

BAB II

GAMBARAN UMUM REFORMASI BIROKRASI dan PROFESIONALISME DI PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

A. Profil Pemerintahan provinsi DIY

A.1.1 Sejarah DIY

Daerah Istimewa Yogyakarta keberadaannya dalam konteks historis dimulai dari sejarah berdirinya Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat berdasarkan Perjanjian Giyanti 1755. Berawal dari sini muncul suatu sistem pemerintahan yang teratur dan kemudian berkembang, hingga akhirnya sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta yang merupakan suatu bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat didirikan pada tahun 1755 oleh Pangeran Mangkubumi yang bergelar Sultan Hamengku Buwono I, sedangkan Kadipaten Pakualaman didirikan pada tahun 1813 oleh Pangeran Notokusumo (saudara Sultan Hamengku Buwono II) yang bergelar Adipati Paku Alam I.

Sejak berdirinya, baik Kasultanan maupun Kadipaten adalah pemerintahan kerajaan yang diakui kedaulatannya. Pada masa kolonial Belanda, pemerintahan di Kasultanan Yogyakarta diatur kontrak politik yang dilakukan pada tahun 1877, 1921, dan 1940, antara Sultan dengan Pemerintah Kolonial Belanda. Hal ini menunjukkan bahwa Keraton tidak tunduk begitu saja kepada Belanda. Pemerintah Hindia Belanda mengakui Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman sebagai kerajaan yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahannya sendiri yang dikenal dengan istilah *zifbesturende landschappen*. Kontrak politik terakhir Kasultanan Ngayogyakarta tercantum dalam *Staatsblaad*

1941 Nomor 47, sedangkan kontrak politik Kadipaten Pakualaman dalam *Staatsblaad* 1941 Nomor 577.

Pada masa pendudukan Jepang, Yogyakarta diakui sebagai Daerah Istimewa atau *Kooti* dengan *Koo* sebagai kepalanya, yakni Sri Sultan Hamengku Buwono IX. Di bawah *Kooti*, secara struktural ada wilayah-wilayah pemerintahan tertentu dengan para pejabatnya.

Setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia (RI), Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII menyatakan kepada Presiden RI bahwa Daerah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Daerah Kadipaten Pakualaman menjadi wilayah Negara RI, bergabung menjadi satu kesatuan yang dinyatakan sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab langsung kepada Presiden RI. Hal tersebut dinyatakan dalam:

1. Piagam Kedudukan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 19 Agustus 1945 dari Presiden RI;
2. Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 5 September 1945 (dibuat secara terpisah);
3. Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 30 Oktober 1945 (dibuat dalam satu naskah).

Keunikan pengalaman Yogyakarta merupakan salah satu fakta yang menjadikannya sebagai daerah istimewa. Dalam proses perkembangan pemerintahannya, Yogyakarta berproses dari tipe pemerintahan feodal dan tradisional menjadi suatu pemerintahan dengan struktur modern.

Dalam perkembangan dan dinamika negara bangsa terdapat keterkaitan yang erat antara Republik Indonesia dan DIY. Entitas DIY mempunyai aspek politis-yuridis berkaitan dengan sejarah berdirinya yang merupakan wujud pengintegrasian diri dari sebuah kerajaan ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan respons atas eksistensi DIY dan juga merupakan pengakuan kewenangan untuk menangani berbagai urusan dalam menjalankan pemerintahan serta urusan yang bersifat khusus. Undang-Undang ini telah diubah dan ditambah, terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 (Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 71, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1819) yang sampai saat ini masih berlaku. Dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa DIY merupakan daerah setingkat provinsi dan meliputi bekas Daerah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Daerah Kadipaten Pakualaman. Pada setiap Undang-Undang yang mengatur Pemerintahan Daerah, dinyatakan keistimewaan DIY tetap diakui.

Dalam rangka perubahan dan penyesuaian serta penegasan Keistimewaan DIY Pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Nomor 13/2012 Tentang Keistimewaan DIY yang disahkan 31 Agustus 2012 dan diundangkan pada tanggal 3 September 2012.

Pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan demokratis, ketentraman dan kesejahteraan masyarakat, menjamin ke-bhineka-tunggal-ika-an, dan melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa. Pengaturan tersebut

berlandaskan atas pengakuan atas hak asal-usul, kerakyatan, demokrasi, kebhineka-tunggal-ika-an efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional dan pendayagunaan kearifan lokal. Oleh karenanya dengan memperhatikan aspek historis, sosiologis, dan yuridis substansi Keistimewaan DIY diletakkan pada tingkatan pemerintah provinsi.

Kewenangan dalam urusan Kestimewaan seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Pasal 7 ayat 2 meliputi : tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; kebudayaan; pertanahan; dan tata ruang. Dengan demikian, Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan yang meliputi kewenangan urusan Keistimewaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 dan kewenangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Sesuai dengan UU No 32 tahun 2004, maka posisi DIY sebagai daerah yang setara dengan provinsi mengandung arti bahwa Gubernur merupakan Kepala Daerah Otonom dan sekaligus wakil pemerintah pusat di daerah.

A.1.2 Kondisi Geografis

A.1.2.1 Kondisi Fisik

Kondisi fisik di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dapat ditinjau dari kondisi geografi, iklim, geologi, gomorfologi, jenis tanah, dan hidrologi daerah. Kondisi geografi daerah menerangkan tentang posisi spasial daerah dalam kaitannya dengan daerah lain yang ada di sekitarnya, baik dalam hal luas wilayah, batas-batas wilayah, maupun batas-batas potensi sumberdaya alam kewilayahan. Penggambaran kondisi geografi daerah dilakukan baik dengan deskripsi tulisan maupun melalui presentasi peta wilayah. Kondisi iklim suatu potensi sangat

berpengaruh pada potensi daerah bersangkutan, baik dalam potensi sumberdaya alam maupun dalam potensi kebencanaan alam. Deskripsi klimatologis Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang diuraikan berupa curah hujan dan suhu udara. Kedua parameter iklim ini sangat berpengaruh pada potensi pengembangan sumberdaya alam, baik dilihat sebagai potensi cadangan alamiah maupun potensi alam berkesinambungan. Curah hujan sebagai input air ke permukaan bumi membawa akibat pada variasi potensi hidrologi daerah bersangkutan, sehingga uraian hidrologi daerah tidak boleh dipisahkan dengan kondisi klimatologisnya, terutama dengan curah hujan. Air hujan yang jatuh ke permukaan bumi akan mengalami proses-proses evaporasi (kembali ke atmosfer sebagai uap air), infiltrasi (menjadi air tanah), dan genangan/limpasan (sebagai air permukaan).

Potensi airtanah dan keberadaan air permukaan satu daerah tidak sama dengan daerah lainnya walaupun keduanya mempunyai curah hujan yang sama. Hal ini disebabkan kondisi lahan (geologi, geomorfologi, dan tanah) setiap daerah berbeda. Perbedaan-perbedaan ini akhirnya membawa keberagaman dalam potensi sumberdaya alam dan potensi kebencanaan alam sehingga antara pengembangan sumberdaya alam daerah harus memperhatikan potensi-potensi alam tersebut.

Pengembangan suatu potensi sumberdaya alam harus memperhatikan sifat dari sumberdaya yang akan dikembangkan, yaitu apakah sumberdaya alam tersebut berupa cadangan (tak terbarui, misalnya tambang mineral/batuan) atau sebagai sumberdaya alam yang terbarui (terbarui, misalnya biota). Dengan kata lain, pengembangan sumberdaya alam harus memperhatikan kesinambungan pemanfaatan dan kelestarian lingkungan. Kekeliruan pengembangan sumberdaya alam selain berdampak pada degradasi sumberdaya alam bersangkutan juga berperan dalam memicu terjadinya bencana alam yang berakibat sangat merugikan.

A.1.2.2 Kondisi Geografis & Administrasi Wilayah

Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terletak di bagian selatan tengah Pulau Jawa yang dibatasi oleh Samudera Hindia di bagian selatan dan Propinsi Jawa Tengah di bagian lainnya. Batas dengan Propinsi Jawa Tengah meliputi:

- Kabupaten Wonogiri di bagian tenggara
- Kabupaten Klaten di bagian timur laut
- Kabupaten Magelang di bagian barat laut
- Kabupaten Purworejo di bagian barat

Secara astronomis, Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terletak antara $70^{\circ} 33' \text{ LS}$ - $8^{\circ} 12' \text{ LS}$ dan $110^{\circ} 00' \text{ BT}$ - $110^{\circ} 50' \text{ BT}$.

Komponen fisiografi yang menyusun Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari 4 (empat) satuan fisiografis yaitu Satuan Pegunungan Selatan (Dataran Tinggi Karst) dengan ketinggian tempat berkisar antara 150 - 700 meter, Satuan Gunungapi Merapi dengan ketinggian tempat berkisar antara 80 - 2.911 meter, Satuan Dataran Rendah yang membentang antara Pegunungan Selatan dan Pegunungan Kulonprogo pada ketinggian 0 - 80 meter, dan Pegunungan Kulonprogo dengan ketinggian hingga 572 meter.

Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai luas 3.185,80 km², terdiri dari 4 kabupaten dan 1 Kota, yaitu Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman, Kabupaten Bantul, Kabupaten Gunungkidul, dan Kabupaten Kulonprogo. Setiap kabupaten/kota mempunyai kondisi fisik yang berbeda sehingga potensi alam yang tersedia juga tidak sama. Perbedaan kondisi fisik ini ikut menentukan dalam rencana pengembangan daerah.

A.1.3 Visi dan Misi Daerah Istimewa Yogyakarta

A.1.3.1 Visi

“Daerah Istimewa Yogyakarta Yang Lebih Berkarakter, Berbudaya, Maju, Mandiri dan Sejahtera Menyongsong Peradaban Baru”

Daerah Istimewa Yogyakarta yang lebih berkarakter dimaknai sebagai kondisi masyarakat yang lebih memiliki kualitas moral yang positif, memanusiakan manusia sehingga mampu membangun kehidupan yang bermanfaat bagi dirinya sendiri dan bagi orang lain. Ini sejalan dengan konsep Daerah Istimewa Yogyakarta yang berbudaya, dimana interaksi budaya melalui proses inkulturasi dan akulturasi justru mampu memperkuat budaya lokal, menambah daya tahan serta mengembangkan identitas budaya masyarakat dengan kearifan dan keunggulan lokal. Daerah Istimewa Yogyakarta yang maju dimaknai sebagai peningkatan kualitas kehidupan masyarakat secara lebih merata dengan menurunnya ketimpangan antar penduduk dan menurunnya ketimpangan antar wilayah. visi ini juga menggambarkan kemajuan yang tercermin dalam keseluruhan aspek kehidupan, dalam kelembagaan, pranata-pranata, dan nilai-nilai yang mendasari kehidupan politik dan sosial.

Sementara Daerah Istimewa Yogyakarta yang mandiri adalah kondisi masyarakat yang mampu memenuhi kebutuhannya (*self-help*), mampu mengambil keputusan dan tindakan dalam penanganan masalahnya, dan mampu merespon dan berkontribusi terhadap upaya pembangunan dan tantangan zaman secara otonom dengan mengandalkan potensi dan sumber daya yang dimiliki. Masyarakat yang sejahtera dimaknai sebagai kondisi masyarakat yang relatif terpenuhi kebutuhan

hidupnya baik spiritual maupun material secara layak dan berkeadilan sesuai dengan perannya dalam kehidupan.

A.1.3.2 Misi

1. Membangun peradaban yang berbasis nilai-nilai kemanusiaan. Misi ini mengemban upaya untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat dengan memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi serta menjunjung tinggi nilai-nilai budaya untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia. Misi ini juga dimaknai sebagai upaya mendorong peningkatan derajat kesehatan seluruh masyarakat, serta meningkatkan kualitas kehidupan manusia secara paripurna, yakni memenuhi kebutuhan manusia yang terentang mulai dari kebutuhan fisik sampai sosial.
2. Menguatkan perekonomian daerah yang didukung dengan semangat kerakyatan, inovatif dan kreatif. Misi ini mengemban upaya untuk meningkatkan produktivitas rakyat agar rakyat lebih menjadi subyek dan aset aktif pembangunan daerah dan mampu menciptakan pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan merata, mengurangi tingkat kemiskinan, mengurangi ketimpangan pendapatan dan tingkat pengangguran, serta membangkitkan daya saing agar makin kompetitif.
3. Meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik. Penyelenggaraan pemerintahan yang bertanggung jawab, efektif, dan efisien, melalui sinergitas interaksi yang konstruktif di antara domain negara, sektor swasta, dan masyarakat. Misi ini mengemban tujuan peningkatan efektivitas layanan birokrasi yang responsif, transparan dan akuntabel, serta meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik.

4. Memantapkan prasarana dan sarana daerah. Peningkatan pelayanan publik yang berkualitas dilakukan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan dan kesesuaian tata ruang.

A.1.4 Tujuan dan Sasaran

A.1.4.1 Tujuan

Mengacu kepada misi yang telah ditetapkan, maka tujuan yang hendak dicapai atau dihasilkan dalam kurun waktu 5 tahu adalah, sebagai berikut :

1. *Misi Membangun peradaban berbasis nilai-nilai kemanusiaan*, dengan tujuan :
 - a. Mewujudkan peningkatan pengetahuan budaya, pelestarian dan pengembangan hasil budaya;
 - b. Mewujudkan pengembangan pendidikan yang berkarakter;
 - c. Mewujudkan peningkatan derajat kualitas hidup;
2. *Misi Menguatkan perekonomian daerah yang didukung dengan semangat kerakyatan, inovatif dan kreatif*, dengan tujuan :
 - a. Memacu pertumbuhan ekonomi daerah yang berkualitas dan berkeadilan yang didukung dengan semangat kerakyatan, inovatif dan kreatif.
 - b. Mewujudkan peningkatan daya saing pariwisata.
3. *Misi Meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik*, dengan tujuan :
 - a. Mewujudkan pengelolaan pemerintahan secara efisien dan efektif
4. *Misi Memantapkan prasarana dan sarana daerah*, dengan tujuan :
 - a. Mewujudkan pelayanan publik

- b. Menjaga kelestarian lingkungan dan kesesuaian Tata Ruang.

A.1.4.2 Sasaran

Mengacu kepada misi yang telah ditetapkan, maka sasaran yang hendak dicapai atau dihasilkan dalam kurun waktu 5 tahu adalah, sebagai berikut :

1. *Misi Membangun peradaban berbasis nilai-nilai kemanusiaan, dengan tujuan*
 - a. Peran serta dan apresiasi masyarakat dalam pengembangan dan pelestarian budaya meningkat.
 - b. Melek huruf masyarakat meningkat.
 - c. Aksesibilitas pendidikan meningkat.
 - d. Daya saing pendidikan meningkat.
 - e. Harapan hidup masyarakat meningkat.
2. *Misi Memperkuat perekonomian daerah yang didukung dengan semangat kerakyatan, inovatif dan kreatif, dengan tujuan :*
 - a. Pendapatan masyarakat meningkat.
 - b. Ketimpangan antar wilayah menurun.
 - c. Kesenjangan pendapatan masyarakat menurun.
 - d. Kunjungan wisatawan nusantara dan wisatawan mancanegara meningkat.
 - e. Lama tinggal wisatawan nusantara dan wisatawan mancanegara meningkat.
3. *Misi Meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik, dengan tujuan :*
 - a. Akuntabilitas kinerja pemerintah daerah meningkat.
 - b. Akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah meningkat.
4. *Misi Memantapkan prasarana dan sarana daerah, dengan tujuan :*

- a. Layanan publik meningkat, terutama pada penataan sistem transportasi dan akses masyarakat di pedesaan.
- b. Kualitas lingkungan hidup meningkat

A.1.5 Jumlah Penduduk

Jumlah penduduk DIY pada tahun 2010 menurut hasil Sensus Penduduk (SP) 2010 sebanyak 3.457.491 jiwa dengan komposisi jumlah penduduk berjenis kelamin laki-laki sebanyak 1.708.910 jiwa dan perempuan sebanyak 1.748.581 jiwa. Sex ratio penduduk DIY sebesar 97,73.

Tabel 2.1

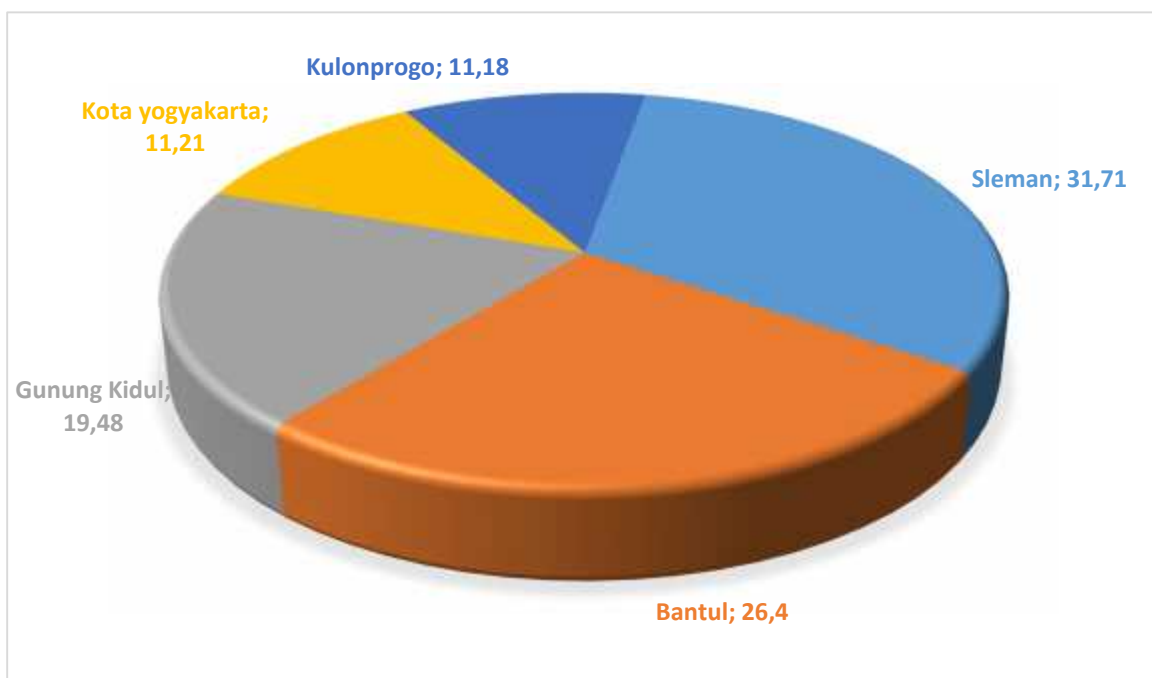
Jumlah Penduduk DIY Hasil Sensus Penduduk 2010

Kabupaten/Kota	Laki-laki	Perempuan	Jumlah	Sex Ratio
Kota Yogyakarta	189.137	199.49	388.627	94,81
Bantul	454.491	457.012	911.503	99,45
Kulon Progo	190.694	198.175	388.869	96,23
Gunungkidul	326.703	348.679	675.382	93,70
Sleman	547.885	545.225	1.093.110	100,49
DIY	1.708.910	1.748.581	3.457.491	97,73

Sumber: DIY Dalam Angka 2013, BPS DIY

Estimasi jumlah penduduk DIY pada tahun 2012 menurut BPS sebanyak 3.514.762 jiwa dengan komposisi penduduk laki-laki sebanyak 1.737.506 jiwa dan perempuan sebanyak 1.777.256 jiwa. Dari tabel di atas, persebaran penduduk DIY menurut Kabupaten/Kota tahun 2012 terbanyak berada di Kabupaten Sleman yaitu sebanyak 1.114.833 jiwa atau sebesar 31,71%. Wilayah dengan jumlah penduduk

terbanyak kedua yaitu Kabupaten Bantul sebanyak 927.956 jiwa atau sebesar 26,40 %, disusul oleh Kabupaten Gunungkidul pada urutan ketiga dengan jumlah penduduk sebanyak 684.740 jiwa atau sebesar 19,48%. Selanjutnya, wilayah dengan jumlah penduduk paling sedikit adalah Kota Yogyakarta dan Kabupaten Kulon Progo dengan jumlah penduduk masing-masing sebanyak 394.012 jiwa dan 393.221 jiwa atau sebesar 11,21% dan 11,18 %.



Sumber : *DIY Dalam Angka 2013, BPS DIY*

A.1.6 Kepegawaian

Pegawai sebagai aset dan unsur utama dalam organisasi memegang peranan yang sangat menentukan dalam pencapaian tujuan organisasi. Semua unsur sumber daya organisasi tidak akan berfungsi tanpa ditangani oleh manusia yang merupakan penggerak utama jalannya organisasi. Tanpa didukung dengan kinerja yang baik atau tinggi dari aparatur, suatu organisasi akan mengalami kesulitan dalam proses

pencapaian tujuannya. Peningkatan profesionalisme pegawai dimaksudkan untuk mewujudkan sumber daya aparatur yang handal dan berkompeten dengan bidang tugasnya.

Jumlah pegawai negeri sipil (PNS) di DIY pada 31 Desember 2012 sebanyak 7.347 orang, terdiri dari 4.421 orang atau 60,17% berjenis kelamin laki-laki dan 2.926 orang atau 39,83% merupakan pegawai perempuan. Dilihat dari jenjang pendidikan PNS di DIY, sebagian besar merupakan pegawai dengan tingkat pendidikan S1 dan SMA. Jumlah PNS dengan pendidikan S1 sebanyak 2.936 orang atau 39,96% dari total PNS, sedangkan PNS dengan pendidikan SLTA sebanyak 2.414 orang atau 32,86% dari total PNS di DIY. Sementara itu, pada tahun 2012 jumlahnya pegawai di Lingkungan Pemerintah DIY berkurang 543 orang dari tahun sebelumnya (lihat grafik 2.1)

Tabel 2.2
Jumlah PNS di DIY Menurut Jenis Kelamin dan Jenjang Pendidikan Tahun 2012

Keterangan	S3	S2	S1	SM	D3	D2/D1	SMA	SMP	SD	Jumlah
Laki-Laki	2	291	1.578	77	222	133	1.660	293	165	4.421
Perempuan	1	161	1.358	91	275	254	754	23	9	2.926
Jumlah	3	452	2.936	168	497	387	2.414	316	174	7.374
Persen (%)	0,04	6,15	39,96	2,29	6,76	5,27	32,86	4,30	2,37	100

Sumber: Badan Kepegawaian Daerah DIY, 2013.

B. Biro Organisasi Setda Daerah Istimewa Yogyakarta

B.1.1 Profil Biro Organisasi

Biro Organisasi Setda Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan unsur staf yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Sekretaris Daerah DIY. Sebagai unsur Staf sesuai dengan Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2008 Tentang Organisasi Dan Tatakerja Sekretariat Daerah Dan

Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Biro Organisasi Setda DIY mempunyai tugas pokok dan fungsi menyiapkan bahan perumusan kebijakan dan mengkoordinasikan bidang kelembagaan, tatalaksana, dan analisis formasi jabatan.

Dalam penataan kelembagaan, Biro Organisasi Setda DIY mempunyai tugas pokok dan fungsi dalam pengembangan kelembagaan sesuai dengan kebutuhan daerah dengan mempertimbangkan potensi dan keistimewaan daerah, dengan harapan kelembagaan tersebut dapat berperan dan berfungsi secara efektif dan efisien.

Dalam penataan ketatalaksanaan, Biro Organisasi mempunyai tugas pokok dan fungsi dalam menentukan sistem dan prosedur kerja , standarisasi serta tatalaksana pelayanan umum.

Dalam pendayagunaan aparatur, Biro Organisasi mempunyai tugas pokok dan fungsi dalam menyiapkan bahan perumusan kebijakan analisa dan formasi jabatan dan pengembangan kinerja jabatan.

Dengan demikian Biro Organisasi memiliki peran strategis dalam upaya pencapaian salah satu misi Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, yakni meningkatkan efisiensi dan efektivitas tata kelola pemerintahan yang berbasis good governance.

B.1.2 Visi dan Misi Biro Organisasi

B.1.2.1 Visi Biro Organisasi

Bertitik tolak dari dasar filosofi Hamemayu Hayuning Bawana, kondisi dan aspek-aspek yang potensial yang berkembang selama ini serta mempertimbangkan perkembangan global yang pesat perlu diwujudkan suatu kondisi dinamis masyarakat yang maju, namun tetap menjunjung tinggi nilai-nilai budaya yang adiluhung. Sehubungan dengan hal tersebut maka visi pembangunan DIY yang akan dicapai selama lima tahun mendatang adalah sebagai berikut:

"Pemerintah Daerah yang katalistik dan masyarakat yang mandiri berbasis kekuatan ekonomi lokal dan sumberdaya manusia yang profesional dan beretika"

Untuk mewujudnya visi tersebut ditempuh melalui empat misi pembangunan daerah sebagai berikut:

1. Pengembangan kualitas sumber daya manusia yang sehat, cerdas, profesional, humanis dan beretika dalam mendukung terwujudnya budaya yang adiluhung.
2. Penguatan fondasi kelembagaan dan pemantapan struktur ekonomi daerah berbasis pariwisata yang didukung potensi lokal dengan semangat kerakyatan menuju masyarakat yang sejahtera.
3. Peningkatan Efisiensi dan efektivitas tata kelola pemerintahan yang berbasis good governance.
4. Pemantapan prasarana dan sarana daerah dalam upaya peningkatan pelayanan publik.

Biro Organisasi sebagai lembaga staffing yang membantu Sekretaris Daerah dalam menyiapkan bahan perumusan kebijakan dan mengkoordinasikan bidang

kelembagaan, tatalaksana, dan analisis formasi jabatan. Berdasarkan visi dan misi Pemerintah Provinsi DIY lima tahun mendatang yang menjadi dasar visi Biro Organisasi, di samping mempertimbangkan sumberdaya dan lingkungan strategis yang mempengaruhi eksistensi Biro Organisasi, kemudian yang tidak kalah penting adalah bahwa visi ini jelas dan konkrit sehingga dalam kurun lima tahun ke depan dapat tercapai sepanjang kebijakan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah konstan dan kontinyu, maka visi Biro Organisasi adalah sebagai berikut :

"Menjadi institusi yang menunjang terwujudnya kapasitas Pemda melalui peningkatan kualitas Kelembagaan, Ketatalaksanaan dan Analisis Jabatan"

B.1.2.2 Misi Biro Organisasi

Berdasarkan visi yang telah ditetapkan tersebut untuk merealisasikannya diperlukan langkah-langkah dalam peningkatan kualitas kelembagaan, ketatalaksanaan dan analisis jabatan. Sesuai dengan tugas dan fungsinya maka akan sangat strategis apabila untuk merealisasikan visi lebih menitikberatkan pada peningkatan kualitas hasil yang berupa bahan kebijakan di bidang kelembagaan, ketatalaksanaan dan analisis jabatan. Sehingga pimpinan dapat mengambil kebijakan secara cepat, tepat dan benar. Meningkatkan kualitas hasil sebenarnya pekerjaan yang tidak mudah karena harus didukung oleh sumberdaya manusia, keuangan, sarana prasarana. Hal tersebut memang merupakan tuntutan yang harus dipenuhi dalam penetapan misi organisasi sehingga tidak mungkin misi tanpa kualitas yaitu efektif, efisien, unggul, inovatif dan menunjukkan prestasi kerja tinggi.

Atas dasar pertimbangan tersebut maka misi Biro Organisasi adalah :

1. Meningkatkan kualitas SDM dan pelayanan internal.
2. Meningkatkan Kualitas Analisis, Pengembangan Kelembagaan, dan Pembinaan/Pengendalian Kelembagaan Kabupaten/Kota.
3. mewujudkan Pemberdayaan Kapasitas dan Budaya Organisasi.
4. Mewujudkan Pengembangan Analisis Jabatan dan Kinerja Jabatan.
5. Meningkatkan Kualitas Sistem dan Prosedur, Standarisasi serta Tatalaksana Pelayanan Umum.

C.1.1 Tujuan

Tujuan adalah penjabaran/implementasi dari pernyataan misi. Tujuan adalah sesuatu atau apa yang akan dicapai atau dihasilkan pada jangka waktu periode perencanaan, misalnya dalam rencana strategis adalah 1 (satu) sampai 5 (lima) tahun. Pada umumnya penetapan tujuan didasarkan pada faktor-faktor kunci keberhasilan yang dilakukan setelah penetapan visi dan misi. Tujuan tidak selalu harus dinyatakan dalam bentuk kuantitatif, namun harus dapat menunjukkan suatu kondisi/keadaan yang ingin dicapai dimasa yang akan datang. Tujuan akan mengarahkan perumusan sasaran, kebijaksanaan, program, dan kegiatan dalam mewujudkan misi. rena itu, tujuan harus dapat menyediakan dasar yang kuat untuk menetapkan indikator kinerja. Oleh karena itu dalam merumuskan tujuan sebaiknya menggunakan kriteria :

1. Berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah.
2. Merupakan pelaksanaan atau penjabaran misi.
3. Menjawab permasalahan dan isu-isu strategis.
4. Menggambarkan hasil yang ingin dicapai.

5. Harus menantang, realistis tidak meninggalkan idealisme.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas maka rumusan tujuan Biro Organisasi untuk lima tahun ke depan adalah :

1. Mewujudkan profesionalisme SDM dan pelayanan internal.
2. Mewujudkan kelembagaan yang efektif dan efisien.
3. Memfasilitasi terwujudnya kelembagaan Kabupaten/Kota yang efektif dan efisien.
4. Mewujudkan penguatan kapasitas kelembagaan.
5. Internalisasi dan pengembangan budaya organisasi.
6. Meningkatkan kualitas analisis jabatan.
7. Meningkatkan kualitas kinerja jabatan.
8. Mewujudkan sistem dan prosedur penyelenggaraan pemerintahan.
9. Mengembangkan standarisasi dan tatalaksana pelayanan umum.

D.1.1 Sasaran

Sasaran adalah penjabaran dari tujuan secara terukur, yaitu sesuatu yang akan dicapai/dihasilkan secara nyata oleh organisasi dalam jangka waktu tahunan, semester, triwulan, dan bulanan. Sasaran harus menggambarkan hal yang ingin dicapai melalui tindakan-tindakan yang akan dilakukan untuk mencapai tujuan. Sasaran memberikan fokus pada penyusunan kegiatan sehingga bersifat spesifik, terinci, dapat diukur dan dapat dicapai. Uraian di atas jelas menunjukkan pengertian yang berbeda antara tujuan dan sasaran, namun sering ditempatkan berpasangan. Tujuan ialah pernyataan umum dari apa yang akan diselesaikan, sedang sasaran

adalah pernyataan detail/jelas bagaimana menyelesaikan tujuan.

Oleh karena itu dalam merumuskan sasaran harus dengan kriteria :

1. Spesifik, artinya sasaran harus menggambarkan hasil spesifik yang diinginkan dan memberikan tolok ukur yang jelas bagi program dan kegiatan.
2. Menantang namun dapat dicapai sehingga realistis dengan kemampuan sumberdaya yang dimiliki.
3. Dapat dicapai dalam kurun waktu satu sampai lima tahun.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas maka rumusan sasaran Biro Organisasi untuk lima tahun ke depan adalah :

1. Meningkatnya kompetensi SDM.
2. Meningkatnya kualitas pelayanan internal.
3. Terwujudnya kelembagaan Pemda DIY sesuai kebutuhan, potensi daerah dan kemampuan daerah.
4. Terwujudnya kelembagaan non struktural di lingkungan Pemda Provinsi DIY sesuai kebutuhan.
5. Meningkatnya kapasitas lembaga struktural dan lembaga non struktural.
6. Terfasilitasinya penyusunan kelembagaan Kabupaten/Kota sesuai dengan kaidah serta prinsip efektivitas dan efisiensi.
7. Terwujudnya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi kelembagaan Kabupaten/Kota dengan Provinsi.
8. Terwujudnya peta potensi instansi.

9. Meningkatnya peran dan fungsi instansi.
10. Terwujudnya pedoman budaya organisasi.
11. Tertanamnya (tersosialisasinya) nilai-nilai budaya organisasi kepada PNS di lingkungan Pemda DIY.
12. kinerja pegawai sesuai nilai-nilai budaya organisasi.
13. Terwujudnya hasil analisis jabatan di semua instansi.
14. Meningkatnya kualitas hasil analisis jabatan.
15. Meningkatnya kinerja jabatan.
16. Terwujudnya sistem dan prosedur pelayanan internal dan eksternal.
17. Meningkatnya keteraturan proses kerja pelayanan internal dan eksternal.
18. Terwujudnya standarisasi dan tatalaksana pelayanan umum.
19. Terwujudnya kepastian, efisiensi dan efektivitas pengelolaan sarana prasarana dan pembiayaan.
20. Terwujudnya pelayanan prima.

E. Tugas dan Fungsi

E.1.1 Fungsi

menyiapkan bahan perumusan kebijakan dan mengkoordinasikan bidang kelembagaan, tatalaksana, dan analisis formasi jabatan

E.1.2 Fungsi

- 1) Penyusunan program bidang kelembagaan, tatalaksana, dan analisis formasi jabatan

- 2) Penyiapan bahan kebijakan di bidang kelembagaan, tatalaksana, dan analisis formasi jabatan
- 3) Penyiapan bahan koordinasi pelaksanaan program bidang kelembagaan, tatalaksana, dan analisis formasi jabatan
- 4) Pelaksanaan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan bidang organisasi
- 5) Pelaksanaan analisis formasi jabatan
- 6) Penyiapan bahan perumusan kelembagaan Pemerintah Daerah
- 7) Pelaksanaan pembinaan dan pengendalian kelembagaan Kabupaten/Kota
- 8) Pengembangan budaya organisasi dan kapasitas kelembagaan
- 9) Pembuatan sistem dan prosedur
- 10) Pembuatan standarisasi, penatalaksanaan pelayanan umum
- 11) Pelaksanaan pemantauan dan pengevaluasian pelaksanaan kebijakan di bidang kelembagaan, tatalaksana, dan analisis formasi jabatan
- 12) Pelaksanaan kegiatan ketatausahaan

F. Isu Strategis

Eksistensi sebuah institusi bergantung pada sejauh mana institusi tersebut mampu menemukenali dan merespon isu strategis dengan berbagai kebijakan dan tindakan yang tepat. Secara umum isu strategis dapat bersumber dari lingkungan eksternal maupun lingkungan internal. Biro Organisasi sebagai institusi penyiap bahan perumusan kebijakan dan koordinasi di bidang kelembagaan, tatalaksana dan analisis jabatan sesungguhnya adalah sebuah institusi Pendayagunaan Aparatur Negara lingkup daerah. Oleh karena itu isu strategis banyak berkaitan dengan

perubahan tata kelola pemerintahan di level pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah. Beberapa diantaranya sebagai berikut:

1. Dinamika Peraturan Pemerintahan Pusat Birokrasi pemerintah bertindak dan tidak bertindak atas dasar peraturan, sehingga segala kebijakan Pusat kemudian berdampak pada penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal yang paling mendasar adalah ketentuan tentang pemerintahan daerah; urusan/kewenangan pemerintah; norma, standar, prosedur dan kriteria penyelenggaraan urusan pemerintah; manajemen organisasi perangkat daerah; tatalaksana penyelenggaraan pemerintahan; serta manajemen sumberdaya manusia aparatur. Salah satu perkembangan terbaru yang sesungguhnya semakin menguatkan peran Biro Organisasi adalah keluarnya Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 061/3936/SJ tanggal 19 Desember 2008 tentang Tindak Lanjut Penataan Organisasi Perangkat Daerah yang mengamanatkan pentingnya Biro Organisasi atau Bagian Organisasi dilibatkan sebagai Tim Anggaran Pemerintah Daerah dan Tim Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan.
2. Persepsi dan ekspektasi masyarakat Ekspektasi masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan pemerintah daerah di bidang urusan wajib dan urusan pilihan menjadi bagian dari isu strategis. Mengapa demikian karena filosofisnya pemerintah ada untuk melayani masyarakat. Ketika masyarakat berpersepsi bahwa pelayanan pemerintah tidak efektif, lamban, diskriminatif, mahal, sulit diakses, maka berarti telah terjadi kesalahan serius dalam manajemen aparatur yang segera memerlukan tindakan koreksi. Demikian pula ketika ekspektasi masyarakat meningkat yang biasanya disertai kepercayaan yang meningkat pula, maka saatnya pemerintah melakukan inovasi dan akselerasi.

3. Digital Government Services yang diadopsi oleh Pemerintah Provinsi DIY sebagai model pelayanan berbasis teknologi informasi, berdampak pada perubahan mindset dan perilaku birokrasi dari pelayanan manual kepada pelayanan digital. Proses perubahan dimaksud tentu saja harus disertai upaya inisiasi, regulasi dan asistensi penerapan tatalaksana pelayanan internal pemerintah daerah maupun pelayanan eksternal kepada masyarakat berbasis teknologi informasi.
4. Kejelasan tugas dan fungsi, keseimbangan beban kerja, pola koordinasi, pola komando dan keberlangsungan tugas dan fungsi. Core bussines (tugas inti) Biro Organisasi adalah untuk memetakan secara jelas tugas dan fungsi instansi sehingga tidak terjadi duplikasi maupun kekosongan penyelenggaraan tugas dan fungsi, terjalin pola koordinasi, terjaga kesinambungan penyelenggaraan tugas dan fungsi yang menjadi kebutuhan instansi.
5. Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Isu akuntabilitas mulai mengemuka bersamaan dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 yang mengamanatkan setiap Unit Kerja Eselon I dan II berkewajiban menyusun perencanaan strategis dan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Instansi memiliki kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban dan menerangkan kinerjanya kepada stakeholders. Isu akuntabilitas dengan demikian menekankan pentingnya membangun sistem akuntabilitas aparatur, baik menyangkut perencanaan program/kegiatan, penganggaran, penstafan, pengorganisasian, penatausahaan, monitoring maupun pengendaliannya.

C. Profil Reformasi Birokrasi di DIY

Semenjak diberlakukannya Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, telah terjadi perubahan paradigma pemerintahan dari sentralistik menjadi desentralistik. Dalam rangka Pelaksanaan asas Desentralisasi Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain yang akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Dengan demikian otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab menjadi tantangan besar bagi birokrasi pemerintah daerah untuk mereformasi diri agar menjadi lebih responsif, efisien namun tetap efektif menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan dan pembangunan.

Reformasi birokrasi di Daerah Istimewa Yogyakarta sesungguhnya telah dimulai sejak Maklumat Nomor 10 Tahun 1946 tentang Perubahan Pangreh Praja menjadi Pamong Praja, sebagai titik awal landasan perubahan filosofis pemerintahan dari pola penguasa menjadi pelayan, pengayom masyarakat. Upaya reformasi semakin kuat bergulir sejak diberlakukannya otonomi daerah, ditandai dengan kerjasama dengan Kemitraan (Partnership) bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia untuk menyelenggarakan Reformasi Terpadu Pelayanan Publik (Integrated Civil Service Reform - ICSR).

Dalam sambutan Gubernur DIY pada Peluncuran Buku Reformasi Terpadu Pelayanan Publik Pemerintah Provinsi DIY tahun 2000, disampaikan bahwa kondisi awal reformasi birokrasi Pemerintah Provinsi DIY saat itu diwarnai berbagai permasalahan, antara lain sebagai berikut:

- 1) Aspek kelembagaan diwarnai penggabungan instansi vertikal (kantor wiayah) dengan instansi pemerintah daerah, dimana terdapat 1.639 jabatan struktural yang harus disederhanakan; overlapping tugas dan fungsi antar instansi masih tinggi serta belum melembaganya Standard of Operational Procedure.
- 2) Aspek pengawasan dan akuntabilitas ditandai adanya praktik mal-administrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan; pengawasan fungsional, pengawasan melekat belum optimal
- 3) Aspek pengelolaan keuangan daerah ditandai minimnya anggaran; anggaran belum berorientasi hasil (outcome); pelaksanaan monev masih lemah; sistem informasi pengelolaan keuangan belum terintegrasi
- 4) Aspek SDM ditandai jumlah PNS yang sangat banyak mencapai 12.000 orang, jauh melebihi kebutuhan; budaya kerja PNS belum mencerminkan personifikasi abdi masyarakat; penempatan PNS belum seluruhnya berdasar pada kompetensi jabatan
- 5) Aspek budaya kerja PNS belum mencerminkan personifikasi abdi masyarakat
- 6) Aspek pelayanan publik diwarnai belum melembaganya Standar Pelayanan Minimal , terutama yang berkaitan dengan kejelasan informasi mengenai prosedur, waktu dan biaya pelayanan