

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada pasal 18 ayat (2) menyatakan bahwa:

“pemerintah daerah provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dari pasal diatas menjelaskan pemerintahan daerah berhak mengatur dan menjalankan pemerintahan sendiri.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengembangkan daerahnya sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh masing-masing daerah dan sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya sehingga pemerintah daerah lebih maksimal dalam memberikan pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat tersebut. Adanya otonomi daerah ini merupakan perwujudan dari Desentralisasi.

Dengan adanya otonomi daerah juga terdapat otonomi khusus yang diberikan kepada daerah-daerah untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintah yang bersifat khusus yang memiliki tujuan khusus dalam membangun daerah khusus tersebut. Dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 mengatakan bahwa:

“Pembagaian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan mengintai dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul daerah dengan bersifat istimewa”.

dan dalam pasal 18 B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 juga menyatakan bahwa:

“Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dengan undang-undang”.

Ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 ini menjelaskan bahwa Negara Republik Indonesia memberi peluang kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi khusus, daerah khusus, maupun daerah istimewa seperti daerah Papua, Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), DKI Jakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta (Avionita, 2014: 2).

Pada tanggal 30 Agustus tahun 2012 dengan penuh pro dan kontra yang terjadi, keistimewaan DIY diakui setelah disahkannya Rancangan 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 instrumen hukum baru yang jelas; pengaturan mengenai substansi keistimewaan masih belum terumuskan dengan jelas; serta perkembangan politik Indonesia pada tingkat nasional menunjukkan masih tersendatnya proses reformasi (palindungan (Ed), 2008: 8)

Daerah istimewa Yogyakarta merupakan salah satu daerah yang memiliki otonomi khusus yang sudah diakui dalam Undang-Undang nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta.

Menurut DPPK Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, DIY merupakan daerah otonom setingkat provinsi yang terletak di bagian Pulau Jawa bagian tengah, dengan ibukota Yogyakarta. DIY berbatasan dengan Provinsi Jawa Tengah dan Samudra Hindia, dengan luas wilayah 3.185,80 km² atau kurang lebih 0,15% luas daratan Indonesia (yogyakarta.bpk.go.id, 2013: 1).

Kewenangan istimewa meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, Kebudayaan, Pertanahan dan Tata Ruang. Dengan demikian, pemerintahan daerah DIY mempunyai kewenangan yang meliputi kewenangan istimewa berdasarkan undang-undang ini dan kewenangan berdasarkan undang-undang tentang pemerintah daerah. Namun kewenangan yang telah dimiliki oleh pemerintah daerah kabupaten/kota di DIY tetap sesuai peraturan perundang-undangan (Kurniawan, 2013: xii).

Kelembagaan merupakan salah satu kewenangan keistimewaan dalam UU Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dengan tujuan untuk mencapai efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Penataan struktur organisasi pada DIY tidak dimuat dalam bentuk Peraturan Daerah atau Perda tetapi dalam bentuk Peraturan Daerah Istimewa atau Perdais yang disahkan oleh DPRD DIY dan Gubernur dalam mengatur kewenangan Keistimewaan.

Adanya peraturan ini bertujuan untuk mengatasi terjadinya *overload* dan *overlapping* dalam organisasi perangkat daerah. Banyaknya keragaman organisasi yang dibangun juga menciptakan semakin banyak kemungkinan terciptanya garis konflik diantara organisasi kelembagaan itu sendiri (Thaha, 2012: 40). Struktur organisasi yang ramping akan lebih efisien dan efektif dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pelayan masyarakat. Peraturan tersebut dilaksanakan oleh seluruh daerah di Indonesia, mulai dari Provinsi, Kabupaten dan Kota, tidak terkecuali dengan daerah otonomi khusus.

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 (Putra, 2015: 6).

Sebelum dibuatnya Undang-Undang keistimewaan, pemerintah Provinsi DIY hanya menjalankan urusan wajib dan urusan pilihan saja, dan tidak ada urusan keistimewaan. Setelah diberlakukannya UU tersebut setiap organisasi disisipkan urusan keistimewaan jadi bukan hanya Dinas Kebudayaan, Pertanahan dan Tata Ruang saja.

Kelembagaan Pemerintah Daerah Provinsi DIY sebelum adanya Perdais Nomor 3 tahun 2015 sebagai berikut (Putra, 2015: 78):

- A. Sekretariat Daerah
 1. Asisten Pemerintahan
 2. Asisten Perekonomian dan Kesra
 3. Asisten Administrasi Umum

B. Biro

1. Biro Tata Pemerintahan
2. Biro Hukum
3. Biro Administrasi Kesra dan Kemasyarakatan
4. Biro Adminintrasi Perekonomian dan SDA
5. Biro Amdinintrasi Perkantoran
6. Biro Organisasi
7. Biro Umum, Humas dan Protokol

C. Sekretariat DPRD

D. Dinas

1. Dinas Pertanian
2. Dinas Kelautan dan Perikanan
3. Dinas Kehutanan dan Perkebunan
4. Dinas Peendidikan, Pemuda dan Olahraga
5. Dinas Kebudayaan
6. Dinas Pariwisata
7. Dinas Sosial
8. Dinas Kesehatan
9. Dinas tenaga Kerja dan Transmigrasi
10. Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan ESDM
11. Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika
12. Dinas PERINDAGKOP dan UKM
13. Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah

E. Inspektorat, Bappeda dan Lembaga

1. Inspektorat
2. Badan Perencanaan Pembangunan daerah
3. Badan Kepegawaian Daerah
4. Badan Pendidikan dan Pelatihan
5. Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah
6. Badan Lingkungan Hidup
7. Badan KESBANGPOLINMAS

8. Satuan Polisi Pamong Praja
 9. Badan ketahanan Pangan dan Penyuluhan
 10. Badan Kerjasama dan Penanaman Modal
 11. Badan Pemberdayaan Perempuan dan Masyarakat
 12. Rumah Sakit Grahasia
- F. Lembaga Lain
1. Badan Penanggulangan Bencana Daerah

Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Keistimewaan maka pemerintah DIY juga harus menyesuaikan diri dengan adanya beberapa perubahan dalam penataan struktur organisasi pemerintah daerah. Pemerintah daerah DIY telah membentuk Peraturan Daerah Istimewa tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 tahun 2015 sebagai implementasi dari Undang-undang Keistimewaan No 13 tahun 2012.

Dalam evaluasi itu juga disebutkan jika nomenklatur urusan yang mewadahi kebudayaan, pertanahan dan tata ruang diwadahi dalam bentuk dinas. Hal itu sebagai implementasi dalam urusan desentralisasi dan urusan terkait keistimewaan sebagai yang dimaksud dalam UU Nomor 23 tahun 2013 dan UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Viva.co.id, 2015).

Berdasarkan latar belakang masalah diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Restrukturisasi Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Pada Tahun 2015”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka penulis merumuskan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana restrukturisasi kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2015?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi restrukturisasi kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2015?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Menjelaskan restrukturisasi kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2015
2. Menjelaskan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi restrukturisasi kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2015

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Diharapkan dapat memberikan kontribusi literatur untuk penelitian-penelitian berikutnya.

b. Diharapkan dapat memberikan ilmu sebagai referensi tentang kelembagaan Provinsi Daerah Istimewah Yogyakarta dan dapat berguna bagi pembaca.

2. Manfaat Praktis

a. Memberikan masukan bagi pihak-pihak yang terkait dengan pemerintahan daerah, penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan informasi tambahan atau juga menjadi masukan khususnya dalam kelembagaan pemerintah daerah.

b. Bagi pemerintah sendiri khususnya di wilayah tempat dijadikannya studi kasus yaitu (tempat penelitian), penelitian ini dapat membantu melakukan penyempurnaan dan perbaikan dalam pembentukan kelembagaan keistimewaan.

E. Tinjauan Pustaka

Dalam penelitian ini penulis mengambil dua penelitian terdahulu yang sesuai dengan permasalahan yang akan penulis teliti tentang restrukturisasi kelembagaan pemerintahan daerah Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun 2015.

Prayogi Ayudia Putra (2015) dalam skripsinya yang berjudul “Analisis Kelembagaan Pasca Diberlakukannya Undang-Undang No. 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta”. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan secara jelas dan konkrit tentang penataan kelembagaan di Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta dan untuk

mengetahui faktor-faktor yang berpengaruh dalam penataan kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Kemudian teori yang digunakan adalah teori tentang organisasi, restrukturisasi organisasi, kelembagaan, dan regulasi penataan kelembagaan. Secara spesifik penelitian ini menggunakan pendapat dari Henry Mintzberg. Kesimpulan dari penelitian ini adalah bahwa setelah diberlakukannya UU Kesetimewaan DIY, pada bidang kelembagaan Pemerintah Provinsi DIY mengalami beberapa perubahan seperti penambahan Asisten Keistimewaan pada Sekretariat Daerah, kemudian perubahan nomenklatur pada beberapa dinas, dan juga terdapat pemecahan yang awalnya satu dinas dipecah menjadi 2 dinas seperti Dinas PERINDAGKOP dan UKM dipecah menjadi Dinas Perindustrian dan Perdagangan serta Dinas Koperasi dan UMKM. Kemudian pada LTD juga terdapat beberapa perubahan.

Adapun persamaan penelitian yang dilakukan penulis dengan penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Prayogi Ayudia Putra ini adalah sama-sama meneliti penataan atau restrukturisasi kelembagaan. Dan perbedaannya adalah, penelitian yang dilakukan oleh Prayogi Ayudia Putra menganalisis penataan kelembagaan berdasarkan UU Keistimewaan, sedangkan penulis meneliti restrukturisasi kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta .

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Rendra Surya (2013) dalam skripsinya yang berjudul “Analisis Penataan Kelembagaan Organisasi Perangkat Daerah Kota Yogyakarta studi kasus: BKD Pemerintah Kota Yogyakarta”. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengkaji dan memberi gambaran objektif mengenai strategi penataan lembaga organisasi perangkat

daerah Kota Yogyakarta yaitu Badan Kepegawaian Daerah. Kemudian teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori tentang pemerintah daerah dan organisasi perangkat daerah. Secara spesifik penelitian ini menggunakan pendapat dari Henry Mintzberg. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penataan lembaga teknis daerah yaitu Badan Kepegawaian (BKD) serta program kepegawaian dilakukan berdasarkan peraturan Walikota yang ditujukan kepada BKD untuk mengurus serta penataan terkait dengan program dan fungsi kepegawaian di Kota Yogyakarta. Kemudian Walikota dalam memberlakukan peraturan terhadap penataan BKD dan program kepegawaian juga melihat ketentuan Peraturan Pemerintah dan Undang-Undang yang terkait dengan kepegawaian.

Adapun persamaan penelitian yang dilakukan penulis dengan penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Rendra Surya ini adalah sama-sama meneliti penataan atau restrukturisasi kelembagaan. Dan perbedaannya adalah, penelitian yang dilakukan oleh Rendra Surya menganalisis penataan kelembagaan OPD Kota Yogyakarta yang berfokus pada Badan Kepegawaian Daerah saja, sedangkan penulis meneliti restrukturisasi kelembagaan Pemerintah daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

F. Kerangka Dasar Teori

1. Teori Organisasi

Edgar H. Schein dalam (Setyowati, 2013: 4) mendefinisikan organisasi sebagai bentuk koordinasi yang bersifat rasional yang

dilakukan oleh sejumlah orang demi mencapai sejumlah tujuan yang jelas melalui pembagian kerja atau fungsi dan melalui suatu hierarki otoritas dan pertanggung jawaban. Di sisi lain menurut Gaeth Jones dan Mary Mathew di dalam buku yang sama mendefinisikan organisasi sebagai alat yang digunakan oleh seorang dalam mengkoordinasikan tindakan-tindakan mereka guna memenuhi sesuatu yang mereka harapkan atau hargai, yaitu mencapai tujuan. (Setyowati, 2013: 5).

Demikian pula menurut Jhon D. Millet, organisasi adalah sebagian kerangka struktur dimana pekerjaan dari beberapa orang diselenggarakan untuk mewujudkan suatu tujuan bersama (Setyowati, 2013: 5).

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 bawahan”.

Definisi diatas menunjukkan bahwa organisasi dapat ditinjau dari dua segi pandangan, yaitu (1) organisasi sebagai wadah dimana kegiatan-kegiatan admintrasi dijalankan, dan (2) organisasi sebagai rangkaian hierarki dan interaksi antara orang-orang dalam suatu ikatan formal.

Menurut Atmosudirto dalam Wursanto (2005: 2)unsur-unsur organisasi modern adalah:

- a. Bentuk atau konfigurasi
- b. Struktur atau kerangka
- c. Jabatan-jabatan, dan
- d. Prinsip-prinsip serta aturan-aturan permainan

2. Restrukturisasi Organisasi

Restrukturisasi dapat diartikan perubahan volume atau komposisi dalam suatu kelompok, organisasi atau lembaga dengan cara memperbesar atau memperkecil strukturnya. Menurut beberapa ahli, restrukturisasi adalah sebagai berikut: menurut David dalam Farid dkk (2015, 3), restrukturisasi sering disebut sebagai *downsizing* atau *delayering*, melibatkan pengurangan perusahaan di bidang tenaga kerja, unit kerja atau divisi, ataupun pengurangan tingkat jabatan dalam struktur organisasi perusahaan.

Pengurangan skala perusahaan ini diperlukan untuk memperbaiki efisiensi dan efektifitas. Dan juga untuk memperkuat teori diatas, menurut Mardiyanto dalam Farid dkk (2015, 3) restrukturisasi perusahaan adalah “perubahan struktur organisasi sebagai akibat ekspansi dan kontraksi usaha. Restrukturisasi akan diikuti pula dengan perubahan pada neraca perusahaan, baik sisi aktiva maupun sisi pasiva”.

Secara teoritis, ada delapan cara yang dapat ditempuh untuk melakukan restrukturisasi menurut Bernadin dan Russel dalam Farid dkk (2015: 3), kedelapan cara tersebut adalah: *downsizing*, *delayering*,

decentralizing, reorganization, cost reduction strategy, IT Innovation, competency measurement, dan performance related pay.

1. *Downsizing* adalah perampingan organisasi dengan menghapuskan beberapa pekerjaan atau fungsi tertentu.
2. *Delayering* adalah pengelompokkan kembali jenis-jenis pekerjaan yang sudah ada.
3. *Decentralizing*, dilakukan dengan cara menyerahkan beberapa fungsi dan tanggung jawab kepada tingkat organisasi yang lebih rendah.
4. *Reorganization* adalah peninjauan atau penyusunan kembali (refocusing) tentang kompetensi inti (core competition) dari organisasi yang bersangkutan.
5. *Cost reduction strategy* adalah penggunaan sumber daya yang lebih sedikit untuk pekerjaan yang sama.
6. *IT Innovation* adalah penyesuaian pekerjaan dengan perkembangan teknologi.
7. *Competency measurement* adalah bentuk restrukturisasi dengan cara melakukan pengukuran atau pendefinisian ulang terhadap kompetensi yang dibutuhkan oleh pegawai.
8. *Performance related pay* artinya nilai yang diperoleh oleh pegawai didasarkan pada kinerja yang dicapainya.

Berdasarkan teori dari Bernadin dan Russel ini dapat dijadikan pedoman dalam menjelaskan restrukturisasi kelembagaan pemerintah daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

3. Kelembagaan

Istilah kelembagaan memiliki penekanan pada kelima aspek berikut (Acitya, 2013): Pertama, kelembagaan berhubungan dengan sesuatu yang permanen. Kelembagaan menjadi permanen, karena dianggap rasional dan dibutuhkan dalam kehidupan. Suatu norma dan tata cara yang bersifat tetap tersebut berada dalam suatu kelembagaan. Kemudian, Uphoff juga mengungkapkan bahwa kelembagaan berhubungan dengan sesuatu yang telah berlangsung lama.

Kedua, berkenaan dengan hal-hal yang abstrak yang mendefinisikan perilaku. Sesuatu yang abstrak tersebut merupakan sesuatu yang rumit, 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 utama dalam

kehidupan masyarakat. Karena tingkat kepentingannya yang tinggi, maka seiring berjalannya waktu, akhirnya ia memiliki kedudukan pasti, atau terbentuk 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 pattern (including action, ideas, attitudes, and cultural equipment) which possesses a certain permanence which is intended to satisfy felt social need*” (dalam Soemardjan dan Soemardi, 1964: 67).

Ketiga, berhubungan dengan perilaku atau moral (kelakuan) atau cara bertindak yang kuat yang berjalan di masyarakat (*establishway behaving*). Perilaku yang terbentuk merupakan kunci keteraturan hidup. Begitu juga menurut Hebding et al. (1994), institusi sosial merupakan sesuatu yang kerap ada pada masyarakat, karena berfungsi untuk menghubungkan berbagai kebutuhan dan tujuan sosial yang dinilai penting. Jika masyarakat ingin bertahan, maka institusi sosial harus ada. Keluarga misalnya merupakan institusi sosial pokok yang mempertemukan kebutuhan sosial yang dinilai vital.

Koentjaraningrat juga merupakan salah satu penulis yang lebih menekankan kepada aspek perilaku. Ia menggunakan kata “pranata” sebagai kata lain dari “*institusi*”, dan pranata sosial untuk “*social institusi*”. Pranata didefinisikan sebagai kelakuan berpola dari manusia dalam kebudayaannya. Sedangkan, pranata sosial didefinisikan sebagai suatu sistem tata kelakuan dan hubungan yang berpusat kepada

aktivitas-aktivitas untuk memenuhi kompleks-kompleks kebutuhan khusus dalam kehidupan masyarakat (Koetjaraningrat, 1965:113). Jelas terlihat bahwa definisi ini lebih menekankan kepada aspek tata kelakuan yang memiliki fungsi-fungsi khusus dalam masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Meskipun aspek ‘perilaku’ merupakan inti kajian pranata, namun Koentjaraningrat menjelaskan bahwa terbentuknya suatu pranata berada dalam pengaruh dari tiga wujud kebudayaan, yaitu: (1) sistem norma dan tata kelakuan dalam konteks wujud ideal kebudayaan, (2) kelakuan berpola untuk wujud kelakuan kebudayaan, dan (3) peralatannya untuk wujud fisik kebudayaan. Ditambah dengan personelnnya sendiri, maka pranata terdiri dari empat komponen tersebut yang saling berinteraksi satu sama lain.

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. This is may be regarded as a ‘cluster of social usages’ and as composes of costum, 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 mencerahkan masalah. Tekanannya adalah pada kemampuan untuk menyelesaikan masalah. Hebding et al. (1994:407) mengatakan bahwa institusi sosial adalah nilai-nilai yang melekat pada masyarakat yang mempersiapkan stabilitas dan konsistensi di masyarakat, yang berguna untuk mengontrol dan mengatur perilaku, menjamin situasi akan berulang, sehingga menjadi efektif. Efektifitas merupakan perhatian utama dalam apa yang dikenal dengan pemahaman “ekonomi kelembagaan”.

Dari kelima tekanan pengertian di atas dapat dilihat bahwa ‘kelembagaan’ memiliki perhatian utama kepada perilaku yang berpola dimana sebagian besar datang norma-norma yang dipakai. Kelembagaan berfokus pada sekitar tujuan-tujuan, nilai atau kebutuhan sosial yang utama. Selanjutnya, kelembagaan menekankan kepada suatu prosedur, suatu kepastian, dan panduan untuk melakukan sesuatu.

Menurut Primasari dalam tesisnya menyatakan, “Pada dasarnya ada beberapa prinsip penataan kelembagaan perangkat daerah, antara lain: Pertama, pembentukan perangkat daerah harus berdasarkan urusan yang menjadi kewenangan masing-masing daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan. Kedua, organisasi sifatnya dinamis karena aturannya cukup sederhana. Ketiga, menata organisasi perangkat daerah sesuai dengan prinsip-prinsip organisasi, kelembagaan yang tegas antara staf, fungsi lini, fungsi pendukung, fungsi pengawas dan fungsi

perencanaan serta fungsi pelayanan administrasi sehingga tidak ada tarik menarik kewenangan. Keempat, besaran organisasi sesuai dengan kriteria yang ditetapkan, di samping kebutuhan dan kemampuan serta karakteristik dan potensi daerah masing-masing berpegang pada azas efisiensi, efektivitas, rasionalitas dan proposional, termasuk jumlah susunan organisasi harus berdasarkan analisis beban kerja yang akan dilaksanakan sesuai dengan urusan yang menjadi kewenangan. Kelima, arahan perumpunan untuk standarisasi nomenklatur dan keseragaman apabila terjadi penggabungan beberapa urusan pemerintahan. Dan keenam, pengembangan jabatan fungsional agar segera dapat terealisasi perlu dukungan para para pejabat Pembina jurusan fungsional dengan membuat kebijakan impassing dan pendelegaian wewenang pembinaan dan pengembangan dari Pembina jabatan fungsional di pusat kepada Pembina kepegawaian di daerah”.

4. Faktor-faktor yang mempengaruhi restrukturisasi kelembagaan

Menurut Wendell L. French & Cecil H. Bell, Jr, pengembangan organisasi dapat di definisikan sebagai suatu yang direncanakan, proses yang sistematis yang menerapkan asas-asas dan praktek ilmu perilaku yang dikenalkan dalam kegiatan organisasi secara terus-menerus untuk mencapai tujuan penyempurnaan organisasi secara efektif, wewenang organisasi yang lebih besar serta efektivitas organisasi yang lebih besar. Sedangkan menurut Richard Beckhard, pengembangan organisasi adalah

suatu usaha (1) berencana (2) meliputi organisasi keseluruhan (3) diurus dari atas (4) meningkatkan efektivitas organisasi (5) pendekatan berencana dalam proses organisasi, dengan memakai pengetahuan ilmu perilaku (Setyowati, 2013: 87).

Dengan adanya pengembangan organisasi maka terdapat perubahan yang terjadi dalam organisasi. Tantangan penyebab perubahan yang berasal dari diri organisasi misalnya volume kegiatan yang bertambah banyak, adanya peralatan baru, perubahan tujuan, penambahan tujuan, perluasan wilayah kegiatan, tingkat pengetahuan, tingkat keterampilan, sikap, serta perilaku para pegawai. Dalam menghadapi berbagai tantangan penyebab perubahan tersebut organisasi dapat menyesuaikan diri dengan jalan (Setyowati, 2013: 83)

- a. Merubah struktur yaitu menambah atau mengurangi satuan kerja, merubah kedudukan satuan kerja, menggabung beberapa satuan kerja menjadi satuan yang lebih besar, memecah satuan besar menjadi satuan-satuan yang lebih kecil, merubah sistem sentralisasi menjadi desentralisasi atau sebaliknya, merubah luas sempitnya rentang kontrol, merinci kembali kegiatan atau tugas, menambah pejabat, mengurangi pejabat.
- b. Merubah tata kerja (proses bisnis) yang dapat meliputi tata cara, Standar Operasional Prosedur (SOP), tata tertib, dan syarat-syarat melakukan pekerjaan.

- c. Merubah sumber daya manusia, dalam pengertian merubah sikap, tingkat laku, perilaku, meningkatkan pengetahuan, meningkatkan keterampilan dari para pejabat.
- d. Merubah sarana kerja, menambah peralatan kerja.

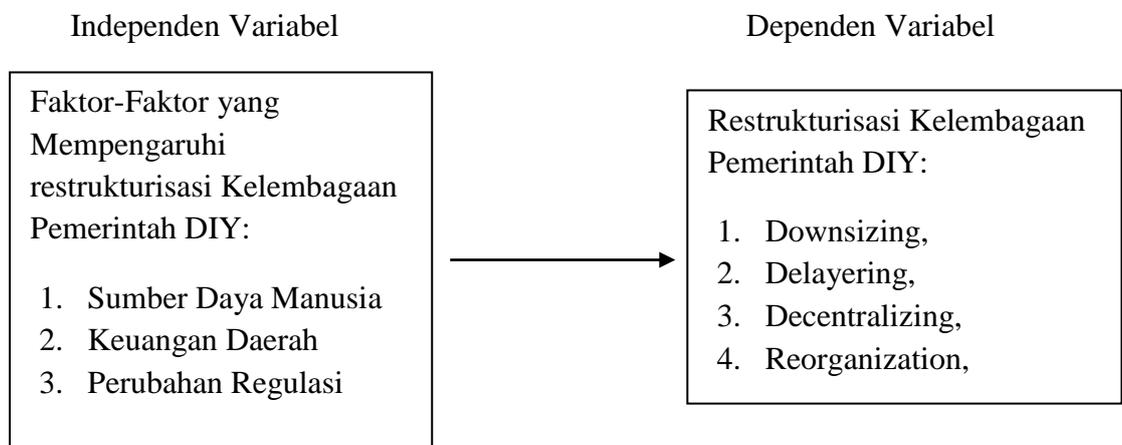
Sobirin menyatakan ada dua faktor yang mendorong terjadinya perubahan, yaitu faktor ekstern seperti perubahan teknologi dan semakin terintegrasinya ekonomi internasional serta faktor intern organisasi yang mencakup dua hal pokok yaitu (1) perubahan perangkat keras organisasi (hard system tools) atau yang biasa disebut dengan perubahan struktural, yang meliputi perubahan strategi, stuktur organisasi dan sistem serta (2) Perubahan perangkat lunak organisasi (soft system tools) atau perubahan kultural yang meliputi perubahan perilaku manusia dalam organisasi, kebijakan sumber daya manusia dan budaya organisasi (Prawirodirdjo, 2007: 19).

Menurut Robbins dalam tulisannya Juniarti bahwa perubahan adalah membuat sesuatu menjadi lain. Adapun perubahan terencana merupakan kegiatan perubahan yang disengaja dan berorientasi tujuan. Tujuan dari perubahan terencana: (1) perubahan itu mengupayakan perbaikan kemampuan organisasi untuk menyesuaikan diri terhadap perubahan dalam lingkungan (2) perubahan itu mengupayakan perubahan perilaku karyawan (Yudhaningsih, 2011: 43).

Perubahan organisasi dapat terjadi karena adanya faktor internal dan eksternal organisasi. Faktor tersebut adalah:

- a. Faktor internal: Perubahan internal ini 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.

Gambar 1.1
Kerangka Dasar Teori



Menurut Bernadin dan Russel ada delapan cara yang dapat ditempuh untuk melakukan restrukturisasi, tetapi disini penulis hanya menggunakan empat cara karena pada saat penelitian, fakta di lapangan menunjukkan bahwa *Cost reduction strategy, IT Innovation, Competency*

measurement, dan *Performance related pay* tidak adanya perubahan yang dilakukan dalam empat cara tersebut. Di dalam bidang teknologi, restrukturisasi dilakukan tidak berdasarkan adanya pengembangan teknologi. Pemerintah Daerah DIY melakukan Analisis Jabatan dan Analisis Beban Kerja hanya untuk menentukan penempatan jabatan saja sehingga penulis memutuskan untuk menggunakan empat cara saja dalam melakukan restrukturisasi yaitu *Downsizing*, *Delayering*, *Decentralizing* dan *Reorganization*.

G. Definisi Konseptual

1. Organisasi perangkat daerah adalah suatu kelompok yang memiliki tujuan bersama bekerja sama dalam menjalankan tugas dan fungsi agar tercapainya visi dan misi dari organisasi tersebut.
2. Restrukturisasi Organisasi adalah perubahan volume struktur dalam suatu organisasi baik dalam pengurangan atau penambahan struktur itu sendiri.
3. Kelembagaan adalah suatu perkumpulan yang terdiri dari sekelompok orang atau lembaga yang memiliki unsur norma, tujuan dan struktur.
4. Faktor-faktor yang mempengaruhi restrukturisasi kelembagaan terdapat tiga faktor yang mempengaruhi yaitu SDM, Keuangan Daerah dan Regulasi.

H. Definisi Operasional

Definisi Operasional adalah landasan yang menjadi pembatas dalam permasalahan yang akan dijadikan sebagai objek penelitian dan dapat memberikan penjelasan dalam penelitian ini. Dalam penelitian ini definisi operasionalnya antara lain:

- a. Restrukturisasi kelembagaan pemerintah daerah DIY
 1. *Downsizing*, diantaranya:
 - Pengurangan pegawai dalam struktur organisasi
 2. *Delayering*, diantaranya:
 - Pengelompokan kembali tugas pokok dan fungsi yang sudah ada
 3. *Decentralizing*, diantaranya:
 - Menyerahkan beberapa tugas, fungsi dan tanggung jawab ke sub unit organisasi yang lebih rendah
 4. *Reorganization*, diantaranya:
 - Penyusunan kembali tugas pokok dan fungsi dalam satuan organisasi
- b. Faktor-faktor yang mempengaruhi restrukturisasi kelembagaan pemerintah daerah DIY
 1. Sumber Daya Manusia
 - Kemampuan dan keahlian pegawai
 - Jumlah pegawai
 2. Keuangan Daerah

- Anggaran APBD

3. Perubahan Regulasi

- Perubahan undang-undang terkait
- Perubahan peraturan daerah terkait
- Keputusan politik kepala daerah

I. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian Deskriptif dengan penjelasan menggunakan metode penelitian yang bersifat kualitatif. Inti penelitian ini berdasarkan variabel restrukturisasi kelembagaan (organisasi) dan faktor-faktor yang mempengaruhi restrukturisasi kelembagaan (organisasi). Teknik pengumpulan data yang dilakukan oleh penulis yaitu dengan melakukan observasi, wawancara dan dokumentasi. Teknik analisa data yang penulis gunakan adalah analisa kualitatif.

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif dengan penjelasan yang bersifat kualitatif. Metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti sekelompok manusia, suatu objek, suatu kondisi, suatu sistem pemikiran atau suatu peristiwa. Tujuan dari penelitian deskripsi ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki. Perspektif waktu yang

dijangkau dalam penelitian deskriptif adalah waktu sekarang atau sekurang-kurangnya jangka waktu yang masih terjangkau dalam ingatan responden (Nazir, 1981: 63)

Berdasarkan definisi yang sudah dikemukakan diatas maka disimpulkan alasan penulis menggunakan penelitian jenis penelitian deskriptif karena penulis ingin menjelaskan secara mendalam mengenai restrukturisasi kelembagaan di pemerintahan daerah DIY tahun 2015. Jenis penelitian deskripsi ini dianggap cocok untuk menjelaskan masalah terkait judul penelitian penulis karena restrukturisasi kelembagaan pemerintah daerah Provinsi DIY tidak dijelaskan dalam bentuk angka-angka (kuantitatif), tetapi membutuhkan penelitian secara mendalam melalui pertanyaan kritis dan mendalam dengan cara wawancara kemudian hasil dari wawancara tersebut berupa deskripsi (penjelasan) bukan penjelasan yang menggunakan angka-angka.

Adapun penjelasan yang bersifat kualitatif adalah data yang muncul berwujud kata-kata yang disusun ke dalam suatu teks yang diperluas dan bukan rangkaian angka. (Mathew. 1995:15)

2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian yang penulis pilih adalah Sekretariat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan daerah dengan kewenangan istimewa, yaitu salah satu nya kewenangan untuk membentuk kelembagaan, hal ini yang menyebabkan penulis tertarik

untuk mengetahui restrukturisasi kelembagaan pemerintah daerah DIY tahun 2015.

3. Jenis Data

Pada penelitian ini digunakan dua jenis data. Jenis data dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Data Primer

Data primer adalah semua informasi mengenai konsep penelitian yang diperoleh secara langsung dari unit analisis yang dijadikan sebagai obyek penelitian (Rahmawati, 2010:32).

Data primer ini didapatkan dari komunikasi secara langsung dengan narasumber dengan cara wawancara.

Dalam penelitian ini penulis akan mewawancarai beberapa stakeholder yang terkait dengan penelitian ini:

1. Wawancara Kepala Biro Organisasi Sekretariat Daerah Pemerintah Daerah Provinsi DIY
2. Wawancara Kepala Bagian Kelembagaan Sekretariat Daerah Pemerintah Daerah Provinsi DIY
3. Panitia Khusus pembuatan Perdas No 3 tahun 2015

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah semua informasi yang diperoleh secara tidak langsung, yaitu dengan cara mengumpulkan dokumen-dokumen terkait dengan penelitian seperti koran, berita, notulen rapat,

peraturan perundang-undangan, dan dokumen lain yang terkait dengan penelitian.

1. Dokumen-dokumen terkait kelembagaan
2. Peraturan yang mengatur tentang kelembagaan Pemerintah Daerah Provinsi DIY
3. Dokumen/*Design* Rencana Pembentukan Kelembagaan Keistimewaan DIY
4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk megumpulkan data dalam penelitian ini digunakan tiga teknik meliputi:

a. Wawancara

Dexter dalam Lincoln & Guba, menggambarkan wawancara adalah sebuah percakapan dengan tujuan. Tujuan wawancara antara lain untuk memperoleh *bentukan-bentukan disini dan sekarang* dari orang, peristiwa, kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi, klaim, perhatian (*concern*), dan cantuman lainnya; *rekonstruks* tentang cantuman-cantuman seperti itu sebagaimana dialami dimasa lalu. *Proyeksi-proyeksi* dari cantuman-cantuman seperti itu diharapkan akan dialaami dimasa mendatang; verifikasi, perbaikan, dan pengembangan informasi (pengecekan anggota) (Ahmadi, 2015 (2nd Ed.):120)

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia wawancara adalah tanya jawab dengan seseorang yang diperlukan untuk dimintai pendapatnya mengenai suatu hal.

Teknik ini digunakan untuk mendapatkan informasi dengan cara tanya jawab dengan informan yang telah ditentukan pada penelitian ini, baik secara tatap muka ataupun tidak. Dalam penelitian ini penulis memilih teknik pengumpulan data dengan cara wawancara karena dengan melakukan wawancara mendalam (*deep interview*) maka penulis dapat lebih mudah untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan.

b. Dokumentasi

Selain wawancara penulis juga menggunakan teknik pengumpulan data dengan cara dokumentasi. Teknik pengumpulan data ini diperoleh melalui berbagai sumber daya seperti laporan hasil penelitian, catatan, buku, agenda, surat kabar dan majalah. Tujuan pengumpulan data ini untuk memastikan relevansi dan untuk mencari kebenaran secara ilmiah sebagai landasan untuk menganalisa data.

Pengertian dokumen menurut Bogdan & Biklen adalah mengacu pada material (bahan) seperti fotografi, video, film, memo, surat, diari, rekaman kasus klinis, dan sejenisnya yang dapat digunakan sebagai informasi suplemen sebagai bagian dari

kajian kasus yang bersumber data utamanya adalah observasi partisipasi atau wawancara (Ahmadi, 2016 (2nd Ed.): 179).

5. Teknik Analisa Data

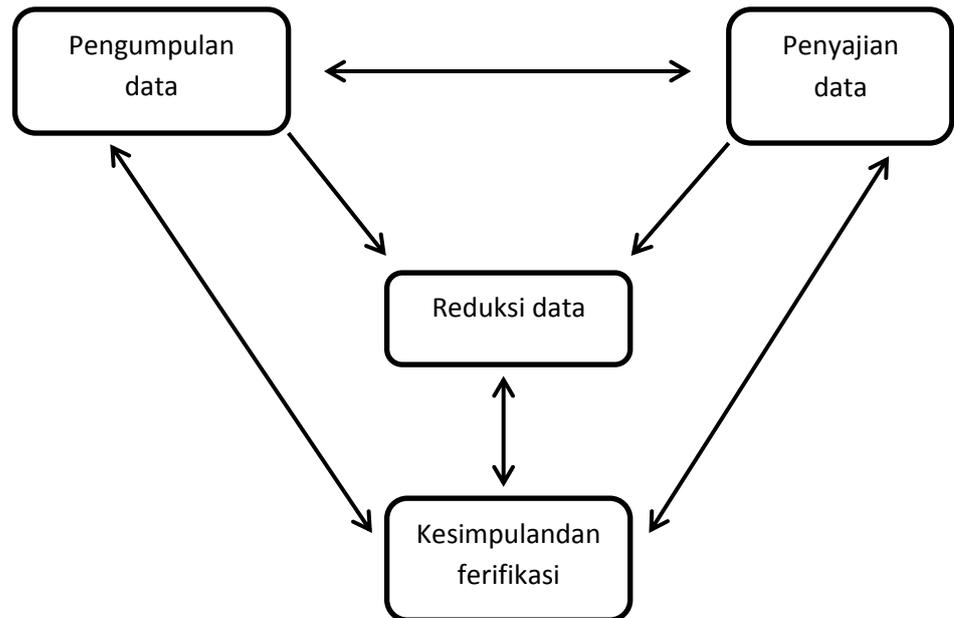
Bogdan & Biklen mengatakan bahwa analisis data merupakan suatu proses penyelidikan dan pengaturan secara sistematis transkrip wawancara, catatan lapangan, dan material-material lain yang dikumpulkan untuk meningkatkan pemahaman tentang data dan memungkinkan untuk mempresentasikan apa yang telah ditemukan kepada orang lain (Ahmadi, 2016 (2nd Ed.): 230).

Dalam menganalisa data dan melakukan penelitian, peneliti menggunakan analisa kualitatif. Pada penelitian kualitatif tidak perlu mencari sebab-akibat, tetapi berupaya memahami masalah atau menyimpulkan dari berbagai arti permasalahan sebagaimana disajikan oleh situasinya. Dalam hal ini situasinya disesuaikan dengan kebijakan pemerintah yang ada.

Data diperoleh dari catatan laporan, dokumen pribadi, dokumen resmi, dan sebagainya untuk memperoleh keabsahan data penelitian di dalam hal ini yang berperan adalah Bidang Kelembagaan Biro Organisasi Setda DIY. Tahapan analisis dilakukan sebagai berikut: (a) data-data yang ada berdasarkan hasil wawancara yang dikumpulkan; (b) dilakukan triangulasi data; (c) hasil seluruh wawancara dipilah-pilah sesuai indikator penelitian yang telah

ditetapkan; (d) data dideskripsikan dan dibandingkan dengan teori yang ada.

Gambar 1.2
Komponen Analisis data Model Interaktif
(Interactive Model)



Sumber: diadopsidari Matthew B. Miles dan A. Michael Huberman
1992, dalam Agus Salim, 2006: 22

Proses-proses analisa data kualitatif tersebut dapat dijelaskan, sebagai berikut:

- Pengumpulan data, yaitu pencarian data penelitian di lapangan yang dilakukan oleh peneliti dengan menggunakan metode yang telah ditentukan
- Reduksi data (*data reduction*), yaitu proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, abstraksi, dan transformasi data kasar yang diperoleh dilapangan studi.

- Penyajian data (*data display*), yaitu deskripsi kumpulan informasi tersusun yang memungkinkan untuk melakukan penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan.
- Penarikan kesimpulan dan verifikasi (*conclusion drawing and verification*). Dari proses pengumpulan data, peneliti mencari makna dari setiap gejala yang diperoleh di lapangan, mencatat keteraturan atau pola penjelasan dan konfigurasi yang mungkin ada, alur kausalitas, dan proporsi. Jika penelitian masih berlangsung, maka setiap kesimpulan yang ditetapkan akan terus-menerus diverifikasi hingga benar-benar diperoleh kesimpulan yang valid.