

BAB III

PEMBAHASAN

A. Proses Penataan Kelembagaan

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan keleluasan bagi pemerintah daerah untuk menyusun organisasi perangkat daerahnya. Pembentukan perangkat daerah semata-mata didasarkan kepada pertimbangan rasional untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah secara efektif dan efisien.

Dalam era persaingan yang semakin ketat, setiap organisasi harus senantiasa mengevaluasi kinerjanya, melakukan perbaikan, agar tetap berkembang dan dapat bersaing. Perbaikan ini harus dilaksanakan secara berkesinambungan. Hal ini dilakukan dengan cara menata kembali struktur organisasi menjadi lebih baik. Dengan penataan kelembagaan pada pemerintah daerah, diharapkan pemerintah daerah akan lebih dapat menyelenggarakan pemerintahan secara efektif dan efisien untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan memberikan dampak kepada kesejahteraan masyarakat.

Penataan kelembagaan tidak terlepas dari tujuan kelembagaan yang ideal yaitu miskin struktur, kaya fungsi. Organisasi pemerintah yang ramping akan menghasilkan kualitas pelayanan yang baik. Hal ini akan berdampak kepada kemudahan masyarakat sebagai penerima pelayanan tersebut.

Kondisi ini akan menjadikan kelembagaan yang tidak berbelit-belit serta prosedur pelayanan yang mudah dipahami oleh masyarakat serta memberikan kejelasan dan kepastian hukum bagi masyarakat.

Agar terjaminnya tujuan yang diinginkan, maka proses dan hasil penataan kelembagaan harus dikembangkan atas dasar pembinaan dan pengendalian, serta monitoring dan evaluasi secara berkesinambungan. Pembinaan dan pengendalian organisasi dimaksudkan dalam rangka penerapan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplikasi antar daerah dan sektor, sehingga masing-masing pemerintah daerah taat asas dan taat norma dalam penataan kelembagaan perangkat daerah yang dilaksanakan melalui fasilitas, asisten pemberian arahan, pedoman, bimbingan, supervisi, pelatihan serta kerjasama.

Konsep pengaturan Organisasi Perangkat Daerah tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Serta penyusunan struktur organisasi pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) saat ini dilakukan berdasarkan pada kerangka regulasi (PP Nomor 41 tahun 2007) serta kebutuhan obyektif dan kondisi lingkungan strategis daerah. Penataan kelembagaan pemerintah daerah juga memperhatikan peraturan-peraturan yang memiliki relevansi dengan program penataan kelembagaan. Sementara itu, dilihat dari lingkungan strategisnya, penataan kelembagaan dipandang perlu dilakukan mengingat terdapatnya berbagai hal yang secara langsung maupun tidak langsung berpengaruh dalam penataan kelembagaan yang dibangun atau dikembangkan.

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa sebelum lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, pengaturan organisasi perangkat daerah dimuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003. Akan tetapi karena dianggap belum cukup memberikan pedoman yang menyeluruh bagi penyusunan dan pengendalian organisasi perangkat daerah yang dapat menangani seluruh urusan pemerintahan, kemudian kedua Peraturan Pemerintah tersebut dicabut.

Dalam bidang kelembagaan, pasca berlakunya undang-undang keistimewaan Pemerintah Daerah DIY melakukan penataan dan penetapan kelembagaan, dengan perdis dalam rangka pencapaian efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Serta untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli.

Dalam penataan kelembagaan pemerintah DIY tidak terlepas dari aktor-aktor dibelakangnya. Adapun aktor dalam penataan kelembagaan tersebut adalah pemerintah daerah DIY berkolaborasi dengan masyarakat, baik perorangan maupun kelompok.¹

Berikut adalah gambaran perubahan kelembagaan Pemerintah DIY pada saat sebelum dan sesudah adanya UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY :

¹ Hasil wawancara dengan Kepala Bagian Kelembagaan, Setda DIY

Tabel 3.1. Perbandingan Kelembagaan Pemerintah DIY

PERDA 5, 6, 7/2008 DAN PERDA 10/2010		DRAF RAPERDAIS	
NO	INSTANSI	NO	INSTANSI
A	Sekretaris Daerah	A	Sekretaris Daerah
1	Asisten Pemerintahan dan Kesra	1	Asisten Pemerintahan dan Kesra
2	Asisten Perekonomian dan Pembangunan	2	Asisten Perekonomian dan Pembangunan
3	Asisten Administrasi Umum	3	Asisten Administrasi Umum
		4	Asisten Keistimewaan
B	BIRO	B	BIRO
1	Biro Tata Pemerintahan	1	Biro Tata Pemerintahan
2	Biro Hukum	2	Biro Hukum
3	Biro Administrasi Kesra dan Kemasvarakatan	3	Biro Administrasi Kesra dan Kemasvarakatan
4	Biro Administrasi Perekonomian dan SDA	4	Biro Administrasi Perekonomian dan SDA
5	Biro Administrasi Pembangunan	5	Biro Administrasi Pembangunan
6	Biro Organisasi	6	Biro Organisasi
7	Biro Umum, Humas dan Protokol	7	Biro Umum dan Protokol
C	Sekretariat DPRD	C	Sekretariat DPRD
D	DINAS	D	DINAS
1	Dinas Pertanian	1	Dinas Pertanian
2	Dinas Kelutan dan Perikanan	2	Dinas Kelautan dan Perikanan
3	Dinas Kehutanan dan Perkebunan	3	Dinas Kehutanan dan Perkebunan
4	Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga	4	Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olah Raga
5	Dinas Kebudayaan		
6	Dinas Pariwisata	5	Dinas Pariwisata
7	Dinas social	6	Dinas sosial
8	Dinas Kesehatan	7	Dinas Kesehatan
9	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi	8	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi
10	Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan ESDM	9	Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan ESDM
11	Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika	10	Dinas Perhubungan
12	Dinas PERINDAGKOP dan UKM	11	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
		12	Dinas Koperasi dan UMKM
13	Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan	13	Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan
E	INSPEKTORAT, BAPPEDA, LEMBAGA	E	INSPEKTORAT, BAPPEDA, LEMBAGA
1	Inspektorat	1	Inspektorat
2	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	2	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
3	Badan Kepegawaian Daerah	3	Badan Kepegawaian Daerah
4	Badan Pendidikan dan Pelatihan	4	Badan Pendidikan dan Pelatihan
5	Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah	5	Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah
6	Badan Lingkungan Hidup	6	Badan Lingkungan Hidup
7	Badan KESBANGLINMAS	7	Badan KESBANGPOL
8	Satuan Polisi Pamong Praja	8	Satuan Polisi Pamong Praja
9	Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan	9	Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan
10	Badan Kerjasama dan Penanaman Modal	10	Badan Kerjasama dan Penanaman Modal
11	Badan Pemberdayaan Perempuan dan Masyarakat	11	Badan Pemberdayaan Perempuan dan
12	Rumah Sakit Grhasia	12	Rumah Sakit Jiwa Grhasia
		13	Rumah Sakit Paru Respira
F	LEMBAGA LAIN	F	LEMBAGA LAIN
1	Badan Penanggulangan Bencana Daerah	1	Badan Penanggulangan Bencana Daerah
		2	Kantor Perwakilan Daerah
		3	Kantor Perijinan Terpadu Satu Pintu
		4	Badan Kebudayaan
		5	Badan Pertanahan dan Tata Ruang
		6	Sekretariat Badan Pertimbangan Daerah

Penataan kelembagaan perangkat daerah harus menerapkan prinsip-prinsip organisasi, antara lain visi dan misi yang jelas, pelembagaan fungsi staf dan fungsi lini serta fungsi pendukung secara tegas, efisiensi dan efektifitas, rentang kendali serta tata kerja yang jelas. Langkah-langkah atau proses penataan kelembagaan perangkat daerah meliputi :

1. Pembentukan Regulasi

Pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang petunjuk teknis penataan Organisasi Perangkat Daerah disebutkan bahwa Perangkat Daerah ditetapkan dalam Peraturan Daerah, yang memuat nama atau nomenklatur, tugas pokok dan susunan organisasi masing-masing satuan kerja perangkat daerah (sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas, badan dan kantor, rumah sakit daerah, kecamatan, kelurahan dan lembaga lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan). Peraturan Daerah (Perda) tentang perangkat daerah secara prinsip dituangkan dalam 1 (satu) Perda. Namun apabila lebih dari 1 (satu) Perda dapat dikelompokkan dalam beberapa peraturan yang terdiri dari :

- a. Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata kerja Sekretariat Daerah atau Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah termasuk Staf Ahli.
- b. Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata kerja Dinas Daerah.

- c. Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata kerja Lembaga Teknis Daerah termasuk Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, serta Rumah Sakit Daerah.
- d. Peraturan Daerah tentang kecamatan dan Kelurahan.
- e. Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata kerja lembaga lain yang telah mendapatkan persetujuan pemerintah.

Tugas dan fungsi masing-masing perangkat daerah ditetapkan atau berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dengan ruang lingkup dan kewenangan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, serta potensi dan karakteristik daerah masing-masing. Pada prinsipnya tugas dan fungsi masing-masing perangkat daerah secara teknis dijelaskan sebagai berikut :

- a. Sekretariat Daerah sebagai unsur staf pada hakekatnya menyelenggarakan fungsi koordinasi perumusan kebijakan, koordinasi pelaksanaan tugas dinas daerah dan lembaga teknis daerah mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi, pelaporan serta pelayanan administratif. Selain itu, sekretariat daerah juga melaksanakan fungsi hukum dan perundang-undangan, organisasi dan tatalaksana, hubungan masyarakat, protokol serta fungsi pemerintahan umum lainnya

yang tidak tercakup dalam tugas dinas dan lembaga teknis, misalnya penanganan urusan kerjasama, perbatasan dan lain-lain.

- b. Sekretariat DPRD sebagai unsur pelayanan pada hakekatnya memberikan pelayanan administratif kepada dewan yang meliputi kesekretariatan, pengelolaan keuangan, fasilitas penyelenggaraan rapat-rapat dan mengkoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan sesuai kemampuan keuangan daerah masing-masing.
- c. Inspektorat sebagai unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan, di Kabupaten dan Kota. Dalam rangka akuntabilitas dan objektifitas hasil pengawasan, maka inspektur dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab langsung kepada Bupati/Walikota, sedangkan kepada Sekretaris Daerah merupakan pertanggungjawaban administratif dalam hal keuangan dan kepegawaian.
- d. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, sebagai unsur perencana penyelenggaraan pemerintahan melaksanakan tugas perumusan kebijakan perencanaan daerah, koordinasi penyusunan rencana yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, kegiatan pembangunan masing-masing satuan kerja perangkat daerah.
- e. Dinas daerah, sebagai unsur pelaksana otonomi daerah pada hakekatnya menyelenggarakan urusan otonomi daerah baik yang bersifat wajib maupun pilihan, sesuai dengan pembagian urusan

yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007.

- f. Lembaga Teknis Daerah, sebagai unsur pendukung yang sifatnya lebih teknis. Lembaga teknis daerah dapat berbentuk badan, kantor dan rumah sakit, penentuan Badan atau Kantor sesuai dengan analisis beban tugas.

Proses penataan kelembagaan pemerintah DIY dalam pembentukan regulasinya melalui beberapa tahapan. Adapun tahapan tersebut, pertama melalui kajian aturan yang ada. Kemudian dilakukan inventarisasi urusan keistimewaan bersangkutan. Urusan keistimewaan tersebut harus diwadahi dalam suatu lembaga dengan rumusan tugas dan fungsinya. Artinya urusan tersebut dimasukkan kedalam tugas fungsi apa yang harus dilakukan dan wadahnya seperti apa. Kemudian dirumuskan kedalam naskah akademik, dari naskah akademik yang telah dirumuskan baru disusunlah struktur organisasinya. Struktur organisasi tersebut dibahas di eksekutif (level instansi terkait), kemudian diserahkan kepada Sekda dan gubernur. Setelah mendapatkan persetujuan, dihantarkan ke DPR dan DPR membuat Pansus untuk melakukan diskusi sampai selesai dan di paripurnakan untuk mencapai kata sepakat. Tahapan selanjutnya barulah dikirimkan ke pusat untuk di fasilitasi atau di evaluasi substansinya. Kementerian Dalam Negeri akan membahas bersama dengan Menpan. Selanjutnya Menpan menyetujui struktur dan eselonisasinya seperti apa pada proses fasilitasi tadi. Dan nanti

akan muncul surat dari Kementerian Dalam Negeri yang ditujukan kepada gubernur sebagai rekomendasi apa yang boleh dan tidak serta yang harus disempurnakan. Surat tersebut bersifat wajib diikuti, sehingga nanti surat tersebut juga disampaikan ke DPR dan setelah itu baru ditetapkan.²

Dalam penyusunan regulasi perlu juga peran masyarakat sebagai pemberi informasi kepada pemerintah. Karena tanpa pemberian informasi pemerintah akan kesulitan dalam pembentukan regulasi. Informasi itu juga bisa berupa kebutuhan masyarakat. Dengan begitu pembentukan regulasi berdasarkan informasi atau masukan masyarakat maka akan terbentuk regulasi atau kebijakan yang efektif dan efisien untuk masyarakat. Kaitannya dengan pembentukan regulasi dalam proses penataan kelembagaan tentunya dengan mengetahui kebutuhan masyarakat maka akan terbentuk lembaga yang diinginkan atau dibutuhkan masyarakat dan dapat memberikan pelayanan yang maksimal. Selain itu juga untuk mengaplikasikan proses demokrasi dalam pembentukan regulasi maupun kebijakan.

2. Gambaran Kondisi Kelembagaan Terkini

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri.

² Hasil wawancara dengan Kepala Bagian Kelembagaan, Setda DIY.

Sebelum adanya undang-undang keistimewaan, kewenangan urusan pemerintah DIY hanya mewadahi urusan wajib dan urusan pilihan saja, dan tidak mewadahi urusan keistimewaan. Ketika adanya urusan keistimewaan yang dimaknai begitu luas berupa hasil, cipta, karsa dan karya, sehingga ini bisa berdampak kepada hampir semua SKPD mendapatkan tambahan tugas dan fungsi yang berkaitan dengan keistimewaan tersebut. Salah satu contohnya pada dinas kesehatan, terdapat tambahan tugas dan fungsi yaitu pengembangan obat dan upaya kesehatan tradisional yang berkaitan dengan kebudayaan.

Hampir semua SKPD mengalami penambahan tugas dan fungsi yang berkaitan dengan keistimewaan. Adapun yang berubah strukturnya pasca diberlakukannya undang-undang nomor 13 tahun 2012 tentang keistimewaan DIY hanya pengampuh urusan keistimewaan, yaitu kebudayaan, pertanahan dan tata ruang. Sedangkan mengenai tata cara pengisian jabatan gubernur ditambahkan fungsi di biro pemerinatahan, dan tentang kelembagaan ditambah fungsi di biro organisasi. Dengan penambahan fungsi, serta anggaran dana istimewa yang cukup besar, walaupun urusan keistimewaan ini berada di provinsi namun jangkauannya harus sampai ke desa. Hal ini menjadi beban yang cukup berat bagi pemerintah DIY. Dengan penambahan beban ini, maka dengan sendirinya lembaga yang ada menjadi lebih gemuk namun tidak terlalu gemuk dari sebelum diberlakukannya undang-undang keistimewaan.³

³ Hasil wawancara dengan Kepala Bagian Kelembagaan, Setda DIY

3. Analisis Kebutuhan Lembaga

Sistem dan manajemen kelembagaan pemerintahan didasari atas prinsip *Good Governance*. Birokrasi modern berbasis kinerja dan pelayanan, perilaku birokrasi yang tidak efektif dan efisien sudah mestinya dihindari. Ini dapat dilakukan jika orientasi penataan kelembagaan pemerintah pemerintah; Bagian, Badan, Dinas Dan Kantor disusun berdasarkan pertimbangan kebutuhan riil daerah dan masyarakat, serta penempatan SDM birokrasi yang tepat.

Kebutuhan lembaga dalam proses penataan kelembagaan adalah sarana dan prasarana, anggaran dan Sumber Daya Manusia yang memadai, karena pada proses penataan ini perlu diadakannya diskusi panjang dengan masyarakat, stakeholders, tenaga ahli dan pemerintah pusat. Kebutuhan ini wajib dipenuhi karena untuk mendukung proses penataan kelembagaan Pemerintah DIY.⁴

Berdasarkan PP Nomor 41 Tahun 2007 nomenklatur, jenis dan jumlah unit organisasi di lingkungan pemerintah daerah berdasarkan kemampuan, kebutuhan dan beban kerja. Pertimbangan organisasi perangkat daerah berdasarkan pertimbangan :

- a. Kewenangan pemerintah yang dimiliki oleh daerah
- b. Karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah
- c. Kemampuan keuangan daerah
- d. Ketersediaan sumber daya aparatur

⁴ Hasil wawancara dengan Kepala Bagian Kelembagaan, Setda DIY

e. Pengembangan pola kerjasama (antar daerah dan/ pihak ketiga)

Salah satu kendala dalam penataan kelembagaan adalah kesimpangsiuran nomenklatur yang menjadi perhatian karena ketidaksesuaian nomenklatur lembaga daerah dengan lembaga pusat sering kali berdampak pada kesulitan proses pengalokasian anggaran. Demikian juga, variasi besaran lembaga daerah telah menyebabkan tidak efektifnya kinerja instansi pemerintah daerah. Semangat untuk membatasi jumlah kelembagaan daerah juga didasarkan pada alasan-alasan rasionalitas. Sebagai mana diketahui, struktur organisasi pemerintah daerah yang ada saat ini cenderung sangat gemuk sehingga menghisap sebagian besar alokasi APBD untuk belanja aparatur. Akibatnya agenda-agenda yang secara langsung berkaitan dengan kepentingan publik justru tidak bisa dilaksanakan secara maksimal karena keterbatasan anggaran.

Penataan struktur organisasi pemerintah daerah sudah selayaknya di tata dan di atur sesuai dengan kebutuhan daerah-daerah masing-masing. Hal tersebut terlihat jelas pada ketentuan dalam PP No. 41 tahun 2007 yang mengisyaratkan besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu

kebutuhan akan perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.

kabupaten/kota maupun provinsi dalam mengatur kelembagaan dan sumber daya manusia di dalam kerangka reorganisasi, restrukturisasi, pengurangan maupun pengembangan perlu diperhatikan : 1) kesesuaian dengan kebutuhan daerah (misi ataupun tuntutan masyarakat dan kompetisi), 2) kemampuan keuangan (real dan potensi serta tersedianya dana perimbangan), 3) kemampuan dan kualitas SDM (mendasarkan job analysis-job specification maupun job classification), 4) luas dan sempitnya daerah (sesuai dengan kondisi geografis dan keberadaan daerah), serta 5) tercapainya atau terjadinya kompatibilitas antar komponen atau fungsi.

4. Penyusunan Struktur

Pengorganisasian merupakan proses penyusunan struktur organisasi yang sesuai dengan tujuan organisasi, sumber daya-sumber daya yang dimiliki dan lingkungan yang melingkupinya. Terdapat dua aspek utama proses penyusunan struktur organisasi yaitu departementalisasi dan pembagian kerja. Departementalisasi merupakan kegiatan yang sejenis dan saling berhubungan dapat dikerjakan bersama. Sedangkan pembagian kerja adalah pemerincian tugas pekerjaan agar setiap individu dalam organisasi bertanggungjawab untuk melaksanakan sekumpulan kegiatan yang terbatas. Kedua aspek ini merupakan dasar

proses pengorganisasian suatu organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien.

Otonomi daerah tentu saja memberikan kebebasan kepada setiap daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Sehingga membuka ide-ide kreativitas dan optimalisasi daerah dan tidak dapat dipungkiri hal ini berdampak kepada persepsi yang keliru pada otonomi daerah itu sendiri. Persepsi yang keliru itu bisa berupa pembengkakan struktur organisasi pemerintah daerah. Dengan penataan struktur yang baik maka akan terwujudlah prinsip miskin struktur kaya fungsi.

Selain itu, otonomi organisasi menjadi salah satu faktor penting untuk menjamin pelaksanaan otonomi daerah secara keseluruhan. Dalam melaksanakan otonomi organisasi, pemerintah daerah harus memiliki kepekaan dan rasionalitas terhadap kebutuhan dan permasalahan dalam wilayahnya. Karena itu, pemerintah daerah harus memiliki hak untuk menentukan jumlah satuan perangkat daerah (dinas, badan dan lembaga sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah, baik kemampuan keuangan maupun sumber daya manusia yang tersedia).⁵

Dalam penyusunan struktur harus mengalisis beberapa indikator. Pada dasarnya, struktur merupakan peta alur kerja di dalam organisasi. Salah satu indikator tersebut adalah besaran kebutuhan. Setelah dipahami mengenai besaran kebutuhan, hal yang dilakukan kemudian adalah menentukan bentuk kelembagaan yang memadai berbagai urusan

⁵ Sekretariat Daerah Jawa Barat, dalam Naskah Akademik Penataan Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Barat.

tersebut, termasuk didalamnya kebutuhan terhadap model organisasi yang yang menanganinya. Dalam rangka menentukan bentuk kelembagaan, akan digunakan 4 indikator keorganisasian modern yaitu, fleksibilitas, efektifitas, efisiensi dan proporsionalitas.⁶

Struktur organisasi pemerintah DIY, dengan bertambahnya urusan maka dengan sendirinya semakin besar pula struktur tersebut. Perubahan ini tercermin dibidang kebudayaan yang dimaknai secara luas meliputi semua bidang. Hal tersebut berdampak juga pada bertambahnya dari segi fungsi dan struktur kebudayaan itu semakin besar. Dalam rangka penyusunan struktur juga harus disesuaikan kondisi saat ini.⁷

B. Analisis Struktur Kelembagaan Pemerintah DIY

Struktur Organisasi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta mengalami perubahan pasca diberlakukannya Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Kesitimewan DIY. Perubahan tersebut terjadi pada lembaga yang mengampu urusan keistimewaan itu. kewenangan keistimewaan DIY yaitu pada pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, kewenangan kelembagaan Pemerintah, Kebudayaan, Pertanahan dan Tatat Ruang.⁸

⁶ Ibid

⁷ Hasil wawancara dengan Kepala Bagian Kelembagaan, SETDA DIY

⁸ Hasil wawancara dengan Kepala Bagian Kelembagaan, SETDA DIY

Perubahan terutama terjadi pada bidang kebudayaan. Dengan adanya urusan keistimewaan, maka urusan dibidang kebudayaan bertambah. Hal tersebut terjadi karena kebudayaan ini dimaknai secara luas berupa rasa, cipta, karsa dan karya yang berdampak pada dihapusnya dinas kebudayaan yang diganti dengan badan kebudayaan. Kemudian perubahan kelembagaan juga terjadi pada bidang pertanahan dan tata ruang. Dengan adanya urusan keistimewaan maka bidang pertanahan dan tata ruang dijadikan satu lembaga yaitu Badan Pertanahan dan Tata Ruang. Lembaga ini memiliki wewenang mengurus Sultan Ground dan Pakualaman Ground, dengan tanpa mengusik wewenang dari Badan Pertanahan Nasional.⁹

⁹ Hasil wawancara dengan Kepala Bagian Kelembagaan, SETDA DIY.

Tabel 3.2. Perubahan Kelembagaan Pasca Diberlakukannya UU
Keistimewaan

PERDA 5,6,7/2008 DAN PERDA 10/2010		DRAFT RAPERDAIS	
NO	INSTANSI	NO	INSTANSI
A	Sekretaris Daerah	A	Sekretaris Daerah
	-	1	Asisten Keistimewaan
B	BIRO	B	BIRO
1	Biro Umum, Humas dan Protokol	1	Biro Umum dan Protokol
C	DINAS	C	DINAS
1	Dinas Kebudayaan	1	-
2	Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika	2	Dinas Perhubungan
3	Dinas Perindakop dan UKM	3	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
	-	4	Dinas Koperasi dan UMKM
D	INSPEKTORAT, BAPPEDA, LEMBAGA	D	INSPEKTORAT, BAPPEDA, LEMBAGA
1	Badan KESBANGLINMAS	1	Badan KESBANGPOL
2	-	2	Rumah Sakit Paruh Respira
E	LEMBAGA LAIN	E	LEMBAGA LAIN
1	-	1	Kantor Perwakilan Daerah
2	-	2	<i>Kantor Perijinan Terpadu Satu Pintu</i>
3	-	3	Badan Kebudayaan
4	-	4	Badan Pertanahan dan Tata Ruang
5	-	5	Sekretariat Badan Pertimbangan Daerah

Perubahan yang terjadi pada pengampu urusan keistimewaan tersebut dapat dianalisis menggunakan teori Mintzberg untuk mengetahui model lembaga apa yang sesuai untuk Pemerintah DIY pasca diberlakukannya UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Analisis tersebut dapat dilihat dari :

a. *The Strategic Apex* (Kepala Daerah)

The Strategic Apex ini, pada Organisasi Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota dilaksanakan oleh Gubernur, Bupati, dan Walikota. Setelah adanya atau berlakunya undang-undang keistimewaan tersebut Struktur Organisasi dari pelaksana *The Strategic Apex* ini tidak ada perubahan. Namun dari tata pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur dilakukan dengan penetapan. Jadi hanya perlu penambahan fungsi dan tidak perlu dibuat lembaga tersendiri. Fungsi yang berkaitan dengan pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur sudah terdapat di Biro Pemerintahan. Sehingga di Biro Pemerintahan hanya ditambah tugas dan fungsi mengenai penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur. Prosesnya yang berbeda, sehingga menjadi tugas dewan berkaitan dengan penetapan tersebut, sekretariat dewan lah yang ditambahkan tugas dan fungsi. Kemudian Biro umum harus memfasilitasi berkaitan dengan pelantikan Gubernur dan Wakil Gubernur. Jadi Biro Umum juga ditambahi tugas dan fungsi terkait penetapan.¹⁰

b. *The Operating Core* (Dinas-Dinas)

The Operating Core, pada Organisasi Pemerintah Daerah dilaksanakan oleh Dinas-Dinas. Hampir semua SKPD mendapat penambahan tugas. Dinas Kebudayaan merupakan salah satu SKPD yang mengalami perubahan kelembagaannya. Pasca diberlakukannya UU keistimewaan,

¹⁰ Hasil wawancara dengan Kepala Bagian Kelembagaan, SETDA DIY

kebudayaan yang menjadi salah satu urusan keistimewaan utama di DIY. Kebudayaan dimaknai sangat luas yaitu karsa, rasa, karya, cipta sehingga wadah penampung urusan tersebut juga harus luas. hal ini menyebabkan nomenklatur yang digunakan untuk urusan kebudayaan ini adalah Badan Kebudayaan. Jadi Dinas Kebudayaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dihapuskan dan diganti dengan Badan Kebudayaan. Selain dibidang kebudayaan, dinas lain yang mendapat perubahan adalah dinas perhubungan, Komunikasi dan Informatika menjadi dinas perhubungan.

Alasan berubahnya dinas perhubungan, Komunikasi dan Informatika menjadi dinas perhubungan adalah karena adanya penanaktirian pada salah satu fungsi yang diemban dalam dinas tersebut. Dapat dijelaskan bahwa pemerintah daerah hanya terfokus kepada fungsi perhubungan saja. Sehingga informasi yang menjadi fungsi dari dinas Kominfo dan Perhubungan ini terkendala. Hal ini tentu saja menghambat pemerintah daerah sendiri dalam menyerap informasi dari masyarakat. Sehingga dibentuklah atau diubah menjadi dinas perhubungan yang langsung mengemban tugas dari Kominfo tersebut.¹¹

Kemudian dinas PERINDAGKOP dan UMKM menjadi dinas perindustrian dan perdagangan serta dinas koperasi dan UMKM. Adapun alasan dari perubahan ini adalah karena Daerah Istimewa Yogyakarta tengah mempersiapkan diri untuk menghadapi Perdagangan Bebas atau Masyarakat

¹¹ Hasil wawancara dengan Kepala Bagian Kelembagaan, SETDA DIY

Ekonomi Asean (MEA). Sehingga langkah yang dilakukan oleh pemerintah DIY adalah dengan memberdayakan UMKM yang ada.

Perdagangan bebas (*free trade*) adalah suatu konsep perdagangan internasional yang mencoba memberikan jaminan bahwa produsen dinegara-negara miskin mendapat kontrak-kontrak yang adil (*fairdeal*) yang mencakup harga yang pantas bagi produksi-produksi mereka, kontrak-kontrak pembelian jangka panjang, dukungan untuk pengembangan pengetahuan dan keterampilan dan peningkatan produksi.¹²

Untuk dapat memberdayakan UMKM yang ada adalah merupakan tugas dari dinas PERINDAGKOP dan UMKM. Untuk lebih memkasimalkan fungsi dan tugas, maka di lebur lah menjadi 2 dinas. Adapun dinas tersebut adalah dinas perindustrian dan perdagangan dan dinas UMKM. Dengan langkah yang diambil pemerintah DIY ini diharap kadinis UMKM dapat memberdayakan UMKM yang ada dalam menyongsong perdagangan bebas.¹³

c. *The Middle Line* (Asisten Sekretariat Daerah)

The Middle Line, pada Organisasi Perangkat Daerah dilaksanakan oleh Asisten yang mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan tertentu. Asisten Sekretariat Daerah Provinsi DIY terdiri dari Asisten Administrasi Umum yang dibantu dengan Biro Organisasi dan Biro Umum, Humas dan Protokol. Kemudian Asisten Perekonomian dan Pembangunan yang dibantu oleh Biro Administrasi Perekonomian dan Sumberdaya Alam dan Biro Administrasi

¹² Bab I Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Diakses dari Thesis.umy.ac.id/datapublik/t895.pdf

¹³ Hasil wawancara dengan Kepala Bagian Kelembagaan, SETDA DIY

Pembangunan. Selanjutnya Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat yang dibantu oleh Biro Tata Pemerintahan, Biro Hukum dan Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan. Dengan adanya Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 ini terdapat asisten keistimewaan yang mempunyai tugas sebagai membantu Kepala Sekretariat DIY dalam mengkoordinasikan urusan-urusan keistimewaan tersebut.¹⁴

d. The Technostructure (Lembaga Teknis Daerah)

Fungsi *The Technostructure*, pada Organisasi Pemerintah Daerah dilaksanakan oleh LTD (Lemabaga Teknis Daerah). LTD dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui sekretaris daerah. LTD mempunyai tugas melaksanakan tugas tertentu yang karena sifatnya tidak tercakup oleh sekretariat daerah dan dinas daerah dalam lingkup tugasnya. Tugas tertentu tersebut adalah bidang penelitian dan pengembangan, perencanaan, pengawasan, pendidikan dan pelatihan, perpustakaan, kearsipan dan dokumentasi, kependudukan dan pelayanan kesehatan. Contoh LTD adalah Bappeda, BKD dan lain sebagainya. Pasca diberlakukannya UU keistimewaan, LTD Pemerintah DIY mengalami perubahan dari segi kelembagaan yaitu berupa Badan KESBANGLINMAS menjadi Badan KESBANGPOL.

Alasan dari berubahnya badan KESBANGLINMAS menjadi badan KESBANGPOL adalah karena pemerintah DIY ingin meningkatkan rasa

¹⁴ Hasil wawancara dengan Kepala Bagian Kelembagaan, SETDA DIY

nasionalisme pada masyarakat. Selama ini yang terjadi adalah rasa nasionalisme yang terdapat pada masyarakat baik muda ataupun tua semakin hari semakin memudar. Hal ini tentu saja menjadi masalah yang cukup kompleks bagi pemerintah dan masyarakat DIY. Contoh nyata dari masalah ini dapat dilihat pada seleksi Calon Pegawai Negeri Sipil. Sebagian besar para CPNS yang tidak lulus bukan karena kurang pengetahuannya dibidang ilmu sains maupun sosial, melainkan karena rendahnya rasa nasionalisme yang berdampak kurangnya pengetahuan tentang ilmu kebangsaan. Untuk itu upaya yang dilakukan pemerintah DIY adalah dengan memaksimalkan kinerja badan KESBANGPOL untuk dapat meningkatkan rasa nasionalisme masyarakat DIY. Sedangkan LTD lainnya yang mengalami perubahan yaitu pada Rumah Sakit Jiwa Grhasia dan Rumah Sakit Respira.¹⁵

e. The Support Staff (Sekretariat Daerah)

Fungsi ini pada Organisasi Pemerintah Daerah dilaksanakan oleh Sekretariat Daerah. UU Nomor 13 Tahun 2013 tentang Keistimewaan DIY telah membawa dampak perubahan dibagian kelembagaan. Namun pada Setda Pemerintah Provinsi DIY dalam bidang Kelembagaan tidak mengalami perubahan. Hanya saja terdapat beberapa perubahan dan penamabahan tugas serta fungsi pada biro-biro yang ada dalam struktur Setda pemerintah DIY. Perubahan tersebut terjadi pada biro Umum, Humas dan Protokol yang berubah menjadi biro Umum dan Protokol. Perubahan tersebut dimaksudkan

¹⁵ Hasil wawancara dengan Kepala Bagian Kelembagaan, SETDA DIY

supaya memanfaatkan fungsi pada biro tersebut. Sehingga humas langsung mencakup dalam biro umum dan protokol.

Model atau desain yang menjadi acuan suatu organisasi perangkat daerah akan bisa dilihat dari dominasi salah satu dari 5 bagian diatas. Desain organisasi pemerintah DIY juga dapat dianalisis melalui kriteria-kriteria tersebut. Pada Pemerintah DIY, perencanaannya berada pada Bappeda.¹⁶ Sehingga The Technostructure dominan maka kontrol akan dilakukan melalui standarisasi dalam prosedur sehingga struktur yang dihasilkan adalah sebuah birokrasi mesin. Sehingga Birokrasi Mesin merupakan desain yang sesuai dengan Pemerintah DIY.

Birokrasi mesin merupakan desain yang paling banyak ditemui pada organisasi besar dan birokratis, biasanya terdapat pada pemerintahan. Pada desain ini yang berperan adalah para teknostruktur/pakar. Merekalah yang memberikan pengarahannya dengan cara standarisasi khususnya untuk proses kerja. Dalam birokrasi mesin sangat ditekankan pada aspek pembagian kerja dan differensiasi unit kerja pada semua bentuk pelaksana memiliki alur dan proses kerja yang sangat terasionalisasi. Sehingga tugas para pelaksana pada umumnya hanya memerlukan keterampilan dan kerja yang jelas dan cenderung sempit, baik vertical maupun horizontal.

Ada pun kelebihan dalam desain ini adalah (1) Aktivitas di standarisasi dengan cara sangat efisien; (2) Lebih ekonomis dalam operasionalisasi kegiatan; (3) Meminimalkan duplikasi dalam pelaksanaan

¹⁶ Hasil wawancara dengan Kepala Bagian Kelembagaan, SETDA DIY

kegiatan; (4) Dapat dijalankan dengan manajer tingkat menengah/rendah yang kurang berbakat-sehingga lebih murah. Tidak dapat dipungkiri bahwa desain ini juga memiliki beberapa kelemahan yaitu (1) Karena tingkat spesialisasi yang tinggi dapat menciptakan konflik, akibat tujuan fungsional unit-unit dapat mengalahkan tujuan keseluruhan organisasi; (2) Peraturan yang rigid (kaku) jika timbul masalah yang tidak sesuai dengan peraturan, akan sulit dipecahkan; (3) Pegawai hanya dapat memecahkan masalah berdasarkan keputusan yang pernah mereka jumpai dalam memecahkan masalah sebelumnya

Dalam desain ini terdapat spesialisasi yang tinggi, tugas-tugas pada umumnya bersifat rutin, prosedur pelaksanaan sangat formal, peraturan dan komunikasi bersifat formal melalui organisasi, dan memiliki unit pelaksana yang besar, berdasarkan pada fungsi ketika waktu pembagian kelompok kerja. Desain ini memiliki kekuasaan yang terpusat pada waktu pengambilan keputusan, memiliki struktur administrasi yang terelaborasi dengan adanya pembagian yang jelas antara line dan staf.

C. Faktor yang mempengaruhi Penataan Kelembagaan

Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri. Hal ini didasarkan kepada konsep otonomi daerah. Kondisi ini pada satu sisi dapat menjadi keuntungan namun dapat pula berbentuk beban bagi daerah serta menuntut kesiapan pemerintah daerah

dalam menjalankannya. Jadi pemerintah daerah harus siap dan berfikir serta berusaha keras agar urusan-urusan pemerintah daerah tersebut dapat berjalan dengan baik.

Untuk melaksanakan kewenangan itu, maka diperlukan suatu wadah lembaga yang dapat digunakan untuk melaksanakan kewenangan-kewenangan tersebut. Untuk mendapatkan suatu lembaga yang dimaksud atau lembaga yang baik dalam menjalankan kewenangan tersebut, harus dilakukan restrukturisasi kelembagaan yang bertujuan untuk melakukan perbaikan dan menyesuaikan dengan kondisi terkini.

Pemerintah DIY telah melakukan penataan kelembagaan pasca diberlakukannya UU keistimewaan DIY. Penataan kelembagaan tersebut terjadi pada pengampu urusan keistimewaan yang tercantum dalam UU keistimewaan. Hasil dari penataan lembaga pemerintah DIY yaitu digantinya dinas kebudayaan dan pariwisata menjadi badan kebudayaan. Kemudaian dibidang pertanahan dan tata ruang dibentuk badan pertanahan dan tata ruang yang bertugas atau memiliki wewenang mengurus Sultan Ground dan Pakualaman Ground tanpa mengganggu kewenangan BPN dan penambahan asisten keistimewaan. Tidak hanya pada pengampu Keistimewaan saja, perubahan juga terjadi pada beberapa Biro, Dinas, dan Lembaga Teknis Daerah.

Adapun Faktor dari penataan kelembagaan ini dapat berupa dari faktor Internal maupun Eksternal. Faktor internal yaitu : 1) perubahan struktur organisasi, 2) penggantian pimpinan, 3) peningkatan kualitas dan kuantitas

pekerjaan, 4) penambahan staf. Sedangkan faktor eksternal dari penataan kelembagaan adalah implementasi atas tuntutan *socio-economic-political-role* organisasi terhadap lingkungan.

Dari indikator diatas, yang menjadi salah satu faktor penataan kelembagaan Pemerintah DIY adalah faktor dari eksternal yang berupa adanya UU baru. Undang-undang tersebut adalah Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY.

Sehingga faktor utama dari penataan kelembagaan pemerintah DIY yaitu UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY yang mengharuskan pemerintah DIY melakukan penataan kelembagaan kembali. Namun pada penataan kelembagaan tersebut terdapat kendala. Kendala tersebut berupa tidak adanya PP atau Permendagri yang mengatur setelah UU keistimewaan tersebut. Sehingga bisa dikatakan bahwa UU keistimewaan DIY terjun bebas. Hal ini menyebabkan banyaknya waktu terbuang pada saat penataan kelembagaan. Dan juga dengan tidak adanya PP dan Permendagri menimbulkan tafsir yang berbeda-beda, karena setiap orang memiliki pemikiran yang berbeda. Hal ini lah yang menjadikan kendala dalam penataan kelembagaan.¹⁷

¹⁷ Hasil wawancara dengan Kepala Bagian Kelembagaan, SETDA DIY