

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Daerah Istimewa Yogyakarta adalah salah satu daerah istimewa setingkat provinsi di Indonesia. Daerah ini merupakan peleburan Negara Kesultanan Yogyakarta dan Negara Kadipaten Paku Alaman. Wilayahnya terletak di bagian selatan Pulau Jawa bagian tengah. DIY berbatasan dengan provinsi Jawa Tengah dan Samudera Hindia, dengan luas wilayah 3.185,80 km<sup>2</sup> atau kurang lebih 0,15% luas daratan Indonesia<sup>1</sup>.

Keistimewaan Yogyakarta merupakan warisan dari zaman sebelum kemerdekaan. Pada awalnya DIY memiliki status sebagai sebuah kerajaan vassal atau negara bagian. Status istimewa Yogyakarta bukanlah tanpa arti, DIY merupakan salah satu daerah yang kaya akan potensi budaya. Tidak hanya budaya bendawi yang kasat mata (tangible culture) tetapi juga berwujud sistem nilai (intangibile culture). Keanekaragaman budaya di daerah ini menjadi salah satu faktor yang membuat DIY berbeda dengan wilayah lain di Indonesia.

---

<sup>1</sup> Dppka, Dalam “*Kajian Hukum Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*” dikutip dari <http://dppka.jogjaprov.go.id/document/infoyogyakarta.pdf> pada tanggal 8 Oktober 2014 pada pukul 20.59

Negara Kesatuan Republik Indonesia mengakui daerah-daerah istimewa seperti DIY. Hal ini terbukti dengan adanya pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Adapun pernyataannya sebagai berikut :

“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengintai dasar pemusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul daerah yang bersifat istimewa”.

Dalam menindak lanjuti pasal 18 UUD 1945, dibentuk pula beberapa Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah. Beberapa undang-undang yang dimaksud adalah sebagai berikut: UU No. 1 Tahun 1945 tentang kedudukan Komite Nasional Daerah, dimana UU ini merupakan salah satu cara awal untuk menerapkan demokrasi di Daerah. Setelah UU No.1 Tahun 1945 tersebut, dibentuk pula UU No. 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-daerah yang berhak Mengatur dan Mengurus Rumah tangganya Sendiri. Dalam pasal 1 ayat (2) UU tersebut antara lain dinyatakan,

“Daerah-daerah yang mempunyai hak, asal usul dan di zaman sebelum RI mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa dengan Undang-Undang Pembentukan dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa yang setingkat dengan Provinsi, Kabupaten atau Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.”

Seiring berjalannya waktu dan karena berkembangnya ketatanegaraan, ditetapkan pula UU No. 1 tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. UU ini merupakan pembaharuan dari UU No. 22 tahun 1948, sesuai dengan negara kesatuan. Pada UU No. 1 tahun 1957, keistimewaan DIY terletak pada kedudukan kepala daerahnya. Dan pada UU No. 22 tahun 1948

memiliki isi yang sejalan yaitu kepala daerah istimewa diangkat oleh pemerintah pusat dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu pada zaman sebelum RI dan yang masih menguasai daerahnya, dengan syarat-syarat tertentu. Selanjutnya yang menjadi UU pemerintah daerah adalah UU No. 18 tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. UU ini dibuat sewaktu PKI beberapa waktu menjelang meletusnya, sehingga dalam UU ini sempat dimasukkan ketentuan bahwa terciptanya demokrasi (terpimpin) maka di dalam pimpinan DPRD, pembentukan Wakil-wakil Ketua harus menjamin poros Nasional. Selain itu UU ini terkenal dengan pemberian Otonomi yang seluas-luasnya.<sup>2</sup>

Untuk dapat melancarkan dan melaksanakan pembangunan, maka dibuat pula UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Tujuan UU ini adalah pada pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi. UU ini berlaku untuk seluruh daerah di Indonesia, termasuk DIY. Meskipun dimaksudkan untuk penyeragaman kedudukan Pemerintah Daerah, namun UU ini tetap mengakui Keistimewaan DIY. Hal ini dapat dilihat dari pasal 91 (Aturan Peralihan) huruf b, yang berbunyi:

“Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang sekarang adalah Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menurut undang-undang ini dengan sebutan Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dan Wakil Kepala Daerah Yogyakarta, yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat, dan cara pengangkatan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah lainnya.

---

<sup>2</sup> Inu Kencana Syafii, *Ilmu Pemerintahan*, Mandar Maju, Bandung, 2007.

Kemudian UU Nomor 22 tahun 1999 yang dibentuk untuk menyesuaikan diri dengan arus reformasi sehingga dengan demikian daerah-daerah yang selama ini didominasi oleh pusat dicoba untuk diberikan otonomi dengan tetap memberikan rambu-rambu pencegahan desintegrasi.<sup>3</sup>

Dasar dari terselenggaranya pemerintah daerah di atur pula pada Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pasal 2 ayat (8) Undang-Undang tersebut menyatakan secara jelas bahwa negara Indonesia mengakui dan menghormati daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Pada tanggal 30 Agustus tahun 2012 dengan penuh pro dan kontra yang terjadi, keistimewaan DIY diakui setelah disahkannya Rancangan Undang-Undang Keistimewaan menjadi Undang-Undang Keistimewaan Nomor 13 Tahun 2012 oleh DPR (Dewan Perwakilan Rakyat). Undang-undang ini terdiri atas 16 bab dan 51 pasal yang mengatur keistimewaan DIY secara lebih menyeluruh. Terdapat beberapa pertimbangan terbentuknya UU ini, adapun alasannya sebagai berikut: Pengisian jabatan gubernur yang masih melahirkan kontroversi karena tidak memiliki kejelasan aturan, sehingga membutuhkan instrument hukum baru yang jelas; pengaturan mengenai subtansi keistimewaan masih belum terumuskan secara jelas; serta perkembangan politik Indonesia pada tingkat nasional menunjukkan masih

---

<sup>3</sup> Ibid

tersendatnya proses reformasi.<sup>4</sup> Tujuan dari Undang-Undang ini disebutkan dalam Pasal 5 ayat (1), yaitu :

- a. Mewujudkan pemerintahan yang demokratis
- b. Mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat
- c. Mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin kebhinneka-tunggal-ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia
- d. Menciptakan pemerintahan yang baik, dan
- e. Melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam rmenjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

Dalam Pasal 1 ayat (2) pada UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan DIY tersebut berbunyi,

“Keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 mengatur dan mengurus kewenangam istimewa”.

Pengaturan tentang kewenangan istimewa terdapat pada pasal 6 dan 7 Undang-Undang ini. Kewenangan DIY sebagai daerah otonom meliputi kewenangan mengatur pemerintah daerah dan kewenangan urusan keistimewaan. Terdapat 5 kewenangan dalam urusan keistimewaan yaitu: Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur dan

---

<sup>4</sup> *Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta, Monograph on Politics and Government Vol. 2, No. 1. 2008 (1-112)*, Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM dan Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah, Yogyakarta, hlm 8.

wakil gubernur; Kelembagaan pemerintah DIY; Kebudayaan; Pertanian; dan Tata ruang.

Bidang kelembagaan menjadi salah satu topik kewenangan keistimewaan pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY. Kewenangan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY diselenggarakan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsivitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli yang selanjutnya diatur dalam perdais. Perdais merupakan peraturan daerah Istimewa yang dibentuk oleh DPRD DIY dan Gubernur untuk mengatur penyelenggaraan kewenangan istimewa.

Penataan struktur organisasi pemerintah menjadi hal yang harus dilakukan pasca diberlakukannya UU Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY. Karena pasca diberlakukannya UU Keistimewaan kelembagaan Pemerintah DIY mengalami beberapa perubahan, sehingga harus dilakukan penataan kelembagaan kembali. Adapun tujuan atau sasaran dari penataan struktur organisasi pemerintah menurut UU No.25 Tahun 2000, h. 146 yaitu

“Terciptanya struktur kelembagaan yang dinamis, efektif, dan efisien dan terciptanya sistem ketatalaksanaan yang terkait dengan penataan kewenangan dan hubungan kerja antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota untuk pelaksanaan otonomi daerah.

Kegiatan pokok yang dilakukan adalah : (1) menata kembali struktur departemen/Lembaga Pemerintah Non-Departemen (LPND)/ dan Pemerintah Daerah yang lebih datar (flat), rasional, dan sesuai dengan kebutuhan; (2) menyempurnakan struktur jabatan bagi penyelenggara Negara dipusat dan daerah melalui penetapan jabatan Negara, jabatan negeri, dan jabatan pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/ Badan

Usaha Milik Daerah (BUMD); (3) menyempurnakan berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penataan keuangan dan hubungan kerja antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, untuk mendukung pelaksanaan daerah.”

Mulyadi (1997) mengemukakan bahwa kemampuan organisasi untuk bertahan hidup (survive) sangat ditentukan oleh kemampuan organisasi untuk berubah, menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan yang dihadapi atau menyesuaikan diri dengan perubahan potensial yang akan terjadi dimasa mendatang. Kemampuan organisasi untuk berkembang ditentukan oleh kemampuan organisasi dalam menciptakan perubahan. Kemampuan organisasi untuk berubah ditentukan oleh seberapa berdaya personil organisasi dalam melakukan perubahan. Konsep employee empowerment menjadi prasyarat untuk membangun hi-flex organization yaitu suatu organisasi yang mampu beradaptasi dengan cepat, bahkan dengan cepat menciptakan perubahan untuk merespon perubahan lingkungan yang terjadi atau potensial akan terjadi.

Dalam Undang-Undang keistimewaan berbunyi urusan keistimewaan adalah urusan tambahan, sehingga Undang-Undang yang mengatur tentang pemerintah daerah tetap berlaku di DIY. Hal ini juga termasuk mengenai aturan pelaksanaannya yang terdapat pada PP 41 tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah. Karena tidak adanya Peraturan pemerintah ataupun Permendagri yang menjadi pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tersebut, maka Peraturan Pemerintah ini menjadi pedoman dalam pelaksanaan kelembagaan sebelum dan sesudah adanya Undang-Undang Keistimewaan DIY. Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012

dibiarkan terjun bebas, dan langsung diterjemahkan kedalam Perdas. Hal ini yang menjadikan kendala dalam pelaksanaan keistimewaan di DIY yang berkaitan dengan kewenangan kelembagaan.<sup>5</sup>

Pada pengimplementasian Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta terdapat beberapa perubahan dalam aspek kelembagaan. Adapun perubahan kelembagaan tersebut mengenai lima kewenangan keistimewaan yang diberikan kepada DIY. Dalam tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, beberapa biro yang ada pada pemerintah daerah DIY berkaitan langsung dengan penetapan dan pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur ditambahi tugas dan fungsi. Kemudian dibidang kebudayaan dibuat Badan Kebudayaan yang menaungi kebudayaan dalam urusan keistimewaan. Sedangkan tata ruang dan pertanahan digabung menjadi satu, yaitu Badan Pertanahan dan Tata Ruang.<sup>6</sup>

Namun pada kenyataannya, dalam penyusunan dan evaluasi di lingkungan Pemerintah Provinsi DIY ternyata masih banyak menghadapi kendala. Aturan dari pusat sering tidak klop dengan kebutuhan riil di daerah. Misalnya: antara keharusan membentuk Dinas dengan kebutuhan membentuk Badan, antara teori dan praktek selalu tidak klop. Peraturan sering membuat bingung di dalam pelaksanaannya, dikarenakan tidak cocok dengan teori yang ada. Misalnya dalam bidang keuangan, seharusnya dilembagakan dengan Dinas, bukan Badan. Akan tetapi peraturan pemerintah memerintahkan

---

<sup>5</sup> Wawancara pra penelitian, 13 Februari 2015

<sup>6</sup> Wawancara pra penelitian, 13 Februari 2015



dengan Badan. Dari hasil wawancara dengan Kabag Kelembagaan Biro Organisasi Setda Propinsi DIY pada tanggal 7 September 2010, kesulitan yang dihadapi adalah menentukan lembaga teknis-lembaga teknisnya. Di DIY sejauh ini belum ada pedoman tentang penyusunan dan evaluasi kelembagaan. Hal ini mengakibatkan ketidakjelasan praktek di lapangan dalam menyusun dan mengevaluasi kedudukan, tugas dan fungsi SOPD, besaran/jumlah SOPD, susunan SOPD, dan eselonisasi SOPD.<sup>7</sup>

Setelah disahkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhuyono, UU Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY dampaknya belum dirasakan oleh masyarakat. Banyak masyarakat yang belum merasakan kesejateraan dalam pelaksanaan UU Keistimewaan DIY. Misalnya belum adanya sinkronisasi kesejateraan masyarakat Yogya terkait dengan 5 kewenangan DIY yang tertera dalam UU Keistimewaan DIY.<sup>8</sup>

Dari latar belakang masalah di atas, maka penulis terdorong untuk melakukan penelitian dengan judul **“ANALISIS KELEMBAGAAN PASCA DIBERLAKUKANNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA”**.

---

<sup>7</sup> Pemprov DIY. Dalam *“Laporan kegiatan pembuatan pedoman penyusunan dan evaluasi kelembagaan pemerintah provinsi daerah istimewa Yogyakarta 2010”*.

<sup>8</sup> UMY. Dalam *“Konflik UU Keistimewaan DIY Tidak Meruntuhkan Kepercayaan Masyarakat Jogja Pada Kepemimpinan Sultan”* dikutip dari <http://www.umy.ac.id/konflik-uu-keistimewaan-diy-tidak-meruntuhkan-kepercayaan-masyarakat-jogja-pada-kepemimpinan-sultan.html> pada tanggal 11 Februari 2015 pukul 00.28 WIB

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka fokus penelitian penulis, yaitu :

1. Bagaimana proses penataan kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta pasca diberlakukan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY ?
2. Faktor-faktor apa yang berpengaruh dalam penataan kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta?
3. Model kelembagaan apa yang cocok dengan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta?
4. Bagaimana gambaran secara jelas dan konkrit tentang penataan kelembagaan di Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta?

## **C. Tujuan Penelitian**

Setiap penelitian mempunyai tujuan tertentu dan merupakan sasaran dari kegiatan penelitian tersebut. Tujuan yang ingin dicapai oleh penulis dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui penataan kelembagaan pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui Faktor-faktor yang berpengaruh dalam penataan kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

3. Untuk mengetahui Model kelembagaan yang cocok dengan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.
4. Untuk mengetahui gambaran secara jelas dan konkrit tentang penataan kelembagaan di Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Sebagai bahan masukan bagi pemerintah, tentang penataan kelembagaan di Daerah Istimewa Yogyakarta pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012.
2. Memberikan pemahaman yang tepat tentang penataan kelembagaan di Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.
3. Penelitian ini juga memberikan kesempatan kepada penulis untuk menerapkan disiplin ilmu yang diperoleh saat berada dibangku kuliah dan juga untuk menambah ilmu pengetahuan dan wawasan.

#### **E. Kerangka Dasar Teori**

##### 1. Teori Organisasi

Menurut Jhon D. Millet, organisasi adalah sebagian kerangka struktur dimana pekerjaan dari beberapa orang diselenggarakan untuk mewujudkan

suatu tujuan bersama.<sup>9</sup> Sedangkan Prof Dr. Sondang P. Siagian, mendefinisikan “organisasi ialah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja bersama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan yang mana terdapat seseorang / beberapa orang yang disebut atasan dan seorang / sekelompok orang yang disebut dengan bawahan.”

Siagian juga mengemukakan bahwa “Setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja bersama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan yang terdapat seorang atau beberapa orang yang disebut atasan dan seorang atau sekelompok orang yang disebut bawahan”. Definisi di atas menunjukkan bahwa organisasi dapat ditinjau dari dua segi pandangan, yaitu (1) organisasi sebagai wadah di mana kegiatan – kegiatan administrasi dijalankan, dan (2) Organisasi sebagai rangkaian hierarki dan interaksi antara orang – orang dalam suatu ikatan formal.<sup>10</sup>

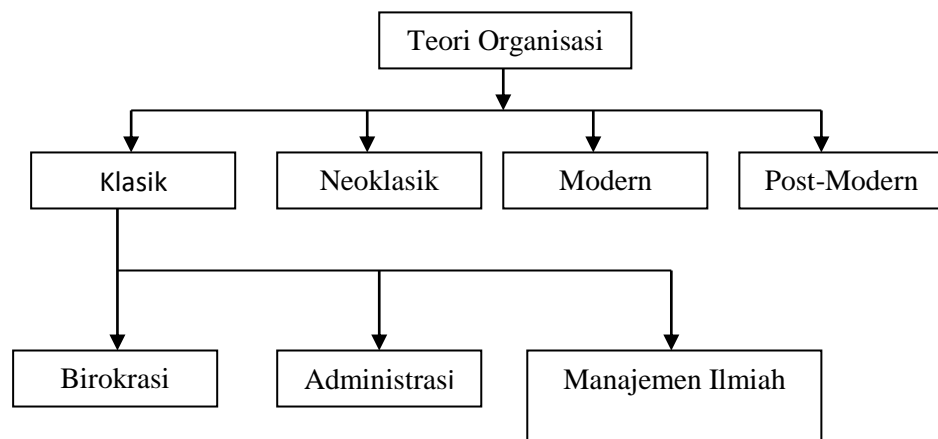
Menurut Lubis dan Husein (1987), teori organisasi adalah sekumpulan ilmu pengetahuan yang membicarakan mekanisme kerjasama dua orang atau lebih secara sistematis untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Teori organisasi merupakan sebuah teori untuk mempelajari kerjasama pada setiap individu. Adapun ciri-ciri dari organisasi adalah :

---

<sup>9</sup> Inu Kencana, Djamaludin Tanjung, Supardan Modeong. 1999. Ilmu Administrasi Publik. Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 52

<sup>10</sup> UNPAS. Dalam “*Pengertian Organisasi, Administrasi Dan Manajemen*” dikutip dari <https://www.global.com/url?sa=t&source=web&rct=j&ei=NLzyVN-4LsSQuZAS6zIDgCw&url=http://digilib.unpas.ac.id/download.php%3Fid%3D640&ved=OCBwQFjAA&usg=AFQjCMFj8I2Sb8KOUo4pMGDHOy6EFUXFA&sigz=QSRLNMMYVjMp-WrA7UzTNw> pada tanggal 24 Februari 2015 pukul 19.45 WIB.

- a. Lembaga sosial yang terdiri atas kumpulan orang dengan berbagai pola interaksi yang ditetapkan
- b. Dikembangkan untuk mencapai tujuan
- c. Secara sadar dikoordinasikan dan dengan sengaja disusun
- d. Instrument sosial yang mempunyai batasan yang secara relative diidentifikasi.



Gambar 1.1. Perkembangan Organisasi

Perkembangan yang terjadi dari teori klasik kemudian teori neo-klasik dan sampai kepada teori modern telah melahirkan pemikiran-pemikiran yang dinamis dan semakin sesuai dengan kehidupan sehari-hari. Teori modern yang kini menjadi terkemuka terkait dengan masalah organisasi banyak menanamkan nilai keterbukaan pada sebuah organisasi. Hal ini dikarenakan semakin tingginya kebutuhan manusia akan bantuan sesamanya. Bagaimana

seorang individu berbaur dengan organisasi maupun organisasi berbaur dengan masyarakat.<sup>11</sup>

Menurut Henry Mintzberg (1993) terdapat lima fungsi organisasi, yaitu :

1. *The Strategic Apex is charged with ensuring that the organization serve its mission in an effectiveway, and also that is serve the needs of those who control or other wise have power over the organization.*

Fungsi ini dilaksanakan oleh pimpinan / manager tingkat puncak dalam suatu organisasi pemerintahah, yang diberi tanggung jawab terhadap organisasi itu. dalam lembaga eksekutif (Organisasi Pemerintah Pusat), fungsi strategic apex berada ditangan Presiden. Sedangkan pada Departemen, fungsi strategic apex berada pada Menteri, pada lembaga non Departemen (LPND) ada pada kepala LPND dan pada Organisasi Pemerintah Provinsi, Kabupaten dan Kota akan dilaksanakan oleh Gubernur, Bupati, dan Walikota.

2. *The operating core of the organization encompasses those numbers- the operators-who perform the basic work related directly to the product and services.* Fungsi untuk melaksanakan secara langsung tugas pokok organisasi. Dalam lembaga Pemerintah Negara (eksekutif), fungsi *The operating core* ada pada Departemen. Pada organisasi Pemerintah Daerah dilaksanahn oleh Dinas-Dinas.

---

<sup>11</sup> Muslamat, Sarkiah. Dalam “*Teori Organisasi*” dikutip dari [http://www.academia.edu/6976066/TEORI\\_ORGANISASI](http://www.academia.edu/6976066/TEORI_ORGANISASI) pada tanggal 11 Februari 2015 pukul 02.14 WIB 4cd

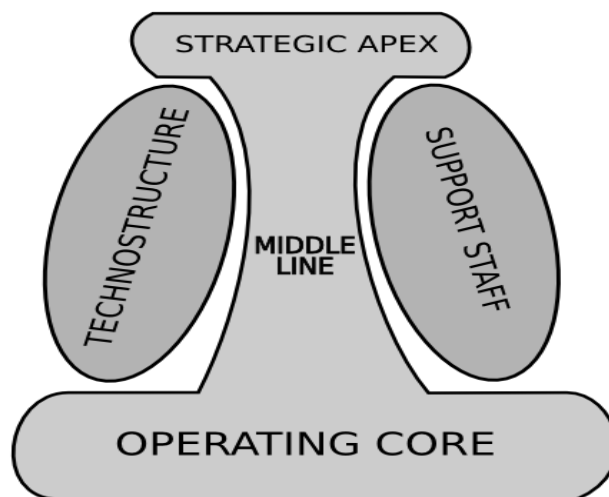
3. ***The Middle line.*** *The strategic apex is joined to the operating core by the chain of middle line managers with formal authority.* Dalam organisasi, fungsi ini pada umumnya merupakan fungsi penghubung antara *strategix apex* dengan *operating core*. Dalam organisasi pemerintah pusat fungsi ini dilaksanakan oleh **Kantor Kementerian Koordinator**. Sedangkan pada organisasi pemerintah daerah fungsi ini dilaksanakan oleh **Asisten** yang mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan tertentu.

4. ***The Technostructure.*** *The control analyst of the technostructure serve to effect certain forms of standardisation in the organization.* Fungsi untuk merumuskan, membuat stadarisasi-standarisasi oleh setiap kebijakan-kebijakan tertentu yang harus dilaksanakan oleh setiap unit organisasi. Fungsi *technostructure* pada organisasi pemerintah Pusat dilaksanakan oleh sebagian **LPND, Badan Litbang, Badan Diklat**, dan lainnya.

5. ***The Support Staff*** : *a glance at the chart of almost any large contemporary organization reveals a great number of units, all specialized, that exist to provide support to the organization outside its operating workflow.*

Fungsi yang sifatnya memberikan dukungan kepada unit-unit organisasi lainnya dalam rangka pencapaian tujuan organisasi. Fungsi *The support staff* dilaksanakan oleh sebagian **LPND dan Sekretariat**

**Organisasi.** Pada organisasi pemerintah daerah dilaksanakan oleh Sekretariat Daerah.



Gambar 1.2. Desain Organisasi Menurut Henry Mintzberg

Desain suatu organisasi akan ditentukan oleh dominasi salah satu dari lima bagian dasar di atas berdasarkan jenis organisasi atau lingkungannya. Secara singkat dapat dijelaskan bagan di atas sebagai berikut :

- a. Jika *strategic apex* yang dominan maka pengendaliannya akan bersifat sentral dan desain organisasinya akan berwujud struktur yang sederhana.
- b. Jika control di *operating core* maka pengambilan keputusan-keputusan akan bersifat desentral. Yang akan muncul adalah birokrasi professional.



- c. Jika control berada di *middle line*, maka timbul unit-unit yang praktis otonom dan beroperasi menurut suatu struktur divisional.
- d. Jika analisis dalam *technostructure* yang dominan maka control akan dilakukan melalui standarisasi dalam prosedur sehingga structure yang dihasilkan adalah sebuah birokrasi mesin.
- e. Jika staff pendukung yang dominan, maka control melalui penyesuaian bersama (*mutual adjustment*), dan birokrasi bersifat *adhocracy*.

Sebagaimana disebut di atas menurut Mintzberg ada lima jenis organisasi yang masing-masingnya mempunyai keunggulan dan kelemahan yakni sebagai berikut :

a. Organisasi Struktur Sederhana

Struktur sederhana digambarkan sebagai sebuah organisasi yang datar dan hampir semua orang/unit melapor kepada seorang *strategic apex*. Dengan demikian kekuasaan pembuatan keputusan disentralisasi pada *strategic apex*.

Kebaikan :

- i. Struktur sederhana tidak rumit
- ii. Tingkat kompleksitasnya rendah
- iii. Tingkat formalisasi hirarki yang rendah
- iv. Wewenang disentralisasi pada seseorang (*strategic apex*)

- v. Struktur ini cepat melakukan penyesuaian (fleksibel)
- vi. Tidak memerlukan biaya yang tinggi untuk operasionalisasinya (belanja pegawai rendah)
- vii. Pertanggungjawabannya jelas
- viii. Tujuan jelas, sehingga dapat dipahami dengan cepat
- ix. Mudah melihat tindakan seseorang/unit yang memberi sumbangan terhadap tujuan organisasi

Kelemahan :

- i. Tingkat keterbatasan yang relative rendah dalam menyesuaikan dengan perubahan
- ii. Jika dihadapkan pada kebutuhan yang meningkat (misal : tugas fungsi yang bertambah besar), struktur tersebut pada umumnya tidak dapat memenuhi kebutuhan
- iii. Kekuasaan berada ditangan satu orang (strategic apex)

#### b. Birokrasi Mesin

Birokrasi mesin mempunyai tugas dengan rutinitas yang sangat tinggi, peraturan diformalisasi dengan rigid, tugas dikelompokkan kedalam departemen-departemen fungsional, wewenang tersentralisasi, pengambilan keputusan yang mengikuti rantai komando dan perbedaan yang tajam antara aktivitas lini dan staf.

Kebaikan :

- i. Aktivitas di standarisasi dengan cara sangat efisien
- ii. Lebih ekonomis dalam operasionalisasi kegiatan
- iii. Meminimalkan duplikasi dalam pelaksanaan kegiatan
- iv. Dapat dijalankan dengan manajer tingkat menengah/rendah yang kurang berbakat-sehingga lebih murah

Kelemahan :

- i. Karena tingkat spesialisasi yang tinggi dapat menciptakan konflik, akibat tujuan fungsional unit-unit dapat mengalahkan tujuan keseluruhan organisasi
- ii. Peraturan yang rigid (kaku) jika timbul masalah yang tidak sesuai dengan peraturan, akan sulit dipecahkan
- iii. Pegawai hanya dapat memecahkan masalah berdasarkan keputusan yang pernah mereka jumpai dalam memecahkan masalah sebelumnya

c. Birokrasi Profesional

Birokrasi professional merupakan jenis organisasi yang menggabungkan antara sistem desentralisasi dengan sistem standarisasi. Artinya dalam pelaksanaan tugas, pimpinan (*strategic apex*) mendesentralisasikan kepada para ahli/spesialis (*operating core*), dengan standarisasi-standarisasi yang jelas dan terukur dan

telah dibuat sebelumnya, sehingga pelaksanaan tugas tidak keluar dari standar yang telah ditentukan. Kekuatan birokrasi professional ini terletak pada fungsi *operating core* karena mempunyai otonom yang diberikan melalui desentralisasi untuk menerapkan keahlian mereka. *Operating core* diisi oleh orang-orang yang mempunyai keahlian (spesialis) tertentu. Staf pendukung (support staf) merupakan satu-satunya bagian dari birokrasi professional yang secara penuh melakukan aktivitas yang difokuskan untuk melayani *operating core*.

Kebaikan :

- i. Kekuatan birokrasi professional adalah bahwa ia dapat mengerjakan tugas yang terspesialisasi dan membutuhkan ketrampilan professional yang sangat terlatih, sehingga hasilnya pekerjaan akan lebih baik
- ii. Efisiensi yang relatif sama dengan birokrasi mesin

Kelemahan :

- i. Kelemahan dari birokrasi professional sama seperti pada bentuk birokrasi mesin yaitu ada kecenderungan berkembangnya konflik antar unit
- ii. Pada spesialis pada birokrasi professional bersifat kompulsif dalam tekadnya untuk mengikuti peraturan.

Hanya saja peraturan dalam birokrasi professional dibuat oleh para professional itu sendiri

- iii. Standar mengenai perilaku professional dan kode etik telah diresapi oleh para pegawai selama mereka mengikuti pelatihan profesi. Standar professional mereka merupakan hambatan terhadap keefektifan organisasi jika standar tersebut sangat kaku dan tidak dapat disesuaikan, dengan perubahan lingkungan organisasi

#### d. Struktur Difisional

Struktur difisional adalah sejumlah unit yang otonom artinya diberikan kewenangan untuk melaksanakan kegiatan yang sudah distandarisasi yang dikoordinasi secara terpusat oleh sebuah kantor pusat. Karena divisi-divisi tersebut berdiri sendiri, maka manajemen tingkat menengah (para manajer divisi) diberikan kewenangan control (supervisi) yang cukup besar.

Kebaikan :

- i. Tanggungjawab penuh bagi sebuah produk atau jasa ditangan manajer divisi (orientasi pada hasil)
- ii. Membebaskan perhatian staf kantor pusat dari kegiatan rutinitas/sehari-hari sehingga mereka dapat lebih memberi perhatian kepada masalah jangka panjang

- iii. Unit-unit otonom (divisi) dapat dibubarkan atau di merger dengan dampak minimal terhadap organisasi keseluruhan

Kelemahan :

- i. Duplikasi kegiatan dan sumberdaya. Setiap divisi, misalnya mungkin mempunyai bagian penelitian pemasaran
- ii. Kecenderungan dari bentuk divisional tersebut dapat mendorong terjadinya konflik
- iii. Desain structural hanya memberi sedikit bentuk kerjasama diantara divisi yang pada akhirnya dapat menimbulkan masalah koordinasi

*e. Adhocracy*

*Adhocracy* dicirikan oleh jenjang/struktur horizontal yang rendah (flat), dengan jenjang hirarki antara pemimpin dan bawahan (vertical) yang rendah, formalisasi yang rendah, desentralisasi fleksibilitas dan daya tanggap yang tinggi. Diferensiasi vertical rendah karena jenjang hierarchi yang banyak akan membatasi kemampuan organisasi untuk melakukan penyesuaian. Kebutuhan akan pengawasan, minimal karena para professional telah menghayati perilaku yang diinginkan manajemen. Seperti diketahui bahwa profesionalisasi dan formalisasi berbanding terbalik, artinya para professional tidak memerlukan peraturan yang rigid

sedangkan formalisasi membutuhkan peraturan yang jelas dan rigid. Dalam struktur adhocracy peraturan hanya sedikit dan cenderung tidak mengikat dan tidak tertulis. Sekali lagi, tujuan dari fleksibilitas menuntut tidak adanya formalisasi.

Kebaikan :

- i. Peran anggota dalam tim dapat dilakukan secara bergantian/tukar menukar, dan bergantung pada sifat dan kompleksitas dari tugas
- ii. Kelompok dapat dibagi kedalam sub-unit, masing-masing bertanggung jawab atas berbagai fase pekerjaan yang harus dilaksanakan. Dengan demikian tugas dapat cepat dilaksanakan
- iii. Keuntungan dari tim-tim ad-hoc adalah cepat menanggapi perubahan serta inovasi dan memungkinkan koordinasi dapat cepat dilakukan

Kelemahan :

- i. Konflik merupakan bagian yang biasa dari adhocracy
- ii. Tidak ada hubungan atasan bawahan yang jelas
- iii. Terdapat ketidakjelasan pengertian mengenai wewenang dan tanggungjawab (kegiatan tidak dapat di golong-golongkan)

- iv. *Adhocracy* dapat menciptakan tekanan sosial dan ketegangan psikologis bagi para anggotanya, karena beberapa pegawai merasa sukar untuk menghadapi perubahan yang cepat, sistem kerja yang sifatnya sementara, dan harus memberi tanggung jawab dengan anggota tim lainnya.
- v. *Adhocracy* jelas merupakan konfigurasi yang tidak efisien dan jenis yang rentan, “banyak diantara mereka lekas mati atau pindah kekonfigurasi birokratis untuk menghindari ketidakpastian”.

Konsep dari Henry Mintzberg ini bisa dijadikan acuan untuk menjelaskan proses restrukturisasi organisasi pemerintah DIY pasca diberlakukannya Undang-Undang No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kewenangan keistimewaan Yogyakarta yang tertera pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 terdapat lima kewenangan. Salah satu nya adalah kelembagaan pemerintahan DIY. Pemerintahan DIY diharapkan dapat lebih demokratis agar terwujudnya pemerintahan yang baik. Hal tersebut merupakan tujuan dari UU keistimewaan itu sendiri.

Teori organisasi dalam penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana penataan kelembagaan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta



pasca diberlakukannya UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta.

## 2. Restrukturisasi Organisasi

Prajudi Atmosudirdjo (1999) mendefinisikan struktur organisasi sebagai jumlah total cara-cara (*ways*) melakukan pembagian kerja menjadi beraneka ragam tugas dan mencapainya melalui pola koordinasi tugas-tugas tersebut. Makin besar organisasinya, makin banyak ragam pembagian kerja dilakukan, makin banyak pola koordinasi diperlukan, makin kompleks struktur organisasinya. Salah satu sumber terjadinya perubahan dalam suatu organisasi adalah struktur organisasi atau dapat dijelaskan bahwa struktur organisasi menjadi objek dari perubahan dalam organisasi.

Dewasa ini, berbagai jenis organisasi baik itu organisasi niaga, organisasi dilingkungan pemerintahan, organisasi sosial yang bersifat nirlaba akan menghadapi perubahan dengan variasi, intensitas dan cakupan yang belum pernah dialami. Perubahan merupakan salah satu bagian dari proses organisasi. Ada pun tujuan dari perubahan dalam organisasi adalah untuk mewujudkan sistem organisasi yang mampu bertahan dan berkembang, baik secara internal maupun eksternal.

Pada dasarnya untuk menjadikan organisasi menjadi lebih baik adalah dengan membuat peningkatan pada keefektivitasan dalam upaya organisasi yang bersangkutan mencapai tujuan dan berbagai sarannya, bagaimanapun

bentuknya, apa pun strateginya, dalam bidang apa pun organisasi tersebut bergerak serta tidak peduli besarnya.

Perubahan organisasi dapat terjadi karena adanya faktor lingkungan internal dan eksternal dari organisasi. Faktor tersebut yaitu :

- a) Faktor internal : Perubahan internal tersebut dapat berupa perubahan struktur organisasi, penggantian pimpinan, peningkatan kualitas dan kuantitas pekerjaan, dan penambahan staf.
- b) Faktor eksternal merupakan implementasi atas tuntutan *socio-economic-political-role* organisasi terhadap lingkungan.

Sasaran yang ingin dicapai dalam pengembangan organisasi adalah untuk mempermudah organisasi dalam melakukan perubahan, menghindarkan organisasi dari keruntuhan, keusangan dan kekauan. Pengembangan organisasi perlu dilakukan karena organisasi hidup dalam dunia yang berubah dengan cepatnya, maka organisasi harus mampu melakukan inovasi dan kreatifitas untuk mempertahankan kemajuannya.<sup>12</sup>

Dalam menghadapi berbagai tantangan penyebab perubahan tersebut organisasi dapat menyesuaikan diri dengan jalan :<sup>13</sup>

1. Merubah struktur yaitu menambah satuan, mengurangi satuan, merubah kedudukan satuan, menggabungkan beberapa satuan tugas yang lebih besar, menjadi yang lebih kecil, merubah sistem sentralisasi menjadi desentralisasi atau sebaliknya, merubah alur

---

<sup>12</sup> Arturo, 1987. Pengembangan Kelembagaan, lembaga Penelitian Pendidikan dan Pencanaan Ekonomi dan Sosial, Jakarta, hlm. 103

<sup>13</sup> Sutarto, 1987. Dasar-Dasar Organisasi, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, hlm. 414

control, merinci kembali kegiatan atau tugas, menambah pejabat, serta mengurangi pejabat.

2. Merubah tata kerja meliputi : tata kerja, tata aliran, tata tertib, dan syarat-syarat melakukan pekerjaan.
3. Merubah sifat orang, sikap, tingkah laku, prilaku, dan meningkatkan pengetahuan dan keterampilan.
4. Melengkapi sarana kerja, menambah peralatan kerja.

Keempat macam perubahan tersebut saling berkaitan satu sama lain.

Sedangkan cirri-ciri perubahan yang berhasil itu menurut Siagian adalah :<sup>14</sup>

1. Kemampuan bergerak lebih cepat dalam arti lebih inovatif dan tanggap terhadap tuntutan lingkungannya.
2. Sadar tentang pentingnya komitmen pada peningkatan mutu produk yang dihasilkan, berupa barang dan jasa.
3. Peningkatan keterlibatan para anggota organisasi dalam proses pengambilan keputusan, terutama yang menyangkut karir, pekerjaan, dan penghasilannya.
4. Orientasi pada pelanggan yang kemampuan membeli, preferensi dan kecenderungan prilakunya selalu berubah.
5. Organisasi yang strukturnya menjurus kepada bentuk yang semakin datar bukan piramida, antara lain berkat penerapan teknologi dan perubahan kultur organisasi.

---

<sup>14</sup> Sondang Siagian, 1995. Teori Pengembangan Organisasi. Jakarta: Bumi Aksara, Hlm. 17.

Secara umum, kondisi birokrasi organisasi pemerintahan di Indonesia dapat dijelaskan secara singkat yaitu struktur organisasi pemerintahan di Indonesia bersifat *officialdom* (kerajaan pejabat). Menurut Miftah Thoha (2003) artinya ialah area ofisial yurisdiktif, yang mempunyai tugas dan tanggungjawab resmi (*official duties*), yang bekerja dalam tatanan pola hirarki sebagai perwujudan dari tingkatan otoritas dan kekuasaanya.

Disamping itu menurut Warsito Utomo (2005) struktur organisasi pemerintahan di Indonesia mengalami *bureaucratism* (patologi birokrasi), yang terindikasi antara lain dari sifat-sifat *swollen* (membengkak/tambun), *sluggish* (melempem), *cumbersome* (tidak praktis), *inefficient* (boros), *routine* (stagnan), *rigid* (kaku), *narrow* (tidak berwawasan), *complex procedures* (berbelit-belit), dan *formal measures* (mengutamakan formalitas).

Lebih jauh lagi, Ulung Pribadi (2009) menjelaskan ciri-ciri organisasi dan tata kerja (SOTK) organisasi perangkat daerah adalah : (1) jenis/macam SKPD tidak didasarkan pada analisis kebutuhan pelayanan publik; (2) besaran/jumlah SKPD tidak didasarkan pada analisis jabatan; (3) susunan/unit-unit SKPD tidak didasarkan pada analisis beban kerja; (4) koordinasi antar SKPD tidak berpola *networking*; dan (5) relasi antara SKPD dengan stakeholder tidak berpola kolaboratif. Faktor-faktor penyebab terjadinya hal ini adalah : (1) intervensi pemerintah pusat yang terlalu jauh pada hal-hal yang bersifat teknis dalam penyusunan organisasi perangkat daerah; dan (2) absensinya partisipasi stakholders dalam perancangan

organisasi perangkat daerah. Untuk itu perlu dilakukannya restrukturisasi organisasi atau pun penataan struktur organisasi.

Restrukturisasi organisasi adalah usaha yang terus menerus membentuk organisasi yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mengkoordinir aspirasi para anggotanya. Sebagian besar pelaksanaan pengembangan organisasi dilakukan melalui modifikasi dan perubahan struktur. Sehingga perubahan terhadap struktur organisasi merupakan bagian dari usaha pengembangan organisasi itu sendiri.<sup>15</sup>

### 3. Kelembagaan

Lembaga menurut Ensiklopedia Sosiologi diistilahkan dengan “institusi” sebagaimana didefinisikan oleh Macmillan yaitu bahwa lembaga adalah seperangkat hubungan norma-norma, keyakinan-keyakinan, dan nilai-nilai yang nyata, yang terpusat pada kebutuhan-kebutuhan sosial dan serangkaian tindakan yang penting dan berulang.<sup>16</sup>

Adelman dan Thomas dalam buku yang sama mendefinisikan lembaga sebagai suatu bentuk interaksi diantara manusia yang mencakup sekurang-kurangnya tiga tingkatan. *Pertama*, ingkatan nilai cultural yang menjadi acuan bagi institusi yang lebih rendah tingkatannya. *Kedua*, mencakup hukum dan peraturan yang mengkhususkan pada apa yang disebut aturan main (*the rules of the game*). *Ketiga*, mencakup pengaturan yang bersifat kontraktual

---

<sup>15</sup> Ahibin Anas, 2008, *Kebijakan Penataan Struktur Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Magelang Berdasarkan PP No. 8 Tahun 2003*, skripsi, UMY.

<sup>16</sup> Blau, Peter M. & W. Richard Scott. 1962. *Format Organizations: A Comparative Approach*. San Francisco: Chandler Publishing Co.

yang digunakan dalam proses transaksi. Ketiga tingkatan tersebut dapat diartikan dengan lembaga yang lebih rendah berpedoman kepada lembaga yang lebih tinggi tingkatannya.

Dalam ilmu politik kelembagaan banyak ditekankan pada aturan main, kegiatan kolektif untuk kepentingan bersama. Istilah kelembagaan memiliki penekanan pada kelima aspek berikut:<sup>17</sup> Pertama, kelembagaan berkenaan dengan sesuatu yang permanen. Ia menjadi permanen, karena dipandang rasional dan disadari kebutuhannya dalam kehidupan. Suatu norma dan tata cara yang bersifat tetap tersebut berada dalam suatu kelembagaan. Sejalan dengan itu, Uphoff juga menyatakan bahwa kelembagaan berkenaan dengan sesuatu yang telah berjalan lama.

Kedua, berkaitan dengan hal-hal yang abstrak yang menentukan perilaku. Sesuatu yang abstrak tersebut merupakan suatu kompleks beberapa hal yang sesungguhnya terdiri dari beberapa bentuk yang tidak selevel. Hal yang abstrak ini kira-kira sama dengan apa yang disebut Cooley dengan public mind, atau 'wujud ideal kebudayaan' oleh Koentjaraningrat, atau cultural menurut Johnson. Secara garis besar, hal yang dimaksud terdiri dari nilai, norma, hukum, peraturan-peraturan, pengetahuan, ide-ide, belief, dan moral.

Kumpulan dari hal-hal yang abstrak tersebut, terutama norma sosial, diciptakan untuk melaksanakan fungsi masyarakat (Taneko, 1993). Fungsi-fungsi yang dimaksud merupakan kebutuhan pokok dalam kehidupan

---

<sup>17</sup>Acitya. Dalam "Pengertian Lembaga" dikutip dari [http://aciya-fisip11.web.unair.ac.id/artikel\\_detail-74972-ArtikelAN-Pengertian%20Lembaga.html](http://aciya-fisip11.web.unair.ac.id/artikel_detail-74972-ArtikelAN-Pengertian%20Lembaga.html) pada tanggal 11 Februari 2015 pukul 03.00 WIB

masyarakat. Karena tingkat kepentingannya yang tinggi, maka seiring berjalannya waktu, akhirnya ia mempunyai kedudukan pasti, atau terkristalisasi menjadi semakin tegas. Seperti yang telah disampaikan oleh Gillin. Ia mendefinisikan kelembagaan dalam cultural concept sebagai: “*A Social institution is a functional configuration of cultural patterns (including actions, ideas, attitudes, and cultural aquipment) which possesses a certain permanence and which is intended to satisfy felt social need*” (dalam Soemardjan dan Soemardi, 1964: 67).

Ketiga, berkaitan dengan perilaku, atau seperangkat mores (tata kelakuan), atau cara bertindak yang mantap yang berjalan di masyarakat (establish way of behaving). Perilaku yang terpola merupakan kunci keteraturan hidup. Sebagaimana menurut Hebding et al. (1994), institusi sosial merupakan sesuatu yang selalu ada pada semua masyarakat, karena berguna untuk mempertemukan berbagai kebutuhan dan tujuan sosial yang dinilai penting. Jika masyarakat ingin survive, maka insitusi sosial harus ada. Keluarga misalnya, merupakan institusi sosial pokok yang mempertemukan kebutuhan sosial yang dinilai vital.

Keempat, kelembagaan juga menekankan kepada pola perilaku yang disetujui dan memiliki sanksi. Untuk penjelasan ini dinyatakan oleh E. Chinoy bahwa: “*An institution is an organization of conceptual and behaviour pattern in manifested through social activity and its material products. Thus it may be regarded as a ‘cluster of social usages’ and as composed of custom, folkways, mores, and trait complexes organized,*

*consciously or unconsciously, into a functioning unit” (dalam Soemardjan dan Soemardi, 1964: 68).*

Kelima, kelembagaan merupakan cara-cara yang standar untuk memecahkan masalah. Tekananya adalah pada kemampuannya untuk memecahkan adalah. Hebding menyatakan bahwa institusi sosial adalah nilai-nilai yang melekat pada masyarakat yang menyediakan stabilitas dan konsistensi di masyarakat, yang berfungsi sebagai pengontrol dan pengatur perilaku. Menjamin sistuasi akan berulang, sehingga menjadi efektif. Efektifitas merupakan perhatian utama dalam apa yang dikenal dengan pemahaman “ekonomi kelembagaan”.

Dari kelima tekanan pengertian di atas terlihat bahwa ‘kelebagaan’ memiliki perhatian utama kepada perilaku yang berpola dimana sebagian besar datang norma-norma yang dianut. Kelebagaan berpusat pada sekitar tujuan-tujuan, nilai atau kebutuhan sosial yang utama. Lebih jauh, kelembagaan menekankan kepada suatu prosedur, suatu kepastian, dan panduan untuk melakukan sesuatu.

Penataan kelembagaan bertujuan untuk menjadikan lembaga-lembaga yang ada menjadi efektif dan efisien. Untuk mewujudkannya harus mencakup prinsip-prinsip akuntabilitas, responsibilitas, partisipasi dan transparansi.

#### 4. Regulasi Penataan Kelebagaan

Perangkat Daerah atau Organisasi Perangkat Daerah (OPD) merupakan organisasi atau lembaga dari Pemerintah Daerah yang memiliki



tanggung jawab kepada Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah di daerah. Perangkat Daerah dibentuk oleh masing-masing Daerah berdasarkan pertimbangan karakteristik, potensi, dan kebutuhan Daerah. Pembentukan perangkat daerah semata-mata didasarkan pada pertimbangan rasional untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah secara efektif dan efisien.

Penataan Organisasi Perangkat Daerah serta penyusunan struktur organisasi pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) saat ini dilakukan berdasarkan pada kerangka regulasi serta kebutuhan obyektif dan kondisi lingkungan strategis daerah. Kerangka regulasi yang dimaksud bagi daerah istimewa atau berotonomi khusus adalah tetap berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah sebagai perubahan terhadap Peraturan Pemerintah sebelumnya. Hal ini dijelaskan pada pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah ini yang berbunyi :

“Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah Ditetapkan dengan peraturan daerah dengan berpedoman kepada peraturan pemerintah ini”.

Selain PP No. 41/2007, penataan kelembagaan perangkat daerah juga memperhatikan peraturan perundang-undangan yang memiliki relevansi dengan program penataan organisasi. Sementara itu, dilihat dari lingkungan strategisnya, penataan kelembagaan dipandang perlu dilakukan mengingat terdapatnya berbagai hal yang secara langsung maupun tidak langsung berpengaruh terhadap kelembagaan yang dibangun atau dikembangkan.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> [http://www.academia.edu/3877546/Evaluasi\\_Kelembagaan](http://www.academia.edu/3877546/Evaluasi_Kelembagaan)

Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta telah mengeluarkan beberapa peraturan daerah dan peraturan gubernur yang terkait dengan organisasi dan tata kerjanya. Contoh dari peraturan daerah ataupun peraturan gubernur tersebut seperti Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 5 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 6 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 7 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Lembaga Teknis Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Peraturan Gubernur No. 37 Tahun 2008 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Satuan Organisasi Perangkat Daerah.

Permendagri No. 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah, juga menjadi rujukan daerah dalam menata oragnisasi perangkat daerah. Permendagri itu menjelaskan bahwa reformasi birokrasi baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah merupakan kebutuhan dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik (good governance).

## **F. Definisi Konseptual**

Definisi konseptual adalah suatu pengertian dari gejala yang menjadi pokok perhatian. Definisi konseptual merupakan suatu abstraksi dari kerangka dasar teori. Adapun definisi konseptual dalam pembahasan ini adalah:

1. Teori organisasi adalah suatu teori yang berusaha untuk mengetahui kinerja dari suatu organisasi dan teori ini berusaha untuk melihat bagaimana organisasi menjalankan tugas serta fungsi agar tercapainya visi dan misi dari organisasi tersebut.
2. Restrukturisasi Organisasi adalah cara atau perubahan terus menerus yang bertujuan untuk membuat organisasi lebih baik dan dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi dari suatu organisasi.
3. Kelembagaan adalah suatu jaringan yang terdiri dari suatu kelompok orang dan lembaga, yang memiliki tujuan, norma dan struktur.
4. Regulasi penataan kelembagaan adalah penataan kelembagaan pemerintah berdasarkan kerangka regulasi yang sesuai dengan lingkungan strategisnya.

## **G. Definisi Operasional**

Analisis kelembagaan di Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dilihat dari :

1. Proses Penataan Kelembagaan

- a. Pembentukan Regulasi
  - b. Gambaran Kondisi Terkini
  - c. Analisi Kebutuhan Lembaga
  - d. Penyusunan Struktur
2. Jenis-jenis organisasi yang sesuai dengan struktur pemerintah DIY pasca diberlakukannya Undang-Undang No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY :
- a. The Strategic Apex
  - b. The Operating Core
  - c. The Middle Line
  - d. The Technostructure
  - e. The Support Staf
3. Faktor yang mempengaruhi penataan kelembagaan :
- Faktor Internal : perubahan struktur organisasi, penggantian pimpinan, peningkatan kualitas dan kuantitas pekerjaan, dan penambahan staf.
  - Faktor Eksternal : implementasi atas tuntutan *socio-economic-political-role* organisasi terhadap lingkungan.

## H. Metode Penelitian

### 1. Jenis penelitian

Dari rumusan masalah diatas penelitian ini menggunakan studi kasus. Metode studi kasus adalah uraian-uraian penjelasan komprehensif mengenai berbagai aspek seorang individu, suatu kelompok, suatu organisasi, suatu program, atau situasi sosial<sup>19</sup>. Kasus pada penelitian ini adalah Analisis Kelembagaan pasca diberlakukannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 di provinsi Yogyakarta. Sedangkan analisis dilakukan melalui pendekatan penelitian kualitatif dengan model penelitian deskriptif. Adapun tujuannya adalah untuk mendeskripsikan, mencatat, menganalisa, dan menginterpretasikan kondisi yang berlaku saat penulis melakukan penelitian.

### 2. Jenis Data dan Sumber Data

Pada penulisan penelitian ini penulis menggunakan jenis data sebagai berikut :

- a. Data Primer : data primer diperoleh melalui pembagian kuesioner dan wawancara dengan subyek penelitian.
- b. Data Skunder : data yang mengutip dari sumber lain sehingga bersifat autentik, karena sudah diperoleh dari tangan kedua, ketiga dan seterusnya. Dan data skunder dapat diperoleh melalui studi dokumen.

---

<sup>19</sup> Hadi, Sutrisno.2002,*Metodologi Research*, Andi Yogyakarta, hal 112

### 3. Obyek dan Subyek Penelitian

#### a. Obyek Penelitian

Obyek penelitian adalah pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang berkaitan dengan kelembagaan.

#### b. Subyek Penelitian

Subyek penelitian ini adalah pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

### 4. Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Dokumentasi adalah metode pengambilan data yang diperoleh melalui dokumen-dokumen yang merupakan data skunder yang telah tersedia dilokasi penelitian maupun perpustakaan yang meliputi kondisi geografis, kondisi demografis, kondisi masyarakat dan lainnya. Dokumen yang dipakai adalah dokumen yang valid dan relevan dengan penelitian.
- b. Wawancara adalah memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab, baik itu bertatap muka langsung atau tidak langsung antara penanya dan responden.

## 5. Teknik analisis data

Analisis data adalah proses mengatur urutan data dan mengorganisasikannya kedalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar dibedakan dengan penafsiran, yaitu memberikan arti yang signifikan terhadap analisis, menjelaskan pola uraian, mencari hubungan antara dimensi-dimensi uraian<sup>20</sup>.

Dalam penelitian ini digunakan teknik analisa data dengan analisa data kualitatif dan interaktif dimana komponen reduksi data, sajian data dilakukan bersamaan dengan pengumpulan data. Setelah data terkumpul maka ketiga komponen data tersebut dilihat intekasinya dan bila dirasa kurang kuat maka perlu ada verifikasi dan penelitian kembali. Ketiga komponen data tersebut adalah :

### a. Reduksi Data

Reduksi data adalah bagian dari analisis, suatu bentuk analisi yang mempertegas, memperpendek, membuat fokus, membuang hal yang tidak penting dan mengatur data sedemikian rupa sehingga kesimpulan akhir dapat dilakukan.

### b. Sajian Data

Sajian data adalah rangkain organisasi informasi yang memungkinkan kesimpulan riset dapat dilakukan. Penyajian data juga dimaksudkan agar para pengamat dapat dengan mudah memahami apa yang kita

---

<sup>20</sup> Fadli, 2007, *Pelaksanaan Fungsi BPD Dalam Otonomi Desa (Studi Kasus Kecamatan Pundong Kabupaten Bantul)*, Skripsi, UMY

sajikan untuk selanjutnya dilakukan penilaian atau perbandingan dan lain-lain.

c. Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan tahapan yang paling penting, karena hanya dengan mendapatkan data yang tepat maka proses penelitian akan berlangsung hingga peneliti mendapatkan jawaban dari perumusan masalah yang sudah ditetapkan. Dengan teknik sampling yang benar, kita sudah mendapatkan strategi dan prosedur yang akan kita gunakan dalam mencari data dilapangan.