhubungan	Dinas Perhubungan	<ul style="list-style-type: none"> Dilihat dari jumlahnya, kewenangan Bidang Perhubungan cukup banyak terdiri dari 13 kewenangan desentralisasi dan 7 kewenangan dekon. Kewenangan ini memiliki karakteristik yang khas dan membutuhkan keahlian khusus, sehingga dapat dibentuk menjadi dinas tersendiri.
6	Kesehatan, Lingkungan Hidup	Dinas Kesehatan dan Lingkungan Hidup	<ul style="list-style-type: none"> Dilihat dari jumlahnya, kewenangan Bidang Kesehatan relatif sedikit yaitu 5 kewenangan desentralisasi dan 4 kewenangan dekon. Demikian pula kewenangan Lingkungan Hidup hanya meliputi 6 kewenangan desentralisasi dan 3 kewenangan dekon. Kedua bidang ini memiliki <i>core competencies</i> yang serupa, yakni upaya mewujudkan kesehatan manusia baik melalui upaya medis maupun kesehatan lingkungan. Disamping itu, faktor pencemaran alam saat ini merupakan kontributor serius yang menimbulkan berbagai penyakit baru, sehingga perlu ditangani oleh satu dinas tertentu agar terjalin koordinasi dan pengambilan keputusan yang integral.
7	Pendidikan & Kebudayaan, Pariwisata, OR, Tenaga Kerja, Kependudukan	Dinas Pendidikan, Kebudayaan & Pengembangan SDM	<ul style="list-style-type: none"> Kelima bidang ini memiliki kewenangan yang relatif sedikit, yang jika digabung hanya berjumlah 8 kewenangan desentralisasi dan 14 kewenangan dekon. Kelima bidang ini memiliki homogenitas kewenangan yang sangat tinggi serta keterkaitan yang sangat erat. Dengan kata lain, kelima ini memiliki <i>core competencies</i> yang sama yaitu pelayanan dan peningkatan kualitas manusia (<i>human capacity</i>).
8	Pekerjaan Umum, Penataan Ruang, Pertanahan, Permukiman	Dinas Pekerjaan Umum	<ul style="list-style-type: none"> Keempat bidang ini memiliki kewenangan yang relatif sedikit, yang jika digabung hanya berjumlah 11 kewenangan desentralisasi dan 7 kewenangan dekon. Dinas PU ini merupakan penggabungan dari 4 kewenangan yang memiliki homogenitas kewenangan yang sangat tinggi serta keterkaitan yang sangat erat. Dengan kata lain, kelima ini memiliki <i>core competencies</i> yang sama yaitu penyediaan fasilitas-fasilitas umum (<i>public utilities</i>).
9	Politik Dalam	<ul style="list-style-type: none"> BKD 	<ul style="list-style-type: none"> Dilihat dari karakteristik kewenangannya, bidang ini sangat bervariasi, misalnya ada urusan kepegawaian,

	Negeri & Adm. Publik	<ul style="list-style-type: none"> ● Kantor Linmas dan Tramtib ● Badan Diklat 	<p>diklat, ketenteraman / ketertiban, dan sebagainya. Disamping itu, dilihat dari sifat kewenangannya lebih banyak yang tergolong kepada tugas-tugas tidak rutin (insidental), misalnya penyelenggaraan pemilihan umum atau penegakan HAM.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Mengingat hal tersebut, maka kewenangan bidang ini lebih cocok dilaksanakan oleh Lembaga Teknis Daerah.
10	Pengembangan Otonomi, Perimbangan Keuangan	Seluruh DIBALE	<ul style="list-style-type: none"> ● Pada prinsipnya, seluruh dinas / badan / lembaga di daerah wajib menyelenggarakan kewenangan pada kedua bidang ini sesuai dengan tugasnya masing-masing. ● Pengaturan secara umum mengenai pelaksanaan otonomi daerah serta perimbangan keuangan dipegang oleh Kepala Daerah, yang kemudian dioperasionalkan oleh seluruh DIBALE yang ada.
11	Hukum Dan Per-UU-an	Sekretariat Daerah (cq. Biro Hukum)	<ul style="list-style-type: none"> ● Sifat kewenangan bidang ini tidak sektoral, melainkan mencakup seluruh sektor yang ada dari segi yuridis formal. Oleh karena itu, kewenangan ini tidak dapat dibebankan sebagai tugas DIBALE, melainkan Sekretariat (cq. Biro Hukum).
12	Penerangan	UPD Kepala Daerah / Gubernur	<ul style="list-style-type: none"> ● Fungsi penerangan sesungguhnya merupakan unit <i>auxiliary</i> yang bertugas mensosialisasikan kebijakan daerah kepada masyarakat. Oleh karena itu, fungsi ini dapat diarahkan sebagai <i>public relation</i> bagi Kepala Daerah, dan tidak menjadi DIBALE tertentu, melainkan melekat pada fungsi Kepala Daerah / Gubernur.
13	Sosial	<ul style="list-style-type: none"> ● UPTD (Alt. I) ● Sekretariat Daerah cq. Biro Sosial (Alt. II) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Kewenangan bidang sosial sebenarnya lebih bersifat <i>auxiliary</i> seperti fungsi perundang-undangan, bukan menjalankan substansi otonomi. Disamping itu, cakupan tugasnya juga bersifat umum (tidak spesifik) sehingga lebih tidak perlu diwadahi dalam bentuk DIBALE.

Penutup

Analisis mengenai Manajemen Pemerintahan Daerah yang berisi tentang identifikasi kewenangan hingga prediksi kelembagaan diatas, pada dasarnya memiliki tujuan yang amat strategis pada dua aspek, yaitu : 1) untuk mewujudkan mekanisme hubungan yang adil, serasi, dan transparan antara Pusat dengan Daerah serta antara Propinsi dengan Kabupaten / Kota, dan 2) mendorong

peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Dengan kata lain, melalui analisis yang matang tentang Manajemen Pemerintahan Daerah ini, diharapkan perubahan garis kebijakan secara makro di bidang politik pemerintahan (UU Nomor 22 tahun 1999) akan mampu membawa perubahan yang positif dan signifikan pada level mikro atau operasional (pelayanan prima dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah).