

Kajian

**EVALUASI KELEMBAGAAN
KABUPATEN SUMEDANG**

**KERJASAMA
PEMERINTAH KABUPATEN SUMEDANG
DENGAN
PUSAT KAJIAN DAN DIKLAT APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
BANDUNG
2002**

K a j i a n

**EVALUASI KELEMBAGAAN
KABUPATEN SUMEDANG**

**KERJASAMA
PEMERINTAH KABUPATEN SUMEDANG
DENGAN
PUSAT KAJIAN DAN DIKLAT APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
B A N D U N G
2 0 0 2**

SUSUNAN ANGGOTA TIM PENELITIAN

Penanggung Jawab : DR. A. Djuaeni Kadmasasmita, SE.,M.Ec. ✓
(Kepala PKDA I LAN)
Koordinator : Dra. Ara Ruhara
(Kabid KKSDA)
Tim Peneliti : 1. DR. Sedarmayanti, M.Pd.
2. Baban Sobandi, SE.,M.Si.
3. Drs. Joni Dawud, DEA.
4. Drs. Dayat Hidayat
5. Drs. Nugraha, SE.,M.Si.
6. Dra. Eni Iriani, M.Ed.
7. Dra. Hayuni Rachmawati
8. Dra. Rina Kristina

KATA PENGANTAR

Bismillaahirrahmaanirrahiim

Dengan memanjatkan puji syukur ke hadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah yang tiada pernah terputus. Akhirnya tim peneliti dapat menyelesaikan tugas penyusunan laporan penelitian tentang "Evaluasi Kelembagaan Pemerintah Kabupaten Sumedang" ini sesuai dengan yang diharapkan.

Penelitian ini kami pandang memiliki nilai yang cukup strategis, mengingat era otonomi daerah membutuhkan akan dukungan kelembagaan pemerintahan yang kuat dan kondusif. Penelitian ini merupakan suatu studi evaluatif terhadap kelembagaan yang telah dibentuk pada masa era otonomi daerah sekarang ini. Hal ini didasarkan pada suatu kesadaran bahwa jalannya pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat dapat berjalan dengan efektif dan efisien apabila dilakukan dalam kerangka struktur organisasi yang tepat sesuai dengan kebutuhan di lapangan.

Tim peneliti menyadari bahwa hasil penelitian ini masih jauh dari sempurna, tidak saja disebabkan oleh keterbatasan kemampuan tim, tetapi juga keterbatasan data-data yang secara umum masih kurang memadai. Oleh karena itu, Tim Peneliti menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada berbagai pihak yang berkenan memberikan saran dan kritik membangun demi kesempurnaan laporan akhir penelitian ini.

Selain itu, Tim Peneliti juga mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu kelancaran proses penelitian ini dari awal hingga selesai, khususnya para nara sumber yang telah memberikan bahan-bahan masukan yang sangat bermanfaat. Kepada Kepala Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I LAN, pimpinan dan staf di Pemerintah Kabupaten Sumedang kami sampaikan terima kasih yang tak terhingga pula.

Akhirnya kami berharap bahwa hasil penelitian ini dapat bermanfaat untuk rekomendasi kebijakan dan peningkatan pelayanan terhadap masyarakat

Bandung, Oktober 2002

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang
- B. Identifikasi Masalah
- C. Tujuan Evaluasi
- D. Manfaat Penelitian
- E. Batasan Kajian
- F. Metodologi Penelitian

BAB II ANALISIS KESESUAIAN STRUKTUR DENGAN KEWENANGAN DAN TUGAS POKOK ORGANISASI PEMERINTAH KABUPATEN SUMEDANG

- A. Pendahuluan
- B. Tahapan Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah
- C. Analisis Kesesuaian Struktur Organisasi dengan kewenangan Pemerintah Kabupaten Sumedang
- D. Analisis Kesesuaian Tugas Pokok dan Fungsi antar Kelembagaan Daerah

BAB III PERSEPSI APARAT TENTANG KESESUAIAN KELEMBAGAAN PERANGKAT DAERAH KABUPATEN SUMEDANG

- A. Penilaian Aparat Terhadap Kondisi Kelembagaan
- B. Penilaian Aparat Terhadap Kondisi Ketatalaksanaan
- C. Penilaian Aparat Terhadap Kondisi Kepegawaian (SDM)
- D. Penilaian Aparat Terhadap Kondisi Anggaran
- E. Penilaian Aparat Terhadap Kondisi Kinerja Kelembagaan

BAB IV ANALISIS KESESUAIAN BENTUK KELEMBAGAAN DENGAN BEBAN KERJA YANG DIMILIKINYA

- A. Pertimbangan yuridis dan teoritis dalam Menentukan Bentuk Kelembagaan Daerah
- B. Pertimbangan Empiris dalam Menentukan Bentuk Kelembagaan Daerah
- C. Formulasi Model Analisis Makro
- D. Evaluasi Bentuk Kelembagaan

BAB V KESIMPULAN

DAFTAR PUSTAKA

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Reformasi merupakan proses adaptasi sesuatu dengan lingkungannya, baik yang bersifat internal maupun eksternal. Sebagai salah satu cerminan reformasi dalam penyelenggaraan administrasi negara adalah dengan bergesernya sistem penyelenggaraan administrasi pemerintahan daerah, yaitu dengan diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Ciri yang mendasar dari jiwa UU ini dibanding dengan UU tentang penyelenggaraan pemerintahan sebelumnya adalah bahwa penyelenggaraan pemerintahan lebih bersifat desentralistis.

Dengan berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah, paradigma pemerintahan daerah mengalami pergeseran. Paradigma yang akan dilaksanakan bertumpu pada nilai demokratisasi, pemberdayaan dan pelayanan. Dalam hal ini, pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam pengambilan keputusan yang terbaik dalam menjalankan roda pemerintahan di Daerah, dengan dan untuk mengembangkan potensi yang dimilikinya dalam mendukung kualitas kebijakan publik yang diberikannya kepada masyarakat.

Otonomi daerah yang terkandung dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 memberikan suasana baru dalam melaksanakan otonomi karena tidak diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumahtangganya sendiri, melainkan bermakna mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, otonomi disini tidak diartikan sebagai penyerahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah sebagai birokrasi lokal, yang cenderung lambat laun akan membuahkan *vested* atau *self-oriented*, melainkan otonomi daerah yang menggambarkan hak masyarakat

daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan pertimbangan yang rasional sesuai dengan kebutuhan daerah dan potensi yang dimilikinya.

Berdasarkan paradigma tersebut di atas, pemberlakuan UU Nomor 22 Tahun 1999 membawa banyak perubahan dalam sistem pemerintahan di daerah. Dalam pasal 4 dikemukakan bahwa hubungan antara pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, dilihat dari segi organisasi, tidak lagi berbentuk hubungan hirarkhi yang berjenjang, melainkan keduanya berkedudukan sebagai daerah otonom. Selain itu, distribusi kewenangan antara Pemerintah Propinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota mengalami perubahan dan pergeseran, dibanding kebijakan pemerintah sebelumnya.

Tentang pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, pada kebijakan tersebut secara jelas dikemukakan dalam pasal 7 dan 11 bahwa seluruh kewenangan sepenuhnya diberikan kepada Daerah, kecuali politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal serta agama, dan kepentingan lainnya yang menyangkut kepentingan nasional. Kemudian dalam pasal 9 dikemukakan kewenangan propinsi, yang memiliki kewenangan yang terbatas, terutama yang sifatnya lintas Kabupaten. Secara rinci, kewenangan masing-masing dimuat dalam PP 25 Tahun 2000.

Kewenangan yang perlu diaman oleh Pemerintah Kabupaten/Kota seperti yang termaktub dalam dua kebijakan di atas bagaikan pisau bermata ganda bagi Daerah. Di satu pihak, kewenangan tersebut merupakan peluang dan dipihak lain menjadi tantangan karena untuk menghadapinya diperlukan reformasi besar-besaran dalam menghadapi sektor publik pada umumnya dan Pemerintah Daerah sendiri pada khususnya.

Berbagai fakta menunjukkan bahwa intervensi pemerintah yang terlalu besar dalam kegiatan ekonomi banyak mengandung kendala dan keterbatasan yang menyebabkan inefisiensi.

Disamping itu, dalam berhadapan dengan sektor publik menuntut berubahnya atau adanya pergeseran nilai, yaitu dari otoritarianisme birokrasi ke otonomi birokrasi, atau perubahan dari "negara pejabat" menjadi "negara abdi masyarakat", yang mengandung makna orientasi birokrasi kedepan lebih banyak berperan sebagai public servant atau pelayan masyarakat.

Berkaitan dengan kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat dilakukan baik dengan menganut asas sentralisasi, desentralisasi maupun tugas pembantuan atau campuran antara asas-asas tersebut, yang jelas, asas tersebut bukanlah merupakan tujuan, melainkan sebagai sarana untuk mencapai tujuan. Dalam Tap MPR No IV/MPR/2000 ditegaskan bahwa kebijakan otonomi daerah diarahkan kepada pencapaian peningkatan pelayanan publik dan pengembangan kreativitas pemerintah daerah, keselarasan hubungan antara pemerintah dan daerah dan antar daerah dalam kewenangan dan keuangan, untuk menjamin peningkatan rasa kebangsaan, demokrasi, kesejahteraan masyarakat, dan menciptakan ruang yang lebih luas bagi kemandirian daerah. Tujuan desentralisasi tersebut belum tertampung dalam strategi reformasi pemerintahan daerah.

Pada hakikatnya desentralisasi adalah otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam teritor tertentu. Sebagai pancaran paham kedaulatan rakyat, tentu otonomi diberikan oleh Pemerintah kepada masyarakat dan sama sekali bukan kepada daerah ataupun pemerintah daerah. Ketegasan pernyataan otonomi milik masyarakat dan masyarakat sebagai subjek dan bukan objek otonomi perlu dicanangkan di masa depan untuk meluruskan penyelenggaraan otonomi daerah.

Esensi desentralisasi adalah daerah otonom dan otonomi daerah. Berkaitan dengan otonomi daerah, diperlukan kejelasan mengenai materi wewenang yang tercakup didalamnya. Oleh karena itu, tercakup dalam konsep desentralisasi adalah penyerahan materi wewenang atau lazim disebut urusan pemerintahan. Dengan penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom berarti telah terjadi distribusi urusan pemerintahan yang secara implisit distribusi wewenang antara pemerintah dan daerah otonom. Tentang otonomi daerah

yang ditegaskan dalam UU 22 Tahun 1999, tepatnya pada pasal 1 butir "h" adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundangan.

Jiwa yang terkandung dalam UU Nomor 22 Tahun 99 adalah bahwa otonomi daerah, salah satunya didasarkan pada peran masyarakat setempat. Ini berarti bahwa masyarakat didorong oleh untuk secara aktif memberikan kontribusinya tidak saja dalam menentukan arah dan substansi kebijakan pemerintah daerah, namun juga dalam implementasinya. Dalam model ini pemerintah akan menitikberatkan peran katalisator dalam memenuhi kebutuhan pembangunan daerah. Fungsi katalisator, yang dalam implementasinya memerlukan pengembangan pemberdayaan masyarakat, sangat bergantung pada berbagai hal, diantaranya ada dua dimensi yang perlu diperhatikan, yaitu dimensi kebijakan, yang dihasilkan pemerintah daerah yang mampu mendorong peran serta masyarakat; dan dimensi organisasi, yang berupaya meraih seberapa jauh kemampuan pemerintah daerah dalam menciptakan kelembagaan daerah yang mampu memfasilitasi proses pemberdayaan masyarakat. Fungsi fasilitasi tersebut hanya dapat dijalankan oleh organisasi perangkat daerah yang responsif, yaitu organisasi yang tanggap akan perubahan yang terjadi dalam lingkungan strategis dan bereaksi sesuai tuntutan perubahan tersebut. Di pihak lain tuntutan dari masyarakat akan pelayanan yang diterimanya semakin meningkat, baik dilihat dari segi kualitas maupun kuantitas. Hal ini tentunya akan merubah tatanan manajemen pemerintahan, mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan sampai dengan pengawasan, yang jelas-jelas menjadi pekerjaan berat bagi aparat pemerintahan daerah.

Dengan adanya pergeseran dan tuntutan tersebut, baik dari segi internal maupun eksternal, maka harus diantisipasi oleh organisasi perangkat daerah yang handal, yang bertanggungjawab dalam pemerintahan daerah dibentuk berupa susunan organisasi. Dengan demikian perlu dilakukan penataan

organisasi selaku pelaksana operasional pemerintahan di daerah.

Dengan dibentuknya daerah otonom, maka perlu adanya distribusi dan penyerahan kewenangan antara pemerintah (pusat) dan daerah otonom. Penyerahan kewenangan-kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, sebaiknya didasarkan pada pertimbangan yang rasional sesuai dengan kebutuhan daerah dan potensi yang dimilikinya.

Berdasar pasal 7 dan 11 UU 22/99 kewenangan Daerah (Kabupaten/Kota) mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali yang berkaitan dengan politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama dan kewenangan dalam bidang lainnya serta dalam pasal 9, yang mencaakup kewenangan lintas Kabupaten/Kota serta kewenangan bidang pemerintahan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota.

Penyelenggaraan otonomi daerah yang termaksud di atas merupakan suatu pekerjaan yang kompleks dan berkesinambungan. Pada tahap awal dilakukan transfer berbagai jenis kewenangan dari pemerintah pusat atau yang semula hirarkhinya lebih tinggi keKabupaten/kota. Setelah itu kemudian diikuti dengan transfer pembiayaan, dokumen serta sarana dan prasarana. Selanjutnya muncul pula serangkaian tantangan baru berkaitan dengan kemampuan manajemen institusi yang menerima transfer secara baik dan benar agar tercipta efektifitas dan efisiensi. Untuk mengantisipasi dan mengimplementasikan kewenangan baru, maka diperlukan manajemen baru yang sesuai dengan dinamika persoalan yang dihadapi. Salah satu hal yang perlu dilakukan dalam manajemen pemerintahan daerah dalam mengemban otonomi daerah disini adalah penataan organisasi pemerintahan daerah. Hal ini merupakan salah satu faktor yang penting diantara faktor-faktor yang lain, karena organisasi lah yang berperan sebagai organ dan yang menjadi key word bagi keberhasilan pembangunan di daerah serta tentang bagaimana melaksanakan kewenangan tersebut. Pernyataan ini seiring

dengan pemikiran Osborn dan Gaebler (1992), yang mengatakan bahwa persoalan utama yang dihadapi pemerintah dewasa ini bukan terletak pada apa yang akan dikerjakan, tetapi terletak pada bagaimana mengerjakannya. Selanjutnya perlu dipertimbangkan pula siapa yang berperan melaksanakannya. Sebagai pelaksana dan bagaimana melaksanakannya, maka perlu dibentuk suatu wadah, yang tersusun suatu tatanan organisasi yang diharapkan dapat melaksanakan peran dan fungsi secara efektif dan efisien.

Berkaitan dengan pelaksana pembangunan di daerah, maka perlu dilakukan penataan ulang organisasi sesuai dengan kedudukan, peran dan fungsi masing-masing. Sebagai tindak lanjut dari UU/99 telah dikeluarkan suatu instrumen hukum yang dituangkan dalam UU 84/2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, yang diharapkan menjadi panduan bagi pengembangan organisasi perangkat daerah. Berkaitan dengan organisasi pemerintah daerah, pemerintah telah mengeluarkan PP 84 tahun 2000 tentang Kelembagaan di Daerah. Dalam PP tersebut ditegaskan bahwa yang menjadi pertimbangan pembentukan organisasi perangkat daerah didasarkan pada:

1. Kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh Daerah.
2. Karakteristik, potensi, dan kebutuhan Daerah.
3. 'Kemampuan keuangan Daerah.
4. Ketersediaan sumber daya aparatur.
5. Pengembangan pola kerjasama antar Daerah dan/atau dengan pihak ketiga

Untuk melaksanakan kewenangan daerah dan upaya yang dilakukan untuk meraih tujuan yang efektif dan efisien, Pemda Kabupaten Sumedang telah berupaya melakukan penataan organisasi, dan yang mutakhir (pada saat dilakukannya pengkajian ini) adalah dengan dikeluarkannya kebijaksanaan Pemerintah Daerah, yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Nomor 48 tahun 2000 tentang kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten

Sumedang dan Perda Nomor 49 tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah.

Walaupun demikian, dengan struktur organisasi yang telah dibentuk tersebut, dan dikaitkan dengan beban kerja yang menjadi kewenangan Pemerintah Kabupaten Sumedang, terlihat kecenderungan adanya ketidakseimbangan antara struktur kelembagaan, kewenangan, tupoksi dan status kelembagaan.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka perlu dilakukan evaluasi terhadap kelembagaan yang baru dibentuk dan ditata tersebut untuk mengetahui sejauhmana keseimbangan antara ketiga faktor yang sangat berpengaruh terhadap efektifitas dan efisiensi kelembagaan, yaitu struktur kelembagaan, potensi dan kebutuhan daerah.

B. Identifikasi Masalah

Kelembagaan Pemerintah Kabupaten disusun berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 49 Tahun 2000 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Kelembagaan tersebut dibentuk untuk melaksanakan 11 kewenangan wajib dan 15 kewenangan diluar kewenangan wajib yang tercantum dalam Peraturan Daerah Nomor 48 Tahun 2000. Seluruh kewenangan tersebut dilaksanakan oleh Sekretariat Daerah dan perangkatnya, 15 Dinas, 5 Lembaga Teknis Daerah berbentuk Badan, 3 Kantor, 26 Kecamatan dan 7 Kelurahan.

Untuk menjaga akuntabilitas dan kredibilitas Pemerintah Kabupaten Sumedang, perlu dikaji tingkat kesesuaian antara kelembagaan yang terbentuk dengan kebutuhan daerah, yang mana kebutuhan daerah ini tercermin dari jumlah penduduk, luas daerah, serta karakteristik penduduk dan daerah.

Berdasarkan hal tersebut diatas dan dengan mempertimbangkan kemampuan dan sumber daya yang tersedia, kajian ini dimaksudkan untuk menjawab tiga pertanyaan utama yaitu:

1. Apakah kelembagaan yang telah dibentuk sesuai dengan beban kerja yang dimilikinya?
2. Sejauh mana tingkat kesesuaian antara struktur organisasi perangkat Daerah yang telah dibentuk dibandingkan dengan tugas pokok dan fungsinya?
3. Sejauh mana tingkat kesesuaian antara tugas pokok dan fungsi organisasi yang telah dibentuk dibandingkan dengan kewenangan yang dimiliki Daerah?

C. Tujuan Evaluasi

Kegiatan pengkajian ini bertujuan untuk memberikan saran dan rekomendasi kepada Pemerintah Kabupaten Sumedang dalam upaya mendayagunakan kelembagaan dan ketatalaksanaan aparaturnya secara optimal. Hal ini perlu dilakukan sehingga Pemerintah Kabupaten Sumedang berhasil dalam membentuk aparatur yang profesional dalam memberikan pelayanan dan responsif terhadap persoalan yang berkembang di masyarakat.

Untuk mencapai hal tersebut di atas, maka kegiatan evaluasi ini diharapkan mencapai sasaran sebagai berikut:

1. Untuk menilai tingkat kesesuaian bentuk dan jenis kelembagaan yang telah dibentuk dibandingkan dengan beban kerja yang dimilikinya?
2. Untuk menilai tingkat kesesuaian struktur organisasi perangkat Daerah yang telah dibentuk dibandingkan dengan tugas pokok dan fungsinya.
3. Untuk menilai tingkat kesesuaian tugas pokok dan fungsi organisasi yang telah dibentuk dibandingkan dengan kewenangan yang dimiliki Daerah.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang ingin disumbangkan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Memberikan alternatif bentuk kelembagaan yang sesuai dengan beban kerjanya.
2. Memberikan alternatif pembenahan struktur organisasi perangkat daerah yang disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsinya;
3. Memberikan masukan bagi penyempurnaan tugas pokok dan fungsi kelembagaan Daerah disesuaikan dengan kewenangan yang dimiliki Daerah.

E. Kerangka Pemikiran

Pada latar belakang di atas dikemukakan bahwa pada saat ini pelaksanaan administrasi pemerintahan di Indonesia sedang mengalami reformasi, yaitu yang semula lebih bersifat sentralistik menjadi lebih desentralistik, yaitu dengan menekankan lebih banyak kewenangan pada daerah Kabupaten/Kota.

Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Lembaga Administrasi Negara Perwakilan Jawa Barat (2000:5), yang menyatakan bahwa :

Perubahan kebijakan nasional tentang pemerintah daerah dari UU 5/74 menjadi UU 22/99, pada hakekatnya merupakan reformasi administrasi negara yang didasari oleh semangat untuk mengembangkan potensi dan keanekaragaman daerah, pemberdayaan paaartisipasi masyarakat, serta memperkuat fungsi dan peran kelembagaan lokal di daerah yang bersangkutan. Disamping itu, perubahan ini dihadapkan pula dapat mendorong proses demokratisasi dan kemandirian daerah, sehingga terwujud cita-cita masyarakat madani (sivil society) yang ditopang oleh keberadaan aparatur yang bersih, profesiomnal dan bertanggungjawab (good gavernance).

Dari pernyataan tersebut di atas, yang intinya mewujudkan pergeseran paradigma dalam berbagai hal, maka perlu dilakukan langkah-langkah penyesuaian dalam berbagai aspek pemerintahan daerah, baik yang berkaitan dengan hukum,

kewenangan, kelembagaan dan ketatalaksanaan serta sumber-sumber pendukungnya. Secara keseluruhan, ini akan merubah proses pelaksanaan administrasi penyelenggaraan pemerintahan, baik yang bersifat keseluruhan (administrasi negara), maupun yang bersifat khusus (administrasi pemerintahan daerah).

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan Daerah tersebut, terdapat beberapa pengertian yang harus disepakati dan difahami oleh semua pihak penyelenggara pemerintahan, tak terkecuali di Pusat atau di Daerah sendiri, sebagai berikut: Pertama, *Otonomi Daerah* adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat. Kedua, *Desentralisasi* adalah wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia. Ketiga, *Dekonsentrasi* adalah wewenang dari pemerintah kepada gubernur pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah. Keempat, *Tugas Pembantuan* adalah penugasan pemerintah kepada daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.

Sebagai implikasi dari implementasi Kebijakan Otonomi, yang sudah digulirkan sejak diundangkannya UU Nomor 22 Tahun 1999, maka secara otomatis kewenangan Daerah menjadi tidak terbatas. Terjadi perubahan paradigma dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dari "*Tidak boleh melakukan apapun kecuali yang diberikan oleh Pemerintah Pusat*", menjadi "*Boleh melakukan apapun kecuali yang dilarang oleh Pemerintah Pusat (kewenangan Pusat dan Propinsi)*". Akibat lebih lanjut adalah perlunya penataan kelembagaan sebagai wadah dari kewenangan daerah yang dimiliki. Dalam kaitan ini, setiap daerah telah melakukan penataan disesuaikan dengan kebutuhannya masing-masing. Namun dalam kenyataan, penataan kelembagaan Daerah sering kali ditemukan tidak berjalan sesuai dengan jiwa otonomi

Daerah itu, yaitu kemandirian, efisiensi, pelayanan, dan kreativitas, namun penataan kelembagaan malah menjadi beban berat bagi Daerah sendiri. Ketidaktepatan dalam penataan kelembagaan tersebut, antara lain karena tidak mengikuti langkah-langkah yang semestinya ditempuh dan tidak memperhatikan hal-hal yang perlu dipertimbangkan dalam penataan kelembagaan.

Beberapa prinsip yang semestinya dianut dalam melakukan penataan kelembagaan Daerah adalah:

1. Pemberdayaan Organisasi: penataan organisasi perlu diarahkan pada penataan kembali struktur kewenangan, tugas, fungsi, kegiatan pokok organisasi, serta hubungan-hubungan kerja antara Daerah Kabupaten/Kota, Daerah Kabupaten/Kota dengan Daerah Propinsi dan antara Daerah dengan Pemerintah, 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 kelembagaan Daerah perlu diarahkan pada rasionalisasi kewenangan-kewenangan yang sesuai dengan kondisi, kebutuhan, 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 Beban bagi Daerah.
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. Tetapi mencakup

sistem kerja bahkan aspek kultur dan perilaku kerja, dan kemitraan.

4. Harus selalu bertumpu pada prinsip pengembangan organisasi (*organization development*), yaitu :

- Rasional, ditandai dengan penetapan pola organisasi (maksimal/minimal) sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah.
- Efisien, ditandai dengan kebijaksanaan ramping struktur kaya fungsi, yang diimbangi dengan upaya peningkatan kemampuan kapasitas aparatur di daerah.
- Efektif, ditandai dengan upaya simultan untuk membangun kesisteman kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintahan di daerah yang paling tepat dan terbaik.

Selanjutnya, pembentukan organisasi perangkat daerah, semestinya didasarkan kepada hal-hal sebagai berikut:

1. Kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh Daerah.
2. Karakteristik, potensi, dan kebutuhan Daerah.
3. Kemampuan keuangan Daerah.
4. Ketersedian sumber daya aparatur.
- 5. Pengembangan pola kerjasama antar Daerah dan/atau dengan pihak ketiga

Sementara itu, langkah-langkah yang mesti ditempuh dalam melakukan penataan kelembagaan daerah meliputi:

1. Pengkajian Tujuan-tujuan Organisasi
2. Pelajari Faktor-Faktor Lingkungan Organisasi
3. Identifikasi Kunci Keberhasilan Kerja (Kinerja)
4. Identifikasi Faktor Kunci Lingkungan Internal
5. Kajiilah Setiap Faktor Kunci Lingkungan Internal
6. Formulasikan Sistem-sistem atau Model-model Alur Kerja
7. Tentukan Persyaratan Umum Struktur Kelembagaan
8. Pertimbangkan Aspek-aspek Pemberdayaan Tenaga Spesialis
9. Periksa Karakteristik Pekerjaan/ Jabatan
10. Modifikasi Rancangan Struktur Organisasi

Dalam hal penentuan jenis kelembagaan Daerah, antara kelembagaan lini (Dinas Daerah/Sub Dinas), kelembagaan teknis (Badan/Kantor), atau kelembagaan fasilitatif (Sekretariat Daerah), perlu diperhatikan kriteria umum sebagai berikut:

Sekretariat Daerah:

1. Sekretariat Daerah adalah unsur pembantu Kepala Daerah yang bertugas menyusun kebijakan serta membina hubungan kerja dengan Dinas, Lembaga teknis dan unit pelaksana lainnya. (Kedudukan dan peranan Sekertaris Daerah seperti tersebut adalah sebagai konsekuensi dari kedudukan Jabatan Sekertaris Daerah sebagai jabatan karir tertinggi Pegawai Negeri Sipil di Daerah yang bersangkutan).
2. Sekretariat Daerah dipimpin oleh Sekertaris Daerah yang diangkat oleh Kepala Daerah atas persetujuan DPRD dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat.
3. Sekretariat Daerah terdiri atas beberapa unit pelaksana tugas kesekretariatan (Fungsi Staf dengan titik berat pada pelayanan administratif internal, pengaturan atau regulatory, serta penyusunan kebijakan) Daerah yang disebut Biro, sesuai dengan kebutuhan Daerah melalui analisis beban kerja dan analisis jabatan, yang disusun berdasarkan prinsip efektivitas, efisiensi, responsif, rasionalitas, fleksibilitas, homogenitas, maupun rentang kendali.

Dinas Daerah:

1. Dinas Daerah adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah. Pembentukan Dinas Daerah didasarkan kepada kewenangan-kewenangan bidang tugas pemerintahan yang melekat pada Daerah Otonom yang bersangkutan, terutama kewenangan Daerah yang wajib diselenggarakan oleh Daerah berdasarkan Undang-Undang.
2. Pembentukan organisasi perangkat Pemerintah Daerah dalam rangka penyelenggaraan kewenangan daerah otonom tidak selalu harus dalam bentuk Dinas, tetapi bisa dimulai dengan UPTD atau Sub Dinas atau Dinas Persiapan; sesuai dengan tingkat kebutuhan Daerah, potensi masyarakat, potensi Daerah, kemampuan keuangan Daerah melalui analisis beban kerja dan analisis jabatan, berdasarkan asas-asas kemanfaatan, kualitas, akuntabilitas, efektifitas, efisiensi, rasionalitas, responsif, fleksibilitas, homogenitas, dan rentang kendali.
3. Dinas-dinas Daerah sebagai unsur pelaksana kewenangan Daerah mempunyai wewenang fungsional dalam bidang pembinaan, perumusan kebijakan, perencanaan, pengendalian dan penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat, dengan titik berat pada fungsi penyelenggaraan pelayanan langsung kepada masyarakat sesuai kewenangan bidangnya.
4. Dalam penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat sebagai pelaksanaan kewenangan Daerah, Dinas Daerah dapat menjalin kerja sama dan kemitraan dengan pihak ketiga, baik pengusaha swasta maupun Lembaga Swadaya Masyarakat dengan cara kontrak kerja, bagi hasil, pemberian lisensi, swastanisasi, pengaturan dan lain-lain; setelah dilakukan penilaian kelayakan, potensi ekonomis, potensi kemampuan pihak ketiga berdasarkan prinsip-prinsip kemanfaatan, kualitas, transparansi, partisipasi, keadilan,

akuntabilitas kinerja, efektivitas, efisiensi, rasionalitas, fleksibilitas, dan rentang kendali.

5. Dinas Daerah dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang diangkat oleh Kepala Daerah dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah.
6. Kepala Dinas bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah. Dalam hal ini Sekretaris Daerah memiliki kewenangan untuk mengevaluasi dan menilai kinerja Kepala Dinas berdasarkan prinsip akuntabilitas kinerja.
7. Dalam pelaksanaan tugasnya Kepala Dinas dibantu oleh unit-unit pelaksana tugas, terdiri atas unit pelaksana tugas kesekretariatan yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Dinas; unit-unit pelaksana tugas fungsional yang disebut sub Dinas, masing-masing dipimpin oleh seorang Kepala Sub Dinas; serta unit-unit pelaksana teknis Dinas yang bersifat kewilayahan yang disebut Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) masing-masing dipimpin oleh seorang Kepala. Besaran jumlah dan ruang lingkup bidang tugas Sekretariat Dinas, Sub Dinas dan UPTD ditentukan sesuai kebutuhan Daerah melalui analisis beban kerja, analisis potensi Daerah, dan analisis jabatan berdasarkan prinsip-prinsip efektifitas, efisiensi, responsif, rasionalitas, fleksibilitas, homogenitas dan rentang kendali.
8. Dalam hal penyelenggaraan wewenang yang dilimpahkan oleh Pemerintah kepada Pemerintah Daerah Propinsi dalam rangka dekonsentrasi, pelaksanaannya dilakukan oleh Dinas Propinsi.

Lembaga Teknis Daerah

1. Lembaga teknis adalah satuan-satuan organisasi pelaksana tugas Kepala Daerah sebagai Badan Staf dan Advokasi yang terdiri dari Badan Penelitian dan Pengembangan, Badan Perencanaan, Lembaga Pengawasan, Badan Pendidikan dan Pelatihan, dan lain-lain yang ruang lingkup dan jumlah serta besaran susunan kelengkapan organisasinya ditetapkan

sesuai dengan kebutuhan Daerah melalui analisis beban kerja dan analisis jabatan berdasarkan prinsip-prinsip efektivitas, efisiensi, responsif, rasionalitas, fleksibilitas, homogenitas, dan rentang kendali.

2. Lembaga teknis sebagai Badan Staf Pemerintah Daerah melaksanakan tugas fungsional dalam bidang kebijakan, perencanaan, pengendalian, dan pengembangan kualitas sumber daya manusia, dan lainnya sesuai kebutuhan Daerah. Lembaga teknis dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat, sektor swasta, instansi pemerintah dan instansi pemerintahan daerah lainnya melalui penyelenggaraan informasi, penyuluhan, pelayanan administratif dan kebijakan, serta penyelenggaraan program sesuai dengan permintaan.
3. Tiap-tiap lembaga teknis Daerah dipimpin oleh seorang Kepala yang diangkat oleh Kepala Daerah dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekertaris Daerah.
4. Kepala lembaga teknis bertanggung jawab kepada Kepala daerah melalui Sekertaris Daerah. Dalam hal ini Sekertaris Daerah memiliki kewenangan mengevaluasi dan menilai kinerja Kepala lembaga teknis berdasarkan prinsip akuntabilitas kinerja.

Sementara itu, berkaitan dengan pembentukan struktur organisasi, Barry Cushway (1993) menyatakan beberapa hal sebagai berikut:

1. Istilah desain organisasi berkaitan dengan bagian-bagian organisasi, yang berbeda dan unsur-unsur terpisah yang dipadukan untuk menciptakan organisasi, dan memperhatikan bagaimana hal-hal ini saling bersesuaian dan bagaimana bagian-bagian serta unsur-unsur itu dapat dianalisis dan diperbaiki. Segi desain meliputi bagaimana organisasi dibentuk, jenis dan jumlah tugas, proses dan prosedur yang digunakan untuk menangani dan menyampaikan informasi; Membuat keputusan; Menghasilkan keluaran; Menangani mutu; Mengkomunikasikan informasi;

Merencanakan, mengembangkan dan mengatur daya; Mendorong penemuan baru dan menangani keadaan genting/rawan. Organisasi (Barry Cushway: 1993)

2. Struktur organisasi adalah kerangka kerja yang menjelaskan bagaimana sumber daya dan alur-alur komunikasi serta pembuatan keputusan dialokasikan dan ditangani. Struktur organisasi berkaitan dengan cara organisasi diorganisasikan dan khususnya, berkaitan dengan pengelompokan fungsi dan alur komunikasi serta pengendalian. Susunan formal ini meletakkan dasar tentang siapa yang berwenang membuat keputusan dan kepada siapa setiap orang memberikan laporannya. Pada sisi lain susunan informal, adalah apa yang benar-benar terjadi didalam pelaksanaan. Contoh, orang-orang mungkin kadang-kadang mengacuhkan orang yang seharusnya mereka beri laporan, atau seorang manajer mungkin sekali waktu langsung menuju ke salah seorang pegawai tertentu, mengabaikan pengawas/atasan orang tersebut.
3. Sebuah organisasi dibuat untuk mencapai sejumlah tujuan, Tujuan itu untuk:
 - Menunjang strategi organisasi. Struktur harus dirancang sedemikian rupa untuk memastikan pencapaian sasaran dan tujuan organisasi. Strategi akan menjadi salah satu pokok yang menentukan struktur.
 - Mengorganisasikan segala sumberdaya dengan cara yang paling efektif dan efisien.
 - Mengadakan persiapan pencapaian tugas dan pertanggungjawaban yang efektif antara perorangan dan kelompok. Pembagian dengan cara ini memungkinkan spesialisasi antara disiplin dan kegiatan khusus, yang menjadi lebih penting bilamana organisasi tumbuh menjadi besar dan rumit
 - Memastikan koordinasi kegiatan organisasi yang efektif dan menggambarkan proses pembuatan keputusan

- Mengembangkan dan menggambarkan garis-garis komunikasi ke atas, ke bawah dan ke seluruh organisasi
 - Memungkinkan pemantauan dan peninjauan kegiatan organisasi secara efektif
 - Menyediakan mekanisme untuk menyesuaikan diri dengan perubahan pasar, produk dan keadaan lingkungan internal dan eksternal
 - Memberikan sarana penanganan keadaan genting dan masalah
 - Membantu memotivasi, mengatur dan memberi kepuasan kerja kepada setiap anggota organisasi
 - Menyiapkan penggantian manajemen (suksesi)
4. Organisasi pada umumnya sebagai sebuah sistem terbuka, artinya, dalam kenyataan, organisasi itu adalah serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan umum dan untuk itulah terdapat keluaran dan masukan. Keluaran biasanya berupa produk dan jasa, sedangkan masukan berupa bahan baku, uang, tenaga kerja dan sebagainya. Dalam organisasi terdapat suatu sub-sistem yang menangani strategi, dan kegiatan-kegiatan.
 5. Setiap organisasi bersifat dinamis dan akan dipengaruhi sedikit, banyak oleh perubahan-perubahan yang terjadi di lingkungan luar. Sebagai contoh, perubahan ekonomi akan mempengaruhi kinerja bisnis dan perubahan dalam perundang-undangan akan mempunyai dampak pada cara organisasi melakukan kegiatannya.
 6. Dalam menganalisis organisasi terdapat beberapa unsur yang perlu ditinjau bagitu misi dan strategi yang jelas telah ada di tempatnya:

F. Batasan Kajian

Mengingat luasnya perubahan yang paradigma pelaksanaan pemerintahan daerah sebagai konsekuensi dari

berlakunya UU 22 Tahun 1999 pada Kabupaten Sumedang ini, maka tim pengkaji, pada kesempatan ini baru menyoroti pada aspek penataan organisasinya saja. Penataan organisasi disini dilihat dari segi kesesuaian antara status kelembagaan dengan tugas pokok dan fungsi, keseimbangan antara kewenangan dengan bentuk kelembagaan serta kesesuaian antara beban kerja dengan bentuk kelembagaan.

G. Metodologi Penelitian

1. Metode dan Pendekatan Penelitian

Berdasarkan tujuannya, metode penelitian yang akan dilakukan ini adalah *deskriptif*, yang dirancang untuk dapat menjawab dan menjabarkan kondisi yang ada berdasarkan fokus penelitian sebagaimana tersebut di atas.

2. Jenis dan Teknik Pengumpulan Data

Untuk keperluan penelitian ini, data dikumpulkan berupa data sekunder yang berkaitan dengan kebijakan dan peraturan tentang kelembagaan perangkat daerah dan data primer berupa informasi atau persepsi dari praktisi. Untuk mengumpulkan kedua jenis data tersebut maka instrumen pengumpul data dirancang dalam dua bentuk yaitu, daftar isian dan kuesioner tertutup.

3. Teknik Analisis Data

Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis kuantitatif dan kualitatif.

H. Kegiatan Kajian

Untuk mewujudkan tujuan dan sasaran penelitian ini, evaluasi penataan kelembagaan perangkat Daerah Kabupaten Sumedang dilakukan melalui kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

1. Mempelajari, menganalisis, mengkaji dan mengevaluasi tugas pokok dan fungsi, potensi kinerja dan relevansi lembaga-

lembaga yang ada dengan melakukan komparasi antara Setda dan Dinas, komparasi antar dinas, Badan dan Kantor serta kesesuaian struktur dan tupoksi masing-masing.

2. Lokakarya perubahan dan perbaikan struktur organisasi dan deskripsi tugas pokok serta fungsi.

BAB II

ANALISIS KESESUAIAN STRUKTUR DENGAN KEWENANGAN DAN TUGAS POKOK ORGANISASI PEMERINTAH KABUPATEN SUMEDANG

A. Pendahuluan

UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah telah menempatkan kewenangan pemerintahan sebagian besar di daerah bahkan pendekatan rumah tangga formal atau general competence yang digunakan dalam mengatur kewenangan pemerintahan tersebut. Penerapan general competence menghasilkan rincian kewenangan Pemerintah Pusat yang tidak boleh dimasuki daerah namun diluar itu merupakan kewenangan daerah. Dengan pendekatan tersebut, daerah pada hakikatnya memiliki kewenangan yang sangat luas (otonomi yang luas) untuk menjalankan berbagai urusan / bidang pemerintahan kecuali yang telah diatur menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Dengan kewenangan yang luas tersebut, Daerah perlu menentukan kewenangan-kewenangan yang akan dijalankannya dan secara eksplisit mengakui kewenangan-kewenangan yang akan dijalankannya yang dituangkan dalam Peraturan Daerah. Penentuan kewenangan yang akan dimilikinya didasarkan pada pertimbangan kebutuhan dan kemampuan sumber daya yang dimilikinya disamping daerah pun telah dibebani untuk menyelenggarakan kewenangan yang bersifat memberikan pelayanan dasar kepada masyarakat (basic needs) yang disebut dengan kewenangan wajib. Pengakuan kewenangan tersebut disampaikan kepada pemerintah pusat supaya pemerintah pusat mengetahui kewenangan apa yang akan dilaksanakan dan kewenangan apa yang tidak akan dilaksanakan. Kejelasan ini dibutuhkan untuk mencegah terjadinya kekosongan pemerintahan yang akhirnya dapat merugikan kepentingan masyarakat. Sebelum pemberlakuan kewenangan tersebut Pemerintah Pusat

mempunyai hak memverifikasi kewenangan yang diakui daerah tersebut jangan sampai bertentangan dengan peraturan yang lebih tingginya. Apabila terdapat kekeliruan atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi Pemerintah Pusat meminta daerah untuk mengadakan penyempurnaan.

Pengakuan kewenangan yang mendapatkan persetujuan dari pemerintah pusat menjadi dasar penentuan kelembagaan atau struktur organisasi Pemerintahan Daerah. Penentuan struktur organisasi yang akan diterapkan seyogyanya didasarkan pada hasil analisa kewenangan dan analisa potensi daerah.

B. Tahapan Penataan kelembagaan Pemerintah Daerah

1. Analisis Kewenangan Daerah

Sejalan dengan perkembangan paradigma pemerintahan yang menempatkan pemerintah lebih sebagai fungsi *steering*, penyelenggaraan kewenangan daerah tidak selalu harus bermakna bahwa daerah harus mengelola sendiri urusan tersebut. Dalam urusan tertentu, sangat mungkin pemerintah daerah hanya bertindak sebagai *regulator*, sedangkan operasionalnya dilaksanakan oleh swasta/masyarakat.

Atas dasar pertimbangan tersebut maka langkah pertama yang dilakukan dengan mengadakan analisis terhadap kewenangan-kewenangan yang diakuinya tersebut adalah dengan mempertimbangkan apakah sebuah pelayanan sebaiknya dikelola oleh pemerintah atau diserahkan kepada pihak lain (swasta/kelompok masyarakat). Pengklasifikasian kewenangan dapat dilakukan dengan dua cara yaitu: a) berdasarkan analisa produk dan jenis layanan utama yang dihasilkan dan b) berdasarkan analisa potensi daerah. Berkaitan dengan jenis produk, Savas mengklasifikasikan barang/produk menjadi 4 jenis yaitu:

- 1) **barang privat** (*private goods*): barang-barang yang dikonsumsi secara individual, penggunaannya dapat dibagi-bagi (jika dikonsumsi oleh seseorang maka orang lain tidak mempunyai kesempatan untuk mengkonsumsi barang tersebut), dan untuk memperolehnya diperlukan biaya.

Termasuk dalam kelompok ini misalnya makanan, pakaian, rumah, ikan, air minum botolan, dan sebagainya.

- 2) **barang campuran** (*common pool goods*): barang-barang yang dikonsumsi secara individual dan penggunaannya tidak dapat dibagi-bagi, dan untuk memperolehnya tidak diperlukan biaya (*common pool goods*), dan cenderung bersifat non eksklusif, sehingga barang tersebut bisa disebut sebagai barang semi publik dengan bobot publik/sosial yang lebih besar. misalnya kekayaan laut, udara, dan sebagainya.
- 3) **barang campuran** (*toll goods*): pada dasarnya sama dengan *common pool goods*, yaitu barang-barang yang dikonsumsi secara bersama-sama, penggunaannya dapat dibagi-bagi, dan untuk memperolehnya diperlukan biaya dan cenderung bersifat eksklusif, sehingga barang tersebut bisa disebut barang semi publik, dengan bobot privat yang lebih besar. Contoh dari toll goods ini dapat ditunjuk seperti pesawat telepon, pipa air minum, kabel dan satelit TV, dan sebagainya.
- 4) **murni barang publik** (*collective goods*): barang-barang yang dikonsumsi secara bersama-sama dan penggunaannya tidak dapat dibagi-bagi, dan untuk memperolehnya tidak diperlukan biaya. Termasuk didalamnya adalah urusan pertahanan, patroli polisi, pemadam kebakaran, pemasyarakatan residivis, dan sebagainya.

Mengingat dasar pertimbangan untuk klasifikasi kewenangan yang berdasarkan jenis produk ini cenderung lebih bersifat akademis. Maka analisa selanjutnya terhadap kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sumedang dilakukan berdasarkan analisa praktis yaitu dengan mengadakan analisa potensi daerah.

2. Analisis Potensi Daerah

Analisis ini dimaksudkan untuk menyambungkan antara pendekatan teoritis dan kenyataan riil di lapangan dalam melaksanakan kewenangan Daerah. Faktor-faktor potensi daerah yang perlu diperhatikan antara lain :

- Luas Wilayah kerja, cakupan teritorial kerja yang menjadi bidang kewenangannya misalnya : Luas Wilayah Pertanian untuk Dinas Pertanian

- Besarnya objek kewenangan yang ditangani, Luas atau sempitnya kewenangan yang dimiliki
- Jumlah Penduduk yang mendapatkan Layanan, Banyaknya penduduk yang meminta pelayanan atau banyaknya penduduk yang menjadi sasaran objek kewenangan, Misalnya jumlah Petani
- Kekayaan alam, potensi bidang tertentu yang telah teridentifikasi dan memungkinkan untuk dikembangkan atau digali
- Kebutuhan Masyarakat, Objek atau layanan yang disediakan pemerintah benar-benar merupakan kebutuhan masyarakat bukan rekayasa pemerintah.
- Kompleksitas pekerjaan yang dilakukan, pekerjaan yang banyak terkait dengan sektor-sektor lain dan permasalahan dilapangan bersentuhan dengan banyaknya kepentingan maka tingkat kompleksitas pekerjaan akan semakin tinggi.
- Kemampuan Keuangan daerah, Besaran organisasi juga disesuaikan dengan kemampuan dari keuangan yang dimiliki. Pengeluaran Rutin atau pengeluaran birokrasi pemerintahan harus lebih kecil dari pada pengeluaran pelayanan (Pembangunan)
- Teknologi yang digunakan. Teknologi Ilmu Pengetahuan perlu dipertimbangkan dalam penyusunan suatu organisasi, semakin tinggi teknologi yang digunakan maka semakin efektif dan efisien suatu organisasi.
- Kualitas SDM, SDM yang profesional dan memiliki kemampuan yang baik akan memperingan pekerjaan yang tentu saja akan tercermin kepada besaran organisasi
- Kondisi Sosial dan Ekonomi Masyarakat dan Swasta. Akhirnya disamping aspek-aspek tersebut diatas yang tak kalah penting untuk dipertimbangkan kondisi sosial ekonomi masyarakat dan swasta. Bila masyarakat dan swastanya telah berdaya maka peran pemerintah bisa dikurangi, prinsip Divestation yakni penyerahan kewenangan kepada pihak Civil society (Masyarakat dan swasta).

3. Perumusan Kelembagaan Pemerintahan Daerah

Didasarkan atas pertimbangan analisis kewenangan dan analisis potensi daerah dapat menghasilkan kewenangan-kewenangan yang akan dijalankan pemerintah daerah. Dengan mengacu pada hal tersebut, langkah selanjutnya adalah merumuskan kelembagaan yang cocok untuk menyelenggarakan kewenangan tersebut. Terdapat tahapan yang perlu dilakukan dalam merumuskan kelembagaan yaitu :

a. Analisis Pemilihan Antara Kelembagaan Lini (Dinas) dan Kelembagaan Staf (Lemtekda)

Pemilihan antara kelembagaan lini dan kelembagaan staf ini harus didasarkan pada tipe urusan atau kewenangan yang ada. Apabila urusan/kewenangan tersebut bersifat pelayanan langsung kepada masyarakat, maka kelembagaan yang dibentuk adalah kelembagaan lini (dinas) dengan pola-pola yang ditentukan. Sedangkan apabila urusan/kewenangan yang akan dilaksanakan tersebut bersifat fasilitatif terhadap pemerintah daerah, maka kelembagaan yang dibentuk adalah kelembagaan staf (Lembaga Teknis Daerah atau Sekretariat Daerah).

b. Analisis Besaran organisasi yang akan dipilih, Antara Dinas, Sub Dinas, Seksi atau UPTD (Unit Pelaksana Teknis Dinas) untuk Kelembagaan Lini Serta Antara Badan, Bidang, Seksi atau Kantor (Lembaga Teknis Daerah), Asisten daerah, Bagian atau Sub Bagian (Sekretariat Daerah) untuk Kelembagaan Staf. Dalam menentukan besaran organisasi perlu dipertimbangkan, Kelembagaan yang memiliki eselonisasi yang sama memiliki beban pekerjaan yang sama, mempertimbangkan volume pekerjaan dari organisasi yang bersangkutan.

c. Perumusan Tugas Pokok, Fungsi dan Kewenangan Organisasi Suatu organisasi dalam menjalankan pekerjaan membutuhkan kejelasan batas-batasan kewenangan dan tugas serta fungsi yang dimiliki. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari terjadinya tumpang tindih kewenangan, tugas dan fungsi dengan satuan organisasi lainnya

d. Perumusan mekanisme kerja antar dan antara organisasi pemerintah propinsi. Hal ini dimaksudkan untuk menciptakan

koordinasi, integrasi dan sinkronisasi (KIS) dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewenangan masing-masing.

- e. Dengan model organisasi yang dihasilkan dari tahapan-tahapan tersebut di atas. Langkah selanjutnya perlu diprediksikan kebutuhan akan sumber daya manusia yang akan mengisi kelembagaan tersebut. Untuk itu perlu dilakukan analisis jabatan yang akan menghasilkan uraian tugas dan jabatan serta spesifikasi jabatan. Disamping memperkirakan kebutuhan pegawai juga diperkirakan lebih lanjut besarnya biaya yang dibutuhkan untuk mengoperasionalisasi organisasi tersebut. Semakin besar organisasi yang dibentuk akan semakin besar pula biaya yang harus dikeluarkan atau ditanggung organisasi. Apabila dari hasil analisis ini ternyata baik kepegawaian maupun keuangan terdapat permasalahan yang masih membutuhkan waktu untuk menuju kondisi yang ideal maka ditetapkan strategi dan langkah-langkah perwujudan model ideal tersebut.

Dengan adanya tahapan-tahapan seperti tersebut diatas, penyusunan kelembagaan daerah diharapkan akan menghasilkan kelembagaan yang efektif efisien dalam menjalankan pelayanan kepada masyarakat

C. Struktur Organisasi dan Kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten Sumedang

Dalam menentukan kelembagaan suatu daerah seperti yang telah di jabarkan di atas diawali perlu adanya kewenangan yang akan dilaksanakan. Pemerintah Daerah Kabupaten Sumedang telah membuat Peraturan daerah nomor 48 Tahun 2000 tentang kewenangan Pemerintah Kabupaten Sumedang yang memuat rincian kewenangan sebagai berikut :

TABEL
Kewenangan, Lembaga yang melaksanakan kewenangan tersebut
serta fungsinya di Pemerintah Kabupaten Sumedang berdasarkan
Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Nomor 48 Tahun 2000

NO	KEWENANGAN	DINAS/LEMTEK DA/SETDA	FUNGSI
1	BIDANG PEKERJAAN UMUM a. Perencanaan, pembangunan, peningkatan, pemeliharaan, pengendalian, pengawasan, perijinan dan evaluasi terhadap jalan dan jembatan, pengairan, pemukiman dan penyehatan lingkungan, bangunan masyarakat dan bangunan milik Pemerintah Kabupaten b. Pengelolaan alat berat, peralatan lainnya dan pengujian material;	Dinas Pekerjaan Umum	a. Perumusan kebijakan teknis di bidang Pekerjaan Umum b. Perumusan teknis operasional di bidang Pekerjaan Umum c. Pemberian Perijinan dan pelaksanaan pelayanan umum
2.	BIDANG KESEHATAN a. Pelayanan Kesehatan di Daerah b. Ketenagaan kesehatan c. Penelitian dan pengembangan kesehatan	Dinas Kesehatan	a. Perumusan kebijakan teknis bidang kesehatan b. Perumusan teknis operasional di bidang kesehatan c. Pemberian perijinan dan pelaksanaan pelayanan umum

3.	<p>BIDANG PENDIDIKAN</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Pendidikan pra sekolah, Sekolah Dasar, Sekolah Dasar Luar Biasa, Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama, Sekolah Lanjutan Tingkat Atas, dan Sekolah Menengah Kejuruan. b. Pendidikan Luar sekolah dan kursus-kursus c. Pembinaan bidang Pemuda dan olahraga d. Ketenaga pendidikan 	Dinas Pendidikan	<ul style="list-style-type: none"> a. Pembinaan kepada seluruh unit kerja di lingkungan Dinas b. Pengkoordinasian penyelenggaraan kegiatan Dinas c. Pengendalian dan pengawasan pelaksanaan urusan rumah tangga di bidang pendidikan pra sekolah, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan kejuruan, PLS dan POR, prasarana dan sarana kurikulum d. Pemantauan pelaksanaan urusan rumah tangga di bidang pendidikan pra sekolah, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan kejuruan, PLS dan POR, prasarana dan sarana kurikulum e. Pengevaluasian pelaksanaan kegiatan di bidang pra sekolah, pendidikan dasar, pendidikan menengah dan kejuruan, PLS dan POR, prasarana dan sarana kurikulum
----	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

4.	<p>BIDANG PERTANIAN</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Standar pelayanan minimal dalam bidang pertanian sesuai dengan karakteristik desa/kelurahan b. Pengembangan pembibitan atau pembenihan pertanian c. Pembinaan, pengembangan dan pengawasan rumah potong hewan, laboratorium hewan dan satuan pelayanan peternakan terpadu d. Penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan sumber daya manusia di bidang pertanian e. Promosi ekspor komoditas pertanian unggulan daerah f. Pengawasan dan penanggulangan wabah hama, dan penyakit menular di bidang pertanian termasuk penyakit zoonosis hewan g. Pengaturan penggunaan air irigasi di tingkat usaha tani untuk pertanian h. Pengembangan rekayasa teknologi pertanian serta sumber daya pertanian lainnya i. Penyelenggaraan penyuluhan, pembinaan, pengembangan dan peningkatan kualitas pertanian j. Peningkatan ketahanan pangan 	Dinas Pertanian	<ul style="list-style-type: none"> a. Perumusan kebijakan teknis di bidang pertanian b. Pembinaan perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum di bidang pertanian c. Pembinaan terhadap unit pelaksana teknis dinas dan cabang dinas dalam bidang pertanian
----	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

5.	<p>BIDANG PERHUBUNGAN</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Laik jalan dan pengujian kendaraan bermotor serta pendaftaran kendaraan bermotor b. Sertifikasi sarana dan prasarana angkutan darat c. Tarif angkutan darat d. Pengendalian kelebihan muatan dan tertib pemanfaatan jalan Kabupaten e. Lokasi dan pengelolaan terminal, parkir dan jembatan timbang f. Penetapan jaringan transportasi g. Ijin penggunaan frekwensi 	Dinas Perhubungan	<ul style="list-style-type: none"> a. Perumusan kebijakan teknis di bidang perhubungan b. Pemberian penzinan dan pelaksanaan pelayanan umum bidang perhubungan c. Pembinaan terhadap unit pelaksana teknis dan cabang dinas dalam bidang perhubungan
----	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

6.	<p>BIDANG PERINDUSTRIAN DAN PERDAGANGAN</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Pembinaan teknik pengembangan kegiatan perindustrian, perdagangan dan jasa b. Fasilitas kegiatan usaha perindustrian dan perdagangan dalam rangka peningkatan mutu dan perluasan jangkauan pemasaran produk daerah c. Perijinan dan pelaksanaan kegiatan usaha perindustrian dan perdagangan d. Pengawasan dan pengendalian pelaksanaan kegiatan usaha perindustrian dan perdagangan serta kegiatan kemitrologian e. Penerapan Total Quality Management di bidang industri dan perdagangan 	Dinas Perindustrian dan Perdagangan	<ul style="list-style-type: none"> a. perumusan kebijakan teknis di bidang perindustrian dan perdagangan dan urusan pasar b. Perumusan teknis operasional di bidang perindustrian dan perdagangan dan urusan pasar c. Pemberian perijinan dan pelaksanaan pelayanan umum
7.	<p>BIDANG PENANAMAN MODAL</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Teknik Penanaman modal baik PMDN maupun PMDA b. Pengendalian penanaman modal 		

8.	<p>BIDANG LINGKUNGAN HIDUP</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Pengendalian lingkungan hidup b. Pengamanan dan pelestarian sumber daya air c. Analisis mengenai dampak lingkungan untuk kegiatan-kegiatan yang potensial berdampak negatif bagi masyarakat luas di daerah d. Pengawasan pelaksanaan konservasi sumber daya alam e. Mutu lingkungan hidup berdasarkan standar nasional 	<p>Dinas Pengelolaan Lingkungan Hidup</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. Perumusan kebijakan teknis di bidang Pengelolaan Lingkungan Hidup b. Perumusan teknis operasional di bidang Pengelolaan Lingkungan Hidup c. Pemberian perijinan dan pelaksanaan pelayanan umum
9.	<p>BIDANG PERTANAHAN</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Penguasaan Tanah b. Tata guna tatanah dan tata guna ruang c. Hak-hak atas tanah. 	<p>Dinas Pertanahan</p>	<ul style="list-style-type: none"> a. perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan; b. perumusan teknis operasional dibidang pertanahan; c. pemberian perijinan dan pelaksanaan pelayanan umum;

10.	BIDANG PERKOPERASIAN a. Pengesahan pendirian, penggabungan, pembubaran koperasi, usaha kecil dan menengah b. Pembinaan dan pengembangan perkoperasian dan UKM termasuk koperasi yang berbasis syariah c. Memfasilitasi terselenggaranya kerjasama antara Koperasi dengan badan usaha lain	Dinas Koperasi dan Usaha Kecil Menengah	a. Perumusan kebijakan teknis di bidang Kopersai dan UKM b. Pemberian perijinan dan pelaksanaan pelayanan umum c. Pembinaan terhadap unit Pelaksana Teknis Dinas dan Cabang Dinas di bidang Koperasi, UKM Kab/Kota
11	BIDANG TENAGA KERJA a. Pembinaan, pengembangan tenaga kerja b. Pengawasan dan pengendalian dalam penempatan, kesejahteraan tenaga kerja	Dinas Tenaga Kerja dan Kependudukan	a. Perumusan kebijakan teknis di bidang tenaga kerja, kependudukan dan transmigrasi b. Perumusan teknis operasional di bidang tenaga kerja, kependudukan dan transmigrasi c. Pemberian perijinan dan pelaksanaan pelayanan umum

12	<p>BIDANG PEMBERDAYAAN MASYARAKAT</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Teknis pengembangan lembaga dan swadaya masyarakat b. Mefasilitasi kemitraan usaha masyarakat dengan pengusaha atau badan usaha lainnya 	Kantor Pemberdayaan Masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> a. Perumusan kebijakan teknis di bidang ketahanan masyarakat desa/kelurahan, perekonomian dan sumberdaya desa/kelurahan, pemberdayaan perempuan dan pendayagunaan teknologi tepat guna desa/kelurahan b. Penyelenggaraan teknis administratif ketatausahaan yang meliputi urusan umum, keuangan, program dan pelaporan
13	<p>BIDANG EKONOMI DAN KEUANGAN DAERAH</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Ekonomi Daerah b. Pembentukan dan pengelolaan Badan Usaha Milik Daerah serta memfasilitasi Badan Usaha Milik Desa c. Penyusunan, perubahan dan perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah d. Pengawasan Keuangan Daerah e. Pelaksanaan pengelolaan pendapatan asli daerah dan sumber pendapatan lainnya 	<p>Sekretanat Daerah,</p> <p>Badan Pengawas Daerah,</p> <p>Dinas Pendapatan Daerah</p>	

	<p>f. Penggalan pengelolaan pengembangan potensi Pendapatan Asli Daerah</p> <p>g. Pengelolaan dan pengaturan dana yang bersumber dan perimbangan keuangan sesuai kebutuhan penyelenggaraan pembangunan daerah</p> <p>H. Perimbangan keuangan daerah bagi penyelenggaraan pembangunan desa</p>		
14	<p>BIDANG SOSIAL</p> <p>a. Kesejahteraan sosial di daerah</p> <p>b. Pembinaan kesejahteraan sosial lembaga/bantuan dan rehabilitasi sosial</p> <p>c. Perlindungan masyarakat</p>	Kantor pelayanan Sosial	

		2. Kantor Ketentraman Masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> a. Perumusan kebijakan teknis di bidang ketentraman masyarakat yang meliputi pembinaan kesatuan bangsa, pelaksanaan perlindungan masyarakat dan penyelenggaraan Satpol PP b. Penyelenggaraan teknis administratif ketatausahaan yang meliputi urusan umum, keuangan, program dan pelaporan
15	BIDANG KELUARGA BERENCANA <ul style="list-style-type: none"> a. Pembinaan institusi pelayanan keluarga berencana b. Pembinaan kualitas keluarga c. Kesetaraan gender 		

16	BIDANG PENERANGAN a. Memfasilitasi dan atau kemitraan penerbitan media cetak, kemitraan pengisian media cetak dan media lainnya b. Pengendalian dan pengawasan perfilman dan rekaman video c. Sosialisasi pemerintahan di daerah	Dinas Informasi dan Komunikasi	a. Perumusan kebijakan teknis di bidang penerangan b. Pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum bidang pengelolaan penerangan c. Pembinaan terhadap unit pelaksana teknis dinas dan cabang dinas dalam bidang penerangan
17	BIDANG POLITIK DALAM NEGERI DAN ADMINISTRASI PUBLIK a. Pembinaan ketentraman dan ketertiban serta pengembangan kesatuan bangsa b. Kebijakan Publik c. Sistem Tata laksana aparatur daerah d. Pengelolaan administrasi kepegawaian dan karier daerah e. Penyelenggaraan kearsipan daerah f. Penyelenggaraan statistik daerah g. Pembinaan penegakan demokrasi dan perlindungan hak-hak azasi h. Fasilitas terhadap partai politik i. Pembinaan Satuan Polisi Pamong Praja	Kantor Ketentraman Masyarakat Badan Kepegawaian Daerah Kantor Arsip dan Perpustakaan Umum Daerah	

18	<p>BIDANG HUKUM DAN PERUNDANG-UNDANGAN</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Peraturan Daerah dan Penerbitan produk hukum daerah lainnya b. Penyelesaian masalah hukum yang berkaitan dengan daerah atau perangkatnya c. Pelayanan sistem jaringan dokumentasi dan informasi hukum d. Penelitian Hukum 	Setda	
19	<p>BIDANG KEHUTANAN DAN PERKEBUNAN</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Inventarisasi dan pemetaan hukum kebun b. Penataan pengukuhan tata batas hutan, kawasan hutan produksi dan hutan lindung c. Pembentukan, perwilayahan areal perkebunan dan penyediaan dukungan bagi pengelolaan hutan rakyat dan hutan raya d. Penyusunan desain pengendalian lahan dan industri primer bidang perkebunan dan kehutanan 	Dinas Kehutanan dan Perkebunan	<ul style="list-style-type: none"> a. perumusan kebijakan teknis di bidang kehutanan dan perkebunan b. perumusan teknis operasional di bidang kehutanan dan perkebunan c. Pemberian perijinan dan pelayanan umum

e.	Perencana makro di bidang kehutanan dan perkebunan		
f.	Pengendalian dan rehabilitasi bahan erosi, sedimentasi, produktivitas lahan pada Daerah Aliran Sungai (DAS)		
g.	Penanganan rehabilitasi dan reboisasi hutan produksi dan hutan lindung		
h.	Perijinan pemanfaatan hasil hutan, pemanfaatan flora dan fauna yang tidak dilindungi, usaha perkebunan dan pengolahan hasil hutan		
i.	Pengawasan perbenihan, pupuk, pestisida, alat dan mesin di bidang kehutanan dan perkebunan		
j.	Pengendalian organisme tumbuhan pengganggu dan pengendalian hama terpadu tanaman, kehutanan dan perkebunan		
k.	Fasilitas pendidikan pelatihan di bidang kehutanan dan perkebunan		

20	BIDANG KEPENDUDUKAN a. Teknis pendaftaran dan pencatatan penduduk b. Pengendalian data/laporan dan mutasi penduduk c. Tarif pendaftaran dan pencatatan penduduk d. Dalam penataan penduduk kawasan pemukiman kembali e. Pemberdayaan perempuan f. Penyiapan dukungan khusus untuk proyeksi kependudukan g. Program suasana kota di desa	Dinas Tenaga Kerja dan Kependudukan	d. Perumusan kebijakan teknis di bidang tenaga kerja, kependudukan dan transmigrasi e. Perumusan teknis operasional di bidang tenaga kerja, kependudukan dan transmigrasi f. Pemberian penjaminan dan pelaksanaan pelayanan umum
21	BIDANG PERTAMBANGAN DAN ENERGI a. Pengelolaan pertambangan b. Pengelolaan Energi c. Pengelolaan air bawah tanah dan air permukaan	Dinas Pertambangan dan Energi	
22	BIDANG PARIWISATA a. Perencanaan, pembangunan, pengendalian pengembangan, pengelolaan dan pembinaan kepariwisataan b. Penetapan dan tarif kepariwisataan	Dinas Kebudayaan dan Pariwisata	Perumusan kebijakan teknis di bidang kebudayaan dan pariwisata

D. Analisis Kesesuaian Struktur Organisasi dengan Kewenangan Pemerintah Daerah Sumedang

Dalam menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan sebagai pemberi layanan kepada masyarakat (public service provider), Pemerintah Daerah bertindak sebagai fasilitator dan dinamisator pembangunan yang diarahkan untuk pemberdayaan masyarakat daerah. Penetapan kewenangan Pemda Sumedang, yang dituangkan dalam Perda nomor 48 Tahun 2000, menjadi salah satu pijakan dalam menentukan kelembagaan Pemerintah Daerah Sumedang disamping faktor-faktor yang lain seperti yang telah di jelaskan sebelumnya.

Rincian kewenangan yang dibuat Pemerintah Kabupaten Sumedang yang tertuang dalam Perda 48 Tahun 2000 terlihat sangat simpel dan sangat sederhana, sehingga dapat menimbulkan ketidak jelasan dan sangat sempitnya kewenangan yang dimiliki Pemerintah Daerah Kabupaten Sumedang dalam melaksanakan otonominya. Padahal Daerah Kabupaten dan Kota memiliki kewenangan yang luas yang hanya dibatasi oleh kewenangan propinsi yang sangat terbatas yang lebih cenderung kewenangan lintas kabupaten dan kota dan kewenangan pemerintah pusat yang lima bidang pemerintahan dan kewenangan bidang tertentu yang bersifat strategis nasional. Diluar kewenangan tersebut merupakan kewenangan kabupaten dan kota.

Melihat kecenderungan daerah mengalami kesulitan untuk memerinci kewenangan yang akan dimilikinya. Dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 130 —67 Tahun 2002 tanggal 20 Februari 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota dan daftar Kewenangan Kabupaten dan Kota per bidang dari departemen/LPND, Departemen Dalam Negeri membuat daftar rincian kewenangan kabupaten dan kota yang cukup detail. Pembuatan Keputusan ini mempertimbangkan masukan dari daerah dan dari departemen dan atau Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND). Namun demikian dalam kajian ini kewenangan yang akan dijadikan acuan adalah kewenangan yang telah di-Perda-kan dan memiliki kepastian hukum di daerah walaupun tetap tidak

mengenyampingkan Keputusan Menteri Dalam Negeri. Beranjak dari kewenangan yang dimiliki daerah yang tertuang dalam Perda 48 Tahun 2000 dibuat wadah atau organisasi yang akan berfungsi atau bertugas menjalankan kewenangan tersebut. Tentu saja dengan demikian Kelembagaan yang dibentuk harus sesuai dan mencerminkan kewenangan yang dimilikinya. Kesesuaian Kewenangan dan kelembagaan atau struktur organisasi di Pemerintahan Daerah Kabupaten Sumedang dapatlah tergambar sebagai berikut :

1. Bidang Pekerjaan Umum

Perumusan kewenangan bidang pekerjaan umum yang ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Sumedang masih terlampaui umum dan tidak memberikan batasan yang jelas tentang objek pekerjaan umum yang menjadi kewenangannya. Dalam Peraturan Daerah tersebut tidak tergambar batasan-batasan kewenangan, misalnya jembatan atau jalan dan pengairan yang bersifat lokalitas menjadi kewenangan Daerah Kabupaten dan kota, jalan dan sarana pengairan yang lintas Kabupaten merupakan kewenangan Propinsi dan jalan atau jembatan yang bersifat menghubungkan antar propinsi merupakan kewenangan Nasional. Namun demikian, untuk melaksanakan kewenangan dibidang pekerjaan umum tersebut Pemda Kabupaten Sumedang telah membentuk Dinas Pekerjaan Umum.

2. Bidang Kesehatan

Kewenangan bidang Kesehatan ini terlampaui umum sehingga penafsirannya dapat berbeda-beda. Sedangkan Kelembagaan Dinas Kesehatan yang ada di Pemerintah Daerah Sumedang memberikan kesan bahwa dinas tersebut hanya menyelenggarakan kewenangan pelayanan kesehatan dasar dan kewenangan penelitian dan pengembangan kesehatan, sedangkan kewenangan ketenaga kesehatan belum tergambar dalam struktur organisasi. Hal ini dikhawatirkan akan menimbulkan suatu keadaan dimana sub-sub dinas yang ada saling melempar tanggung jawab dalam hal pelaksanaan kewenangan terhadap tenaga kesehatan.

3. Bidang pendidikan

Kewenangan yang disusun Pemda Sumedang ini lebih menggunakan pendekatan Bidang Pemerintahan atau urusan pemerintahan atau dengan kata lain objek kewenangan. Namun demikian kewenangan ini tidak memberikan gambaran lingkup kewenangan (fungsi-fungsi manajemen) yang dimilikinya dalam bidang-bidang kewenangan tersebut. Kewenangan untuk bidang atau urusan ketenaga pendidikan dalam artian penyediaan ketenaga pendidikan atau pembinaan dan pengembangan ketenaga pendidikan belum tergambar jelas dilaksanakan oleh suatu satuan organisasi dalam Dinas Pendidikan

4. Bidang Pertanian

Kewenangan yang dibuat dalam bidang pemerintahan menggunakan pendekatan objek kewenangan dan pendekatan kewenangan yang didasarkan fungsi-fungsi manajemen. Kewenangan Bidang Pertanian sudah lebih terinci di banding bidang-bidang lainnya.

Dari kewenangan dan struktur organisasi yang dibuat, kewenangan bidang perikanan tidak termasuk dalam daftar kewenangan Daerah Sumedang, namun dalam struktur organisasi muncul sub Dinas Perikanan. Padahal secara normatif terbentuknya kelembagaan pemerintah daerah didasarkan pada kewenangan yang dimilikinya. Fenomena lain yang muncul di Kabupaten Sumedang, kewenangan pertanian cenderung dipersempit hanya dalam lingkup tanaman pangan dan ketahanan pangan padahal lingkup pertanian yang menjadi kewenangan kabupaten dan kota yang dilaksanakan Dinas pertanian tidak sekedar tanaman pangan saja.

5. Bidang Perhubungan

Kewenangan bidang perhubungan banyak difokuskan pada perhubungan Lalu Lintas Angkutan Jalan Raya. Kewenangan perhubungan lainnya tidak tercantumkan untuk dilaksanakan Kabupaten Sumedang. Kewenangan perhubungan lain yang dicantumkan dalam daftar kewenangan daerah yaitu kewenangan "Ijin penggunaan Frekwensi" yang merupakan bagian kecil dari kewenangan telekomunikasi.

Dari kewenangan yang dimiliki dan struktur organisasi Dinas Perhubungan, Sub Dinas pos dan Telekomunikasi tidak

memiliki kewenangan yang jelas, hanya kewenangan ijin penggunaan frekwensi, namun kewenangan yang relatif kecil dilakukan oleh suatu satuan organisasi yang cukup besar.

6. Bidang Industri dan Perdagangan

Kewenangan Bidang Industri dan Perdagangan masih bersifat umum dan belum menyentuh pada substansi yang spesifik. Perindustrian atau perdagangan jenis apa yang menjadi otoritas dari Pemerintah Daerah.

Dari struktur organisasi yang dibentuk penanganan urusan perpasaran dilakukan oleh suatu unit tersendiri yang terpisah dari penangan urusan perdagangan, pemisahan tersebut perlu dipertimbangkan beban tugas dan pembagian tugasnya jangan sampai menimbulkan duplikasi tugas dan fungsi dalam menyelenggarakan urusan tersebut.

7. Bidang Pertanahan

Kewenangan pertanahan saat ini masih dalam polemik, pemerintah pusat dengan Badan Pertanahan Nasionalnya masih menangani urusan pertanahan. Bahkan terdapat Keppres tentang penundaan penyerahan urusan pertanahan ke daerah. Kalaupun nantinya terdapat *distribution of authority* maka perlu kejelasan batasan-batasan kewenangan yang dimiliki daerah. Dalam serba belum adanya kepastian tersebut, beranjak dari kewenangan wajib Pemda Kabupaten Sumedang membuat rincian kewenangan yang masih sangat umum yang akan dilaksanakan oleh Dinas Pertanahan.

Melihat struktur organisasi yang dibentuk, terlihat adanya dua pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan urusan (pembagian tugas dari unit ini disandarkan pada objek tanah) dan pendekatan berdasarkan pada fungsi (misalnya: Sub Dinas pengukuran dan pendaftaran Tanah). Model pembentukan struktur organisasi dengan menggunakan dua pendekatan sekaligus tersebut dapat menimbulkan duplikasi tugas dan fungsi antar unit pelaksana.

8. Bidang Perkoperasian

Koperasi idenya didalam UUD 1945 merupakan salah satu tulang punggung perekonomian negara, namun dalam kenyataannya koperasi menjadi tulang punggung yang

ketinggalan dan sulit untuk berkembang. Pemerintah Daerah untuk mendorong keberadaan koperasi perlu memiliki otoritas atau kewenangan yang cukup, kewenangan yang tercantum dalam perda masih kurang lengkap atau kurang terinci dengan jelas. Dalam Kewenangan tersebut diperluas kewenangannya yang juga meliputi Usaha Kecil dan Menengah itupun hanya tersinggung sekali.

Struktur organisasi yang dibentuk dirasakan mempersempit kewenangan yang dimiliki, fasilitasi yang diberikan kepada koperasi dan UKM bukan hanya menyangkut hanya pembiayaan, karena permasalahan koperasi dan UKM yang paling urgen bukan masalah pembiayaan tetapi permasalahan lainnya antara lain kemampuan mengelola atau memanaaje usahanya tersebut dan atau permasalahan pemasaran.

9. Bidang Tenaga Kerja dan Kependudukan

Kewenangan di bidang Tenaga Kerja dan kependudukan ini kurang memberikan gambaran yang jelas kewenangan yang harus dilaksanakan Pemerintah Daerah karena terlampau umum.

Dari struktur organisasi yang ada muncul kewenangan lain yang dilaksanakan daerah yaitu kewenangan transmigrasi yang pada daftar kewenangan yang menjadi acuan di atas dalam Perda nomor 48 Tahun 2000 belum ada pengaturannya. Daftar rincian kewenangan yang ada juga tercampur aduk dengan program yang akan dilaksanakan.

10. Penerangan

Rincian Kewenangan bidang penerangan yang dibuat dalam Peraturan Daerah Nomor 48 Tahun 2000 terlalu sempit dan terlampau menyederhanakan artian penerangan.

Namun demikian dalam Struktur Organisasi yang dibentuk terjadi perluasan kewenangan yang dimiliki Pemda Kabupaten Sumedang, bidang penerangan tidak diartikan sesederhana seperti yang dirinci dalam, Perda tetapi meliputi bidang informasi dan komunikasi. Namun karena kewenangannya belum jelas karena tidak tercantum dalam Perda, maka batas kewenangan bidang informasi dan komunikasi akan tetap kabur.

11. Kehutanan dan Perkebunan

Kewenangan bidang kehutanan dan perkebunan sudah terinci cukup jelas walaupun demikian perlu dicek ulang dengan kewenangan propinsi dan Pemerintah Pusat supaya tidak terjadi duplikasi kewenangan antar level pemerintahan.

Pembagian pekerjaannya didasarkan pada pendekatan bidang pemerintahan yang ditangani yaitu bidang kehutanan dan bidang perkebunan.

12. Pertambangan dan Energi

Rincian kewenangan bidang pertambangan dan energi yang tertuang dalam Peraturan Daerah No 48 Tahun 2000 masih bersifat umum yang belum bisa menggambarkan kewenangan yang akan dilaksanakan Pemda Sumedang. Kewenangan Bidang Pertambangan tidak semuanya menjadi kewenangan Daerah Kabupaten dan kota masih terdapat kewenangan pemerintah Pusat dan pemerintah Propinsi untuk itu perlu adanya batasan kewenangan jangan samapi terjadi duplikasi kewenangan.

Dengan kewenangan yang masih belum jelas struktur organisasi yang ada saat ini pun masih belum memberikan kejelasan kewenangan yang akan dijalankan

13. Pariwisata

Daerah Kabupaten dan Kota memiliki kewenangan pariwisata yang sangat luas, begitu halnya Daerah Kabupaten Sumedang sebenarnya memiliki kewenangan yang luas. Luasnya kewenangan di bidang pariwisata perlu disandingkan dengan situasi dan kondisi di daerah, daerah yang berorientasi pariwisata akan mengambil kewenangan pariwisata yang luas namun daerah yang tidak terlampau memfokuskan ke pariwisata hanya mengambil kewenangan yang pokok-pokoknya saja.

Dinas Kebudayaan dan Pariwisata melaksanakan dua bidang pemerintahan yaitu bidang kebudayaan dan bidang pariwisata, kewenangan bidang pariwisata diatur dalam peraturan Daerah sedangkan bidang kebudayaan belum ada pengaturan sehingga batas-batas kewenangannya masih kabur. Pengelompokan kedua bidang pemerintahan cukup homogen

dan memiliki keterkaitan yang erat, pengembangan pariwisata harus selaras dengan pengembangan kebudayaan.

14. Bidang Penanaman Modal

Rincian Kewenangan bidang penanaman modal yang dibuat sudah operasional tetapi terlampaui minim kewenangan yang dimiliki Kabupaten Sumedang. Penanaman Modal merupakan bidang yang cukup strategis untuk mempercepat pertumbuhan daerah namun kewenangan yang teruang dalam Perda sangat terbatas.

Kewenangan ini pun tidak mendapatkan kejelasan lembaga yang bertanggung jawab melaksanakan kewenangan ini. Daerah-daerah lain yang melaksanakan kewenangan Penanaman Modal biasanya dilakukan oleh Lembaga Teknis Daerah berupa Badan Penanaman Modal Daerah

15. Bidang Lingkungan Hidup

Rincian kewenangan bidang Lingkungan Hidup tersebut belum menggambarkan kewenangan dari Daerah kabupaten, bidang ini selain ditangani daerah juga ditangani Pemerintah Pusat batasan kewenangan tersebut belum cukup menggambarkan kewenangan yang akan ditangani.

Untuk melaksanakan kewenangan tersebut dibentuk Dinas Pengelolaan lingkungan Hidup. Pembentukan Dinas tersebut cukup tepat karena pengelolaan lingkungan hidup memberikan layanan langsung pada masyarakat jadi unit yang melaksanakannya adalah unit lini

16. Bidang Sosial

Kewenangan bidang sosial masih bersifat umum, dengan demikian hal yang akan ditanganinya pun belum begitu jelas. Lembaga yang dibentuk untuk menangani kewenangan ini dilakukan oleh Kantor Pelayanan Sosial. Pembentukan kantor sosial perlu dipertimbangkan apakah sebagai suatu unit lini atau badan staf, pelayanan sosial atau mengurus mengenai bidang sosial biasanya bersifat langsung melayani masyarakat, maka satuan kerjanya yang cocok adalah satuan kerja lini

17. Bidang Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan masyarakat sebenarnya bukan suatu bidang kewenangan, pemberdayaan masyarakat adalah suatu fungsi yang harus dilakukan oleh setiap sektor atau bidang pemerintah. Pembangunan yang dilakukan setiap bidang pemerintahan harus diorientasikan untuk memberdayakan masyarakat. Pembentukan lembaga yang menangani bidang pemberdayaan masyarakat akan sangat besar kemungkinannya berduplikasi dengan lembaga-lembaga lain yang menangani bidang pemerintahan lain.

Saat ini di Pemda Sumedang dibentuk Kantor pemberdayaan Masyarakat, kantor tersebut sebaiknya diarahkan untuk mensinkronisasikan program-program dari berbagai sektor yang bertujuan atau berorientasi pemberdayaan masyarakat.

18. Bidang Ekonomi dan Keuangan Daerah

Kewenangan ini merupakan kewenangan yang melekat pada setiap daerah dan setiap bidang pemerintahan. Pelimpahan kewenangan bidang pemerintahan seyogyanya dibarengi dengan pelimpahan sumber daya ekonomi dan keuangan untuk menyelenggarakan kewenangan tersebut. Kewenangan Bidang ini biasanya dilaksanakan oleh beberapa unit kerja baik yang terdapat di Sekretariat daerah seperti Bagian Keuangan atau dimasing-masing dinas yang menghasilkan pendapatan dan terdapat juga Dinas Pendapatan Daerah.

19. Politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik

Begitu juga halnya dengan kewenangan di atas, kewenangan ini merupakan kewenangan yang melekat pada suatu Pemerintahan Daerah. Untuk pelaksanaan kewenangan ini dilakukan baik oleh Sekretariat daerah antara lain Bagian Kepegawaian atau oleh lembaga Teknis daerah yaitu Badan kepegawaian Daerah, Kantor Arsip dan perpustakaan Daerah, Kantor Ketentraman dan Keteriban.

20. Hukum dan Perundang-undangan

Sama halnya dengan kewenangan Bidang Hukum dan Perundang-undangan merupakan kewenangan yang melekat seperti halnya kewenangan ekonomi dan keuangan daerah,

Politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik. Kewenangan ini biasanya ditangani oleh Bagian Hukum di Sekretariat Daerah.

21. Bidang Keluarga Berencana

Kewenangan ini belum dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah karena lembaga yang menanganinya yakni Badan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) sampai saat ini belum berintegrasi ke Pemerintah Daerah.

Dari Gambaran tersebut diatas dapat terlihat beberapa kecenderungan umum yang didapatkan antara lain :

- Kewenangan yang dibuat dalam Peraturan Daerah Nomor 48 Tahun 2002 masih bersifat umum dan terlampau general sehingga belum bisa memberikan kejelasan kewenangan yang akan dilaksanakan Pemerintah daerah Kabupaten Sumedang. Dan kewenangan yang dibuat tersebut memungkinkan bertabrakan atau berduplikasi dengan kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Propinsi
- Terdapat kewenangan-kewenangan yang tidak tertampung atau tidak mendapatkan kejelasan kelembagaan-kelembagaan yang mendapatkan tugas menjalankan kewenangan tersebut.
- Terdapat Kelembagaan yang melaksanakan kewenangan yang tidak tercantum dalam rincian kewenangan Perda No 48 Tahun 2000 sehingga secara legalitas formalnya bisa dipertanyakan

E. Analisis Kesesuaian Tugas Pokok dan fungsi antar Kelembagaan Daerah

Salah satu analisis yang perlu dilakukan dalam rangka evaluasi kelembagaan adalah analisis tentang kesesuaian antara tugas pokok dan fungsi yang diemban antar lembaga yang ada di daerah. Analisis ini bertujuan untuk mengevaluasi apakah tugas pokok dan fungsi dari masing-masing kelembagaan yang ada di daerah tersebut telah sejalan, dan tidak ada yang tumpang tindih antara satu lembaga atau unit kerja dengan lembaga atau unit kerja lainnya yang ada di daerah tersebut.

Analisis ini adalah lanjutan dari analisis-analisis sebelumnya. Asumsi yang dipergunakan dalam analisis ini adalah jika pada analisis sebelumnya telah mengalami ketidak sesuaian, maka dimungkinkan analisis pada bagian ini walaupun tidak menunjukkan tumpang tindih, akan tetapi nilai hasil analisis kelembagaan secara keseluruhan termasuk kurang baik. Dengan demikian, analisis pada bagian ini hanya bersifat pengujian apakah pembagian tugas pokok dan fungsi kelembagaan yang ada di daerah sudah sejalan tidak. Atau masih adakah antara tugas pokok dan fungsi suatu lembaga/ unit kerja dengan lembaga / unit kerja lain yang saling tumpang tindih.

Hal ini penting, sebab adanya tumpang tindih antara tugas pokok dan fungsi suatu lembaga/ unit kerja dengan lembaga / unit kerja lain, maka pada tahapan berikutnya, khususnya pada tahapan operasionalisasi tugas pokok dan fungsi kedalam bentuk uraian tugas dan program aktivitas kesehariannya akan mengalami overlapng juga. Dan jika ini terjadi maka kerugian akibat dari semua itu adalah bisa sangat besar.

Dengan demikian, analisis pada bagian ini akan membandingkan seluruh tugas pokok fungsi dari kelembagaan/unit kerja yang ada di Kabupaten Sumedang. Namun untuk memudahkan analisisnya maka pendekatan dalam analisis ini akan di bagi dalam dua tahapan (level) analisis, yaitu: (1) Pada level kelembagaan daerah baik itu Sekretariat Daerah, Dinas, Badan maupun Kantor; (2) Pada level satuan kerja yang ada pada masing-masing kelembagaan daerah, baik itu pada Bagian, Sub Bagian, Bidang, Sub Bidang, atau Seksi. Dan untuk level kedua ini sangat sulit dilakuakn secara serentak maka analisisnya akan difokuskan pada kelembagaan/unit kerja yang secara nomenklatur memiliki kemiripan saja.

Sesuai dengan struktur organisasi kelembagaan Daerah yang ada di Kabupaten Sumedang, sebagaimana telah dipaparkan pada bagian pertama bab ini, maka selanjutnya dapat dilakukan analisis dengan dua tingkatan (level) analisis, yaitu:

- (1) Pada level kelembagaan daerah baik itu Sekretariat Daerah, Dinas, Badan maupun Kantor;
- (2) Pada level satuan kerja yang ada pada masing-masing kelembagaan daerah, baik itu pada Bagian, Sub Bagian, Bidang, Sub Bidang, atau Seksi.

Pertama, analisis pada level kelembagaan daerah, analisis dilakukan dengan melihat tugas pokok dan fungsi (TUPOKSI) masing-masing kelembagaan daerah yang ada. Dari analisis yang telah dilakukan dapat disimpulkan bahwa pada level ini, yaitu antara masing-masing kelembagaan yang ada baik itu sekretariat, dinas, badan maupun kantor yang ada di Kabupaten Sumedang tugas pokok dan fungsinya tidak tumpang tindih. Atau dalam kata lain bisa disebut bahwa tugas pokok dan fungsi masing-masing sudah ada kesesuaian.

Kedua, analisis yang kedua dilakukan untuk menguji lebih jauh apakah kesesuaian pada level pertama di atas juga konsisten dan mengalami keajegan jika dianalisis pada level satuan/unit kerja di tingkat bawahnya. Namun seperti telah dijelaskan pada bagian pengantar bab ini, bahwa analisis pada level ini sangat sulit untuk dilakukan secara serentak atas tugas pokok dan fungsi dari masing-masing satuan kerja yang ada di seluruh kelembagaan daerah yang ada.

Dari analisis terhadap nomenklatur dari masing-masing satuan kerja tersebut, maka ditemukan sejumlah satuan kerja yang memiliki kemiripan dan atau kedekatan tugas pokoknya. Kemiripan ini terutama didasarkan oleh adanya ketidak konsistenan antara satu lembaga dengan lembaga lain dalam mengembangkan struktur organisasinya. Dimana ada yang membagi atau mengembangkan strukturnya dengan berdasarkan pada pendekatan bidang, sub bidang sampai dengan sub-sub bidang dibawahnya, namun ada juga yang mengembangkannya justru berdasarkan fungsi manajemen, seperti perencanaan, pengendalian. Bahkan ada beberapa lembaga yang justru menggabungkan kedua dasar tersebut, misalnya pada waktu mengembangkan untuk level eselon III dengan menggunakan bidang, sementara untuk level selanjutnya justru menggunakan pendekatan fungsi.

Ketidak konsistenan tersebut, telah menyebabkan munculnya satuan kerja yang diperkirakan akan bersinggungan atau justru tumpang tindih dengan fungsi yang telah diemban oleh lembaga lain. Beberapa ketidak konsistenan tersebut diantaranya:

- (1) Dapat dilihat pada fungsi badan perencanaan daerah, yang memiliki tugas pokok sebagai perencana daerah, tapi masih ditemukan seksi-seksi yang justru melakukan tugas pokok sebagai perencanananaan, walaupun perencanaan itu masih terbatas dalam ruang lingkup kelembagaannya. Sebagai contoh bisa dilihat Dinas Pekerjaan Umum, yang memunculkan seksi perencanaan baik itu untuk Sub Dinas Pengairan, Bina Marga maupun Cipta Karya. Begitu juga dengan Dinas Pertanahan masih mencantumkan fungsi perencanaan dalam salah satu seksinya.
- (2) Demikian pula dengan fungsi penelitian. Fungsi ini itu sebenarnya tugas pokok lembaga mana, sebab dalam beberapa lembaga ada yang mencantumkan seksi penelitian, tapi dari beberapa lembaga lain justru tidak memasukan seksi penelitian ini. Sebagai ilustrasi dapat dilihat dari Sub Dinas Eksplorasi Tambang dan Energi pada Dinas Pertambangan dan Energi, Sub Dinas Kesehatan Lingkungan dan Penelitian Kesehatan.
- (3) Selain itu, dalam konteks pemeliharaan keamanan, yang merupakan tugas pokok Kantor ketentraman masyarakat, namun masih muncul sebagai salah satu seksi di Sub Dinas Pasar yaitu Seksi Pemeliharaan Keamanan dan Ketertiban.

BAB III

PERSEPSI APARAT TENTANG KESESUAIAN KELEMBAGAAN PERANGKAT DAERAH KABUPATEN SUMEDANG

Dalam melakukan penilaian terhadap format kelembagaan Kabupaten Sumedang pasca penataan, juga dilakukan dengan cara melihat persepsi aparat terhadap kesesuaian kelembagaan yang ada. Dalam hal ini digunakan beberapa indikator yang dikategorikan ke dalam lima dimensi yang mewakili ketiga variabel tersebut, yaitu dimensi kelembagaan, ketatalaksanaan, Sumber Daya Manusia atau kepegawaian, anggaran, dan dimensi kinerja organisasi. Persepsi aparat mengenai kelima dimensi tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

A. Penilaian Aparat Terhadap Kondisi Kelembagaan

Pertama, penilaian kelembagaan perangkat Daerah Kabupaten Sumedang melalui dimensi kelembagaan meliputi enam indikator yaitu: Keberadaan dan Bentuk Organisasi; Besaran organisasi; Fleksibilitas organisasi; Tugas Pokok dan Fungsi; Jabatan struktural dan fungsional; serta visi dan misi organisasi. Hasil penilaian aparat (responden) terhadap keenam indikator dalam dimensi kelembagaan ini dapat dilihat pada Table 3.1 berikut:

**Tabel 3.1 Persepsi Aparat (Responden)
Tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah
Kabupaten Sumedang**

No	Indikator / Dimensi	Rata-rata Nilai	Kualifikasi
1.	Keberadaan dan Bentuk Organisasi	4,03	Baik
2.	Besaran organisasi	3,68	Baik
3.	Fleksibilitas organisasi	3,92	Baik
4.	Tugas Pokok dan Fungsi	3,82	Baik
5.	Jabatan struktural dan fungsional	3,39	Cukup
6.	Visi dan Misi organisasi	4,06	Baik
	Rata-rata	3,82	Baik

Sumber: Data lapangan, diolah

Dari data pada tabel 3.1 di atas nampak bahwa secara umum menurut persepsi aparat, kelembagaan perangkat Daerah Kabupaten Sumedang dinilai **baik**. Namun, diantara keenam indikator tersebut, indikator jabatan struktural dan fungsional masih di bawah rata-rata (**cukup**). Ini artinya, bahwa baik dilihat dari jumlah, kualitas, maupun kesesuaian jabatan struktural dan fungsional masih memerlukan peningkatan dalam hal kesesuaiannya.

B. Penilaian Aparat Terhadap Kondisi Ketatalaksanaan

Kedua, penilaian kelembagaan perangkat Daerah Kabupaten Sumedang melalui dimensi ketatalaksanaan dilakukan melalui dua indikator yaitu: Tatakerja dan Piranti Lunak Organisasi, dan koordinasi. Dua indikator ini dianggap paling terpengaruh oleh kebijakan penataan kelembagaan diantara berbagai indikator ketatalaksanaan lainnya. Hasil penilaian aparat (responden) terhadap kedua indikator dalam dimensi ketatalaksanaan ini dapat dilihat pada Table 3.2 berikut:

**Tabel 3.2 Persepsi Aparat (Responden)
Tentang Ketatalaksanaan Pemerintah Daerah
Kabupaten Sumedang**

No	Indikator / Dimensi	Rata-rata Nilai	Kualifikasi
1.	Tata Kerja dan Piranti Lunak Organisasi	4.03	Baik
2.	Koordinasi	3,69	Baik
	Rata-rata	3,86	Baik

Sumber: Data Lapangan, diolah

Dari data pada tabel 3.2 di atas nampak bahwa secara umum menurut persepsi aparat, ketatalaksanaan perangkat Daerah Kabupaten Sumedang dinilai **baik**. Ini artinya, bahwa tatakerja dan piranti lunak yang ada sudah cukup memadai dalam menunjang kelembagaan yang dibentuk pasca otonomi daerah ini. Demikian juga, perubahan kelembagaan yang ada tidak menyebabkan mekanisme koordinasi terjadi lemah.

C. Penilaian Aparat Terhadap Kondisi Kepegawaian (SDM)

Ketiga, penilaian kelembagaan perangkat Daerah Kabupaten Sumedang melalui dimensi kepegawaian dilakukan melalui dua indikator yaitu: indikator kompetensi pegawai dan indikator penempatan pegawai. Dua indikator ini juga dianggap paling terpengaruh oleh kebijakan penataan kelembagaan diantara berbagai indikator kepegawaian lainnya. Baik kompetensi maupun penempatan merupakan implikasi langsung dari kebijakan penataan kelembagaan. Artinya, dalam melakukan penataan kelembagaan, semestinya dilakukan pula pembenahan kepegawaian. Dalam hal ini, perlu dilakukan peningkatan kompetensi pegawai, dan penempatan pegawai sesuai dengan kompetensinya. Hasil penilaian aparat (responden) terhadap kedua indikator dalam dimensi kepegawaian ini dapat dilihat pada Table 3.3 berikut:

**Tabel 3.3 Persepsi Responden
Tentang Kepegawaian Pemerintah Daerah
Kabupaten Sumedang**

No	Indikator / Dimensi	Rata-rata Nilai	Kualifikasi
1.	Penempatan pegawai	3,73	Baik
2.	Kompetensi	3,75	Baik
	Jumlah	3,74	Baik

Sumber: Data Lapangan, diolah.

Sebagaimana penilaian terhadap indikator-indikator dalam dimensi lainnya, penilaian terhadap indikator dimensi kepegawaian sebagaimana data pada tabel 3.3 di atas nampak bahwa secara umum menurut persepsi aparat, kompetensi dan penempatan pegawai Daerah Kabupaten Sumedang dinilai **baik**. Ini artinya, kompetensi yang diperlukan oleh setiap kelembagaan yang dibentuk secara umum telah memadai. Demikian juga penempatan pegawai pada kelembagaan yang ada telah sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya.

D. Penilaian Aparat Terhadap Kondisi Anggaran

Keempat, penilaian kelembagaan perangkat Daerah Kabupaten Sumedang melalui dimensi anggaran yang dilakukan melalui dua indikator yaitu: anggaran rutin dan anggaran pembangunan. Hasil penilaian aparat (responden) terhadap kedua indikator dalam dimensi anggaran ini dapat dilihat pada Table 3.4 berikut:

**Tabel 3.4 Persepsi Responden
Tentang Anggaran Pemerintah Daerah
Kabupaten Sumedang**

No	Indikator / Dimensi	Rata-rata Nilai	Kualifikasi
1.	Anggaran Rutin	2,91	Cukup
2.	Anggaran Pembangunan	2,77	Cukup
	Jumlah rata-rata	2,84	Cukup

Sumber: Data Lapangan, diolah.

Penilaian terhadap indikator-indikator dalam dimensi anggaran sebagaimana data pada tabel 3.4 di atas nampak bahwa secara umum menurut persepsi aparat, kondisi anggaran dinilai **cukup**. Ini artinya, bahwa baik jumlah anggaran rutin maupun anggaran pembangunan dibandingkan dengan beban kerja yang dimiliki oleh setiap organisasi perangkat Daerah masih dirasakan perlu untuk ditingkatkan.

E. Penilaian Aparat Terhadap Kinerja Kelembagaan

Kelima, penilaian kelembagaan perangkat Daerah Kabupaten Sumedang dilakukan melalui dimensi kinerja kelembagaan yang meliputi dua indikator yaitu: peran terhadap stakeholders dan kinerja organisasi. Hasil penilaian aparat (responden) terhadap kedua indikator dalam dimensi kinerja kelembagaan ini dapat dilihat pada Table 3.5 berikut:

**Tabel 3.5 Persepsi Responden
Tentang Kinerja Pemerintah Daerah
Kabupaten Sumedang**

No	Indikator / Dimensi	Rata-rata Nilai	Kualifikasi
1.	Peran terhadap Stakeholders	3,71	Baik
2.	Kinerja organisasi	3,66	Baik
	Jumlah	3,68	Baik

Sumber: Data Lapangan, diolah.

Penilaian terhadap indikator-indikator dalam dimensi kinerja kelembagaan sebagaimana data pada tabel 3.5 di atas nampak bahwa secara umum menurut persepsi aparat, kinerja kelembagaan dinilai **baik**.

BAB IV

ANALISIS KESESUAIAN BENTUK KELEMBAGAAN DENGAN BEBAN KERJA YANG DIMILIKINYA

Analisis pertama yang dilakukan dalam menilai kelembagaan Kabupaten Sumedang ini adalah, penilaian secara makro terhadap bentuk-bentuk kelembagaan yang ada. Penilaian secara makro dimaksudkan untuk melihat apakah bentuk kelembagaan yang ada saat ini (Dinas, Badan, dan Lembaga, serta unit kerja lainnya) sudah sesuai dengan beban kerjanya. Untuk itu, perlu ditentukan terlebih dahulu faktor-faktor yang menunjukkan beban kerja.

A. Pertimbangan Yuridis dan Teoritis Dalam Menentukan Bentuk Kelembagaan Daerah

Setelah kewenangan Pusat dan Provinsi diidentifikasi melalui PP Nomor 25 Tahun 2000 sebagai tidak lanjut pasal 11 UU Nomor 22 Tahun 1999, difahami bahwa di luar semua itu, termasuk kewenangan kabupaten/kota. Meskipun demikian, tidak berarti semua kewenangan harus dilaksanakan. Apabila masyarakat tidak membutuhkannya, tidak perlu diselenggarakan.

Ketidakbutuhan masyarakat bisa disebabkan oleh dua hal. Pertama, karena daerah tidak memiliki basis kewenangannya. Misalnya, daerah yang tidak memiliki wilayah perairan laut, tidak perlu dibentuk institusi yang mengurus kewenangan ini, meskipun merupakan kewenangan daerah. Kedua, karena masyarakat sudah mampu menyediakan sendiri, tanpa bantuan pemerintah. Dalam hal ini, jika suatu saat masyarakat mampu mengelola sendiri kebersihan lingkungannya, maka tidak perlu lagi dilaksanakan pemerintah daerah. Serahkan saja kepada masyarakat/swasta. Pemerintah bertindak sebagai pengatur dan pemungut pajak. Atas dasar ini, maka *kebutuhan riil* harus menjadi pertimbangan pertama dalam menata kelembagaan daerah.

Selanjutnya, kewenangan daerah, selain tidak bermakna harus selalu dilaksanakan secara teknis operasional oleh Pemerintah Daerah, juga tidak menetapkan jenis kelembagaan yang harus dibentuk. Dinas, sub dinas, bidang, badan, kantor, bagian, atau bentuk kelembagaan lainnya. Dus, walaupun suatu kewenangan akan dilaksanakan oleh pemerintah daerah tidak mesti berbentuk dinas. Dalam konteks ini, **beban pekerjaan** mesti menjadi bahan pertimbangan kedua dalam menentukan format kelembagaan daerah. Makin besar beban kerja, makin tinggi peringkat kelembagaan yang dibentuk, dan sebaliknya jika beban kerja kecil.

Tolok ukur yang dipergunakan bervariasi, tergantung kepada kewenangannya. Kewenangan dalam Bidang Pertanian misalnya, dapat menggunakan tolak ukur luas areal pertanian atau jumlah masyarakat yang bekerja pada sektor pertanian. Demikian pula, kewenangan dalam Bidang Pendidikan, dapat menggunakan jumlah usia sekolah sebagai tolak ukurnya.

Kemudian, atas dasar pemikiran bahwa tidak semua kewenangan harus diselenggarakan dalam wadah kelembagaan yang berperingkat sama, maka dengan alasan efisiensi dan efektivitas perlu dilakukan analisis homogenitas sebagai pertimbangan ketiga. Artinya, kewenangan yang relatif sama, dan beban kerja masing-masing yang relatif kecil dapat digabung dalam suatu kelembagaan tertentu. Misalnya, apabila beban kerja kewenangan Bidang Pertanian dan Bidang Perikanan relatif kecil, tidak perlu masing-masing dibentuk dinas, cukup satu dinas saja, Dinas Pertanian dan Perikanan. Di dalamnya terdapat Sub Dinas Pertanian dan Sub Dinas Perikanan. Kriteria yang dapat digunakan untuk analisis homogenitas, antara lain: *Pertama*, kesamaan basis kewenangan utama, misalnya kewenangan Bidang Kependudukan dan Ketenagakerjaan sama-sama berbasis penduduk. Bidang Pertanian dan Perkebunan, sama-sama berbasis lahan.

Kedua, 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.

Ketiga, 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.

B. Pertimbangan Empiris Dalam Menentukan Bentuk Kelembagaan Daerah

Uraian di atas menjelaskan pertimbangan-pertimbangan yuridis dan teoritis yang harus dilakukan dalam melakukan penataan kelembagaan daerah. Kenyataan empiris di daerah, pertimbangan-pertimbangan tersebut nampaknya sudah dilakukan, namun tingkat akurasinya masih relatif kurang, karena masih didominasi oleh judgement subjektivitas yang kadang menghasilkan format kelembagaan yang irrasional. Kurang akurasinya dalam menetapkan format kelembagaan daerah, dan masih dominannya subjektivitas, sebenarnya dapat diminimalisasi melalui pelibatan pihak ketiga (konsultan) dalam melakukan penataan.

Hasil penelitian sebelumnya (Baban Sobandi, dkk, 2001) telah berhasil mensimplifikasikan dan mengkategorikan faktor-faktor yang mempengaruhi beban kerja berdasarkan penelitian yang dilakukan di 7 daerah di Jawa Barat. Ada 5 faktor yang menentukan beban kerja secara empirik, yaitu objek layanan, wilayah layanan, jenis layanan, anggaran, dan pegawai. Dalam model kuantitatif yang diformulasikannya, Baban Sobandi, dkk (2001), mencoba menyederhanakan kelima faktor tersebut kedalam ukuran-ukuran kuantitatif, sehingga kelima faktor tersebut diwakili oleh jumlah penduduk yang menjadi objek layanan, luas wilayah yang menjadi objek layanan, jumlah layanan, jumlah anggaran, dan jumlah pegawai. Meskipun diakui bahwa pendekatan tersebut masih dapat

diperdebatkan, namun dalam tahap awal diharapkan mampu memberikan suatu formulasi kelembagaan daerah yang memenuhi kriteria efisiensi, efektivitas, dan berkeadilan. Artinya, tepat sasaran, tidak terjadi pembentukan kelembagaan yang tidak diperlukan, dan bidang-bidang yang mempunyai beban kerja relatif sama akan mempunyai bentuk (eselonisasi) kelembagaan yang relatif sama pula. Sebaliknya beban kerja yang berbeda akan mempunyai bentuk kelembagaan yang relatif berbeda pula.

Mengenai kelima faktor yang berhasil dirumuskan dalam penelitian Baban Sobandi (2001), dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Luas wilayah yang menjadi objek kewenangan, sebagai proksi bagi kategori potensi daerah. Pendekatan ini didasari asumsi bahwa luas wilayah dalam suatu Bidang Kewenangan berbanding lurus dengan potensinya, dan makin besar potensinya makin makin besar pula intensitas layanan yang harus diberikan, sehingga makin besar pula format kelembagaan yang harus dibentuk. Contoh, makin luas wilayah pertanian berarti makin besar potensi daerah tersebut dalam bidang pertanian, sehingga makin tinggi intensitas pelayanan dalam Bidang Pertanian, dan pada akhirnya makin besar pula format kelembagaan yang harus dibentuk.
2. Jumlah penduduk yang menjadi objek kewenangan, sebagai proksi bagi kategori objek layanan. Pendekatan ini didasari asumsi, bahwa makin banyak penduduk yang menjadi objek layanan, makin tinggi intensitas layanan yang harus diberikan oleh suatu lembaga, dengan demikian makin besar pula format kelembagaan yang harus dibentuk.
3. Jumlah SDM Aparatur pada masing-masing bidang kewenangan, sebagai proksi bagi kategori kemampuan SDM Aparatur. Pendekatan ini didasari asumsi bahwa, kondisi SDM di setiap daerah dan setiap bidang kewenangan relatif homogen, sehingga daerah dan/atau bidang kewenangan yang memiliki jumlah SDM lebih banyak berarti memiliki kemampuan SDM yang lebih tinggi pula. Asumsi selanjutnya, SDM berbanding lurus dengan intensitas layanan yang harus diberikan oleh daerah dalam bidang kewenangan tersebut. Dengan demikian, makin banyak

SDM yang ada dalam bidang kewenangan tersebut, berarti makin tinggi intensitas layanan yang diberikan dalam bidang kewenangan tersebut, dan makin besar format kelembagaan yang harus dibentuk.

4. Jumlah anggaran yang dikeluarkan untuk penyelenggaraan masing-masing bidang kewenangan, sebagai proksi bagi kategori kemampuan pendanaan. Pendekatan ini didasari asumsi bahwa makin besar dana yang digunakan dalam pembiayaan suatu bidang kewenangan, makin besar pula beban kerja yang harus dipikul, dengan demikian makin besar pula kapasitas kelembagaan yang harus dibentuk.
5. Jumlah layanan yang diberikan sebagai pendekatan bagi kategori beban tugas. Pendekatan ini didasari asumsi bahwa makin banyak layanan yang diberikan dalam suatu bidang kewenangan, makin besar beban tugasnya, sehingga makin besar format kelembagaan yang perlu dibentuk.

Sementara itu, ada 3 alternatif kelembagaan daerah yang dapat dipilih, yaitu:

1. Dinas/Badan yang dipimpin oleh Eselon II;
2. Sub Dinas/Kantor/Bagian yang dipimpin oleh Eselon III;
3. Seksi/Sub Bagian yang dipimpin oleh Eselon IV

Atas dasar kelima faktor yang berhasil diidentifikasi dalam penelitian sebelumnya, maka penilaian beban kerja pada kajian ini pun akan didasarkan kelima faktor tersebut. Selanjutnya untuk menentukan format kelembagaan yang tepat, maka perlu dirumuskan terlebih dahulu modelnya, dalam arti suatu formulasi yang memberikan bobot kepentingan terhadap setiap faktor tersebut. Untuk itu dilakukan pengakumulasian persepsi dari narasumber yang dianggap memahami betul tentang kondisi daerah Sumedang ini. Untuk ditentukan para Eselon II sebagai narasumber untuk menentukan bobot kepentingan setiap faktor dalam menentukan bentuk kelembagaan daerah. Beberapa Eselon II yang memberikan pendapatnya adalah:

1. Kadis Informasi dan Komunikasi
2. Kadis Pertambangan dan Energi

3. Kadis Pendapatan Daerah
4. Kadis Pengelolaan Lingkungan Hidup
5. Kadis Pekerjaan Umum
6. Kadis Koperasi dan UKM
7. Kadis Tenaga Kerja dan Kependudukan
8. Kadis Perindag
9. Kadis Kebudayaan dan Pariwisata
10. Kadis Pendidikan
11. Kadis Kesehatan
12. Kadis Kehutanan dan Perkebunan
13. Kadis Pertanian

C. Formulasi Model Analisis Makro

Formulasi model analisis makro didasarkan kepada penilaian narasumber terhadap kelima faktor penentu kelembagaan. Proses penilaian dilakukan dengan cara memberikan nilai interval antara 1 sampai dengan 10 terhadap setiap faktor. Hasil penilaian narasumber terhadap nilai kepentingan masing-masing faktor dapat dilihat pada tabel berikut 4.1 berikut:

Tabel 4.1
Rekapitulasi Penilaian Narasumber Terhadap Faktor-faktor
Penentu Beban Kerja Kelembagaan Daerah Kabupaten Sumedang

No	Faktor-faktor Yang Perlu Dipertimbangkan	Penilaian Masing-masing Narasumber													Jumlah Nilai	Bobot Terhadap Total
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13		
1	Jumlah masyarakat yang menjadi objek kewenangan pada bidang yang bersangkutan	9	8	9	10	10	8	7	9	10	7	10	8	9	114	0,21
2	Luas wilayah yang menjadi objek kewenangan pada bidang yang bersangkutan	10	9	9	10	10	9	7	7	10	9	10	8	7	115	0,22

3	Jumlah anggaran (secara empiris) yang digunakan dalam menyelenggarakan yang bersangkutan	9	8	9	9	5	8	4	5	10	7	10	5	9	98	0,18
4	Jumlah pegawai (secara empiris) yang bekerja dalam Bidang Kewenangan yang bersangkutan	8	8	9	8	8	8	5	8	10	9	10	5	8	104	0,19
5	Jumlah layanan pada Bidang Kewenangan yang bersangkutan	8	9	9	10	9	9	7	8	10	8	10	5	8	110	0,20
Jumlah															312	1.00

Catatan:

- (1) Kadis Informasi dan Komunikasi
- (2) Kadis Pertambangan dan Energi
- (3) Kadis Pendapatan Daerah
- (4) Kadis Pengelolaan Lingkungan Hidup
- (5) Kadis Pekerjaan Umum
- (6) Kadis Koperasi dan UKM
- (7) Kadis Tenaga Kerja dan Kependudukan
- (8) Kadis Perindag
- (9) Kadis Kebudayaan dan Pariwisata
- (10) Kadis Pendidikan
- (11) Kadis Kesehatan
- (12) kadis Kehutanan dan Perkebunan
- (13) Kadis Pertanian

Atas dasar penilaian seperti tertera pada tabel di atas, dengan mengadopsi Model Kuantitatif yang diformulasikan Baban Sobandi, dkk (2001) maka dapat dirumuskan model kuantitatif penataan kelembagaan Daerah Sumedang sebagai berikut:

$$BKL = f (P, W, Peg, Ang, Ly)$$

$$BKL = 0,21 P + 0,22 W + 0,18 Peg + 0,19 Ang + 0,20 Ly$$

Karena satuan setiap variabel yang menentukan bentuk kelembagaan tersebut tidak sama, maka perlu dilakukan terlebih dahulu standarisasi terhadap nilai-nilai dari setiap variabel. Untuk itu, perlu dilakukan transformasi nilai-nilai ini kepada nilai-nilai standar (Z), dengan formulasi sebagai berikut:

$$Z_i = \frac{F_i - \mu}{\sigma}$$

Atas dasar hasil standarisasi nilai setiap faktor tersebut, maka model kuantitatif penataan kelembagaan Daerah Kabupaten Sumedang dapat dirumuskan sebagai berikut:

$$Z.kl = 0,21 Z.p + 0,22 Z.w + 0,18 Z.peg + 0,19 Z.ang + 0,20 Z.ly$$

Dengan sedikit modifikasi dari model yang dirumuskan Baban Sobandi, dkk, maka setelah nilai standar untuk setiap faktor ditemukan, kemudian masing-masing nilai dikalikan dengan koefisiennya, dan selanjutnya dijumlahkan. Setelah itu, diurutkan dari yang terbesar hingga yang terkecil. Atas dasar angka-angka yang telah diurutkan inilah, evaluasi dan rekomendasi bentuk kelembagaan dapat dilakukan. Untuk mempermudah analisis, sebagai salah satu alternatif, dalam hal ini ditetapkan apabila nilai standar yang telah dikalikan dengan koefisien atau bobot-nya bernilai positif, maka bentuk kelembagaan yang menangani bidang kewenangan tersebut harus dipimpin oleh Eselon II (Dinas, Badan, atau yang setingkat). Sedangkan apabila total nilai standar yang telah dikalikan dengan koefisiennya tersebut negatif, maka bentuk kelembagaannya harus ditangani oleh Eselon III.

D. Evaluasi Bentuk Kelembagaan

Sebagaimana dipaparkan di atas, bahwa untuk mengetahui kesesuaian bentuk kelembagaan dengan beban tugasnya, perlu diukur terlebih dahulu faktor-faktor yang menentukan beban tugas tersebut. Berdasarkan pengisian data sekunder yang disebarkan kepada setiap unit kerja di Kabupaten Sumedang, didapatkan data sebagai berikut:

TABEL 4.2
NILAI FAKTOR-FAKTOR PENENTU BENTUK KELEMBAGAAN KABUPATEN SUMEDANG, DIRINCI
BERDASARKAN BIDANG KEWENANGAN

NO	BIDANG KEWENANGAN	JML MASYARAKAT OBJEK KEWENANGAN	LUAS WILAYAH OBJEK KEWENANGAN	ANGGARAN RATA-RATA PER TAHUN	JUMLAH PEGAWAI	JUMLAH LAYANAN
1.	Pendidikan	150,000	152,220	156,000.00	8616	8.2
2.	Perencanaan Daerah	968,848	152,220	3,083.60	54	20
3.	Pelayanan Sosial	968,848	152,220	1,457.80	49	20
4.	TK & Kependudukan	968,848	152,220	3,410.60	115	14
5.	Pertamb & Energi	968,848	152,220	1,000.00	33	13
6.	Info & Kom	968,848	152,220	1,941.30	101	8.2
7.	Pemberdayaan Masy.	919,127	152,220	6,326.50	30	8.2
8.	Pendapatan Daerah	719,872	152,220	9,353.45	91	11
9.	Pertanahan	968,848	152,220	9,353.45	37	6
10.	Pengelolaan LH	919,127	152,220	2,275.70	256	6
11.	Kesehatan	968,848	152,220	2,500.00	520.67	4
12.	Perhubungan	968,848	152,220	1,000.00	184	5
13.	Perind dan Perdag	112,494	152,220	2,450.00	166	20
14.	Budpar	967,049	152,220	692.00	62	5
15.	Ketentraman Masy.	968,848	152,220	293.10	64	5
16.	Pengawasan	719,872	152,220	1,480.40	42	5
17.	Arsip & Perpus	719,872	152,220	306.5	18	4

18.	BKKBN	282,086	152,220	3569	329	8
19.	Kepeg. Daerah	719,872	152,220	2,474.70	57	1
20.	Pertanian	359,868	152,220	2,591.00	357	3
21.	Koperasi & UKM	239,385	144,420	584.50	51	2
22.	Pekerjaan Umum	912,600	47,839	304.50	586	7
23.	Hut & Bun	73,168	85,352	2,405.90	148	5

Atas dasar data pada tabel di atas, dengan menggunakan formulasi sebagaimana juga dikemukakan di atas, maka bentuk kelembagaan setiap bidang kewenangan dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 4.3
Perbandingan Bentuk Kelembagaan Saat Ini Dengan Bentuk Kelembagaan Ideal Berdasarkan Pendekatan Kuantitatif

No	Bidang Kewenangan	Kelembagaan Saat Ini	Kelembagaan Ideal	Keterangan
1	Pendidikan	Dinas	Dinas	Tetap
2	Perencanaan Daerah	Badan	Badan	Tetap
3	Pelayanan Sosial	Kantor	Dinas	<i>Naik, (digabung dengan Pemberdayaan masyarakat dan/atau Ketentraman masyarakat)</i>
4	TK & Kependudukan	Dinas	Dinas	Tetap
5	Pertamb & Energi	Dinas	Dinas	Tetap
6	Info & Kom	Kantor	Dinas / Badan	<i>Naik, (digabung dengan kearsipan dan perpustakaan)</i>
7	Pendapatan Daerah	Dinas	Dinas	Tetap
8	Pemberdayaan Masy.	Kantor	Dinas / Badan	<i>Naik, (digabung dengan pelayanan masyarakat dan/atau Ketentraman masyarakat)</i>
9	Pertanahan	Dinas	Dinas	Tetap
10	Pengelolaan LH	Dinas	Dinas	Tetap
11	Kesehatan	Dinas	Dinas	Tetap
12	Perhubungan	Dinas	Dinas	Tetap
13	Budpar	Dinas	Dinas	Tetap
14	Ketentraman Masy.	Kantor	Dinas / Badan	<i>Naik, (digabung dengan pelayanan sosial dan/atau pemberdayaan masyarakat)</i>

Lanjutan Tabel 4.3

15	Perind dan Perdag	Dinas	Dinas	Tetap , (ditambah dengan Koperasi dan UKM)
16	Pengawasan	Badan	Badan	Tetap , (Meskipun hasil perhitungan kuantitatif beban kerjanya relatif kecil, namun karena kewenangannya bersifat strategis, maka tetap BADAN)
17	Arsip & Perpus	Kantor	Kantor	Tetap , (bisa juga digabung dengan informasi dan komunikasi)
18	Kepeg. Daerah	Badan	Kantor	Turun
19	Pertanian	Dinas	Dinas	Tetap (Meskipun secara kuantitatif beban kerjanya rendah, namun secara kualitatif tinggi, sehingga bisa tetap DINAS, atau digabung dengan Hutbun)
20	Koperasi & UKM	Dinas	Subdin	Turun , (digabung dengan Perindang)
21	Pekerjaan Umum	Dinas	Dinas	Tetap (Meskipun secara kuantitatif beban kerjanya rendah (SUBDIN), namun secara kualitatif tinggi, sehingga bisa tetap DINAS)
22	Hut & Bun	Dinas	Subdin	Turun , (digabung dengan Pertanian)
23	BKKBN	Transisi	Subdin	Subdin , (digabung dengan Dinas Kesehatan)

Hasil analisis kesesuaian bentuk kelembagaan dengan beban kerja, dapat disimpulkan bahwa terdapat kekurangproporsionalan dalam pembentukan atau penetapan bentuk kelembagaan saat ini. Artinya, beberapa bentuk kelembagaan yang ada tidak sesuai dengan beban kerjanya. Atas dasar alasan tersebut, maka perlu dilakukan penataan kembali bentuk kelembagaan yang ada saat ini sebagai berikut:

1. Kewenangan dalam bidang pendidikan, pelayanan sosial, tenaga kerja dan kependudukan, pertambangan dan energi, informasi dan komunikasi, pendapatan daerah, pemberdayaan masyarakat, pertanahan, pengelolaan lingkungan hidup, kesehatan, perhubungan, budaya dan pariwisata, ketentraman masyarakat, perindustrian dan perdagangan, pertanian, dan pekerjaan umum, perlu ditangani dengan bentuk kelembagaan DINAS. Dengan alasan-alasan sebagai berikut:
 - Kewenangan bidang pendidikan, tenaga kerja dan kependudukan, pertambangan dan energi, pendapatan daerah, pertanahan, pengelolaan lingkungan hidup, kesehatan, perhubungan, serta kebudayaan dan pariwisata, harus ditangani oleh DINAS karena beban kerjanya relatif tinggi.
 - Kewenangan bidang pelayanan sosial, pemberdayaan masyarakat, dan ketentraman masyarakat, digabung menjadi satu DINAS, dengan alasan beban kerja cukup tinggi dan secara substansi pelayanan dan objek layanan relatif sama.
 - Kewenangan bidang informasi dan komunikasi, bisa berbentuk DINAS dan digabungkan dengan kewenangan bidang arsip dan perpustakaan. Alternatif lain, bidang informasi dan komunikasi satu dinas, dan perpustakaan dan arsip satu KANTOR.
 - Kewenangan bidang pertanian dan kewenangan bidang pekerjaan umum, meskipun secara kuantitatif beban kerjanya rendah, namun secara kualitatif tinggi, sehingga bisa berbentuk DINAS.

2. Kewenangan bidang perencanaan daerah, dan kewenangan bidang pengawasan dapat ditangani oleh BADAN, dengan alasan sebagai berikut:
 - Secara kuantitatif, kewenangan bidang perencanaan mempunyai beban kerja yang tinggi;
 - Meskipun secara kuantitatif beban kerja kewenangan bidang pengawasan relatif kecil, namun dilihat dari jenis kewenangannya bersifat strategis dan harus independen, sehingga dapat berbentuk BADAN.
3. Kewenangan bidang kepegawaian cukup ditangani oleh KANTOR, jika dilihat dari beban kerjanya secara kuantitatif;
4. Kewenangan bidang kehutanan dan perkebunan, dan kewenangan bidang keluarga berencana cukup ditangani oleh SUBDINAS;
 - Kewenangan bidang kehutanan dan perkebunan digabungkan dalam satu kelembagaan yang menangani kewenangan bidang pertanian.
 - Kewenangan bidang keluarga berencana digabungkan dalam satu kelembagaan yang menangani kewenangan bidang kesehatan.
5. Berdasarkan hasil analisis kuantitatif kesesuaian bentuk kelembagaan dengan beban kerja dapat disimpulkan, bahwa jika diinginkan format kelembagaan Daerah Kabupaten Sumedang yang mempunyai kriteria efisiensi dan berkeadilan, akan didapatkan:
 - Jumlah DINAS : 14
 - Jumlah BADAN : 2
 - Jumlah KANTOR : 1 atau 2

Tabel 4.4
Perbandingan Jumlah dan Bentuk Kelembagaan Saat Ini dan Kondisi Ideal

Bentuk Kelembagaan	Saat Ini	Kondisi Ideal
Dinas	14	14
Badan	3	2
Kantor	5	1
Jumlah	22	17

Sumber: Hasil perhitungan

Dari data pada Tabel 4.4 di atas nampak terjadi perubahan yang sangat signifikan jika dilakukan pembenahan kembali terhadap bentuk kelembagaan yang ada dengan orientasi efisiensi dan keadilan. Perubahan tersebut secara garis besar dapat dikategorikan ke dalam 2 kategori perubahan, yaitu:

- Penggabungan beberapa kewenangan yang secara kuantitatif memiliki beban kerja relatif rendah, atas dasar homogenitas layanan atau homogenitas obyek layanan;
- Perubahan bentuk kelembagaan dari kelembagaan teknis menjadi kelembagaan lini, sesuai dengan substansi kewenangannya;

BAB V KESIMPULAN

Penataan kelembagaan pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah secara efektif dan efisien ditandai dengan tersusunnya daftar kewenangan yang harus dan perlu dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan perangkatnya. Untuk melaksanakan kewenangan-kewenangan tersebut pemerintah daerah membentuk lembaga-lembaga yang tersusun secara hierarkhis dalam struktur organisasi pemerintah daerah. Untuk melihat sejauhmana efektifitas dan efisiensi penataan kelembagaan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Sumedang, tim peneliti PKDA I Bandung telah melaksanakan suatu kajian yang bersifat evaluatif terhadap kelembagaan Pemda Kabupaten Sumedang.

Evaluasi terhadap penataan kelembagaan Pemda Kabupaten Sumedang dilakukan berdasarkan analisa kuantitatif dan kualitatif terhadap data primer dan sekunder yang berhasil dikumpulkan oleh tim peneliti. Analisa yang dilakukan didasarkan pada tiga faktor yang dianggap paling menentukan efektifitas dan efisiensi kelembagaan pemerintah daerah, yaitu:

- Kesesuaian bentuk kelembagaan dengan beban kerja yang dimiliki;
- Kesesuaian struktur organisasi dengan kewenangan yang dimiliki;
- Kesesuaian tugas pokok dan fungsi antar kelembagaan daerah.

Pemilihan bentuk lembaga-lembaga daerah yang mewadahi kewenangan-kewenangan pemerintah daerah harus didasarkan pada kebutuhan riil, beban pekerjaan dan analisis homogenitas (dengan kriteria kesamaan basis kewenangan dan keterkaitan kewenangan). Dengan asumsi bahwa analisis kebutuhan riil dan analisa homogenitas secara implisit tercakup dalam analisis beban kerja, maka kajian bentuk kelembagaan terfokus pada kesesuaiannya dengan beban kerja yang dimiliki oleh Pemda Kabupaten Sumedang.

Adapun analisa beban kerja untuk menentukan bentuk kelembagaan yang sesuai dilakukan dengan menggunakan suatu model formulasi yang dikembangkan oleh Subandi et al (2000) yaitu: $BKL = f(\text{Jumlah Penduduk} + \text{Luas Wilayah} + \text{Jumlah Pegawai} + \text{Besarnya Anggaran} + \text{Jumlah Layanan})$. Dengan berdasarkan prosedur perhitungan statistis yang cukup sederhana dan teliti maka dihasilkan suatu rentang nilai untuk menentukan bentuk kelembagaan. Hasil perhitungan nilai dari faktor-faktor penentu bentuk kelembagaan yang diberikan oleh para responden menghasilkan gambaran bahwa bentuk kelembagaan yang dipilih untuk melaksanakan beban pekerjaan Pemda Kabupaten Sumedang adalah kurang proporsional sehingga perlu dilakukan penyesuaian-penyesuaian berupa pengembangan bentuk, pengurangan bentuk, dan atau penggabungan.

Dasar penentuan struktur organisasi adalah hasil analisis kewenangan daerah dan potensi daerah. Dengan demikian, dalam mengkaji penataan kelembagaan Pemerintah Daerah Kabupaten Sumedang dilakukan analisa kesesuaian antara struktur organisasi pemerintah daerah dengan kewenangan yang dimilikinya. Berdasarkan hasil analisa kualitatif dan kuantitatif terhadap data primer dan sekunder yang diperoleh tim peneliti maka informasi tersebut dapat disimpulkan sebagai berikut:

- Dilihat dari kesesuaian bentuk kelembagaan dengan beban kerjanya, nampak bahwa beberapa kelembagaan yang ada saat ini secara kuantitatif belum memenuhi kriteria efisiensi dan keadilan;
- Struktur organisasi Pemda Kabupaten Sumedang belum memadai seluruh kewenangan yang ditetapkan, misalnya kewenangan dibidang kesehatan dan penanaman modal;
- Kewenangan yang ditetapkan tidak mencakup fungsi-fungsi manajemen yang dibutuhkan, misalnya dibidang pendidikan dan koperasi;
- Struktur organisasi memadai kewenangan-kewenangan yang tidak ditetapkan, misalnya dibidang pertanian;
- Struktur organisasi cenderung mempersempit beberapa kewenangan yang ditetapkan, misalnya dibidang pertanian dan penerangan;

- Besaran unit organisasi tidak sesuai dengan besaran kewenangan, contohnya kewenangan dibidang perhubungan;
- Kewenangan bersifat terlalu umum sehingga tidak menyentuh substansi yang spesifik, misalnya dibidang industri dan perdagangan dan sosial;
- Kewenangan yang ditetapkan belum jelas, misalnya dalam hal batasan kewenangan (contoh dibidang PU, Pertamben, Penerangan, Pariwisata dan Lingkungan Hidup) dan dalam hal substansi kewenangan (contoh dibidang tenaga kerja dan kependudukan);
- Kewenangan yang ditetapkan merupakan fungsi yang melekat pada Pemerintah Daerah dan seluruh perangkatnya, misalnya dibidang pemberdayaan masyarakat, bidang ekonomi dan keuangan daerah, politik dalam negeri dan administrasi publik serta dibidang hukum dan perundang-undangan.
- Belum ada kesamaan persepsi antar aparat tentang hakikat otonomi daerah dan kaitannya dengan penataan kelembagaan, yang semestinya penataan kelembagaan diarahkan dalam rangka peningkatan kualitas pelayanan, kemandirian, dan kemandirian daerah, sesuai dengan hakikat dan jiwa otonomi daerah;
- Atas dasar hal tersebut, maka langkah pertama dalam melakukan penataan kembali kelembagaan Daerah Kabupaten Sumedang adalah, melakukan penyamaan persepsi antar aprarat tentang hakikat otonomi itu sendiri dan kaitannya dengan penataan kelembagaan daerah.

