

### **BAB III**

## **RESTRUKTURISASI KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAERAH**

### **DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA TAHUN 2015**

#### **A. Restrukturisasi Kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa**

##### **Yogyakarta Tahun 2015**

Pelaksanaan otonomi daerah merupakan kebebasan bagi pemerintah daerah untuk menyusun perangkat daerahnya sendiri. Pembentukan kelembagaan atau perangkat daerah didasarkan pada pertimbangan rasional untuk melaksanakan urusan pemerintah yang menjadi wewenang daerah secara efektif dan efisien.

Penetaan kelembagaan tidak terlepas dari tujuan kelembagaan yang ideal seperti miskin struktur, kaya fungsi. Organisasi perangkat daerah yang ramping akan menghasilkan kualitas pelayanan yang baik.

Dalam melakukan penataan kelembagaan atau perubahan struktur organisasi perangkat daerah, menurut Bernadin Russel dapat dilaksanakan dengan berbagai cara, yaitu *Downsizing*, *Deleyering*, *Decentralizing*, dan *Reorganizati*.

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat dari pembahasan hasil wawancara dan dokumentasi terkait dengan perubahan kelembagaan pemerintah daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, antara lain:

#### **1. Downsizing (Perampingan)**

Perampingan atau *Downsizing* merupakan salah satu cara untuk mengubah struktur organisasi. *Downsizing* adalah perubahan

struktur dalam organisasi dengan cara mengurangi atau menghapuskan pekerjaan atau fungsi tertentu yang dianggap sudah tidak efektif.

Dalam melakukan downsizing diperlukan indikator yang dapat mengukur bagaimana perampangan itu dilakukan. Secara nasional indikator-indikator yang digunakan untuk melakukan perampangan sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, tetapi khusus untuk Daerah Istimewa Yogyakarta tidak mengikuti indikator yang ditetapkan oleh PP No 18, melainkan mengikuti Peraturan Daerah Istimewa.

Hal ini sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta pasal 7 ayat 2 huruf b yaitu salah satu kewenangan keistimewaan itu adalah kelembagaan. Kemudian ketentuan lebih lanjut dalam urusan keistimewaan diatur dengan Peraturan Daerah Istimewa atau Perdais yang dimuat dalam UU No 13 tahun 2012 pasal 30 ayat 1 dan 2

- (1) Kewenangan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat 2 huruf b diselenggarakan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli.
- (2) Ketentuan mengenai penataan dan penetapan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY sebagaimana dimaksud pada ayat 1 diatur dalam Perdais.

Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta membuat indikator-indikator berdasarkan beban kerja, karakteristik, tata kerja kekhususan dan keistimewaan dengan mempertimbangkan asas efektif dan efisien. Hal ini sudah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Dalam Negeri Nomor 8 tahun 2017 pasal 4. Beban kerja tersebut akan diukur melalui beberapa jenis urusan-urusan yang diampu oleh masing-masing instansi, dinas dan lembaga. Urusan-urusan ini lah yang akan menjadi dasar bagi Pemda DIY melakukan perampingan. Seperti yang telah dikatakan oleh Kepala Bagian Kelembagaan Pemda DIY

“Pemda DIY sudah menentukan beberapa indikator dalam melakukan perampingan, yaitu berdasarkan beban kerja masing-masing SKPD melalui urusan-urusan yang diampu oleh masing-masing SKPD tersebut.” (Wawancara dengan Bapak Noviar Rahmad, M. Si Kepala Bagian Kelembagaan Biro Organisasi Sekretariat Daerah DIY 18 November 2016)

Selanjutnya, Kepala Bagian Kelembagaan, Pertanahan dan Tata Ruang pada Asisten Keistimewaan Sekretariat Daerah DIY mengatakan:

“..... yang namanya lembaga itu kan wadah atau kendaraan untuk mewujudkan visi misi daerah, urusan-urusan apa yang ada itu harus di wadahi dengan lembaga, jadi kemudian lembaga ini mau berapa besarnya itu dihitung dengan analisis beban kerja.” (Wawancara dengan Ibu Wredi Wyandani Kepala Bagian Kelembagaan, Pertanahan dan Tata Ruang Asisten Keistimewaan DIY 16 Desember 2016)

Berdasarkan pernyataan yang diatas, indikator yang digunakan dalam melakukan restrukturisasi ini yaitu dengan melihat beban kerja yang dilakukan oleh masing-masing lembaga.

Pemerintah DIY sekarang sedang dalam proses penataan kembali kelembagaan DIY yang sekarang sedang dalam tahap diskusi DPRD dan Kepala Daerah dalam membuat regulasi yaitu Perda. Selanjutnya Kepala Bagian Kelembagaan Sekretariat Daerah DIY mengatakan penataan restrukturisasi yang sedang dilakukan sekarang akan ada penyatuan dan pemecahan dari beberapa lembaga di Pemerintahan DIY.

“Perbedaan struktur organisasi perangkat daerah sebelum dan sesudah restrukturisasi nanti adalah adanya penyatuan dari dinas pertanian dan badan ketahanan pangan, dan juga ada pemecahan dari satu dinas menjadi dua dinas seperti dinas pendidikan, pemuda dan olahraga akan dipecah menjadi dinas pendidikan dan dinas pemuda dan olahraga”. (Wawancara dengan Bapak Noviar Rahmadi, M.Si Kepala Bagian Kelembagaan Biro Organisasi Setda DIY 18 November 2016)

karena restrukturisasi ini sedang dalam proses maka perubahan tersebut masih dalam tahap proses persetujuan dari pimpinan daerah, dan hal ini juga belum diregulasikan masih berupa draf Rancangan Peraturan Daerah Istimewa sehingga belum bisa mengatakan perubahan pasti dalam restrukturisasi tersebut.

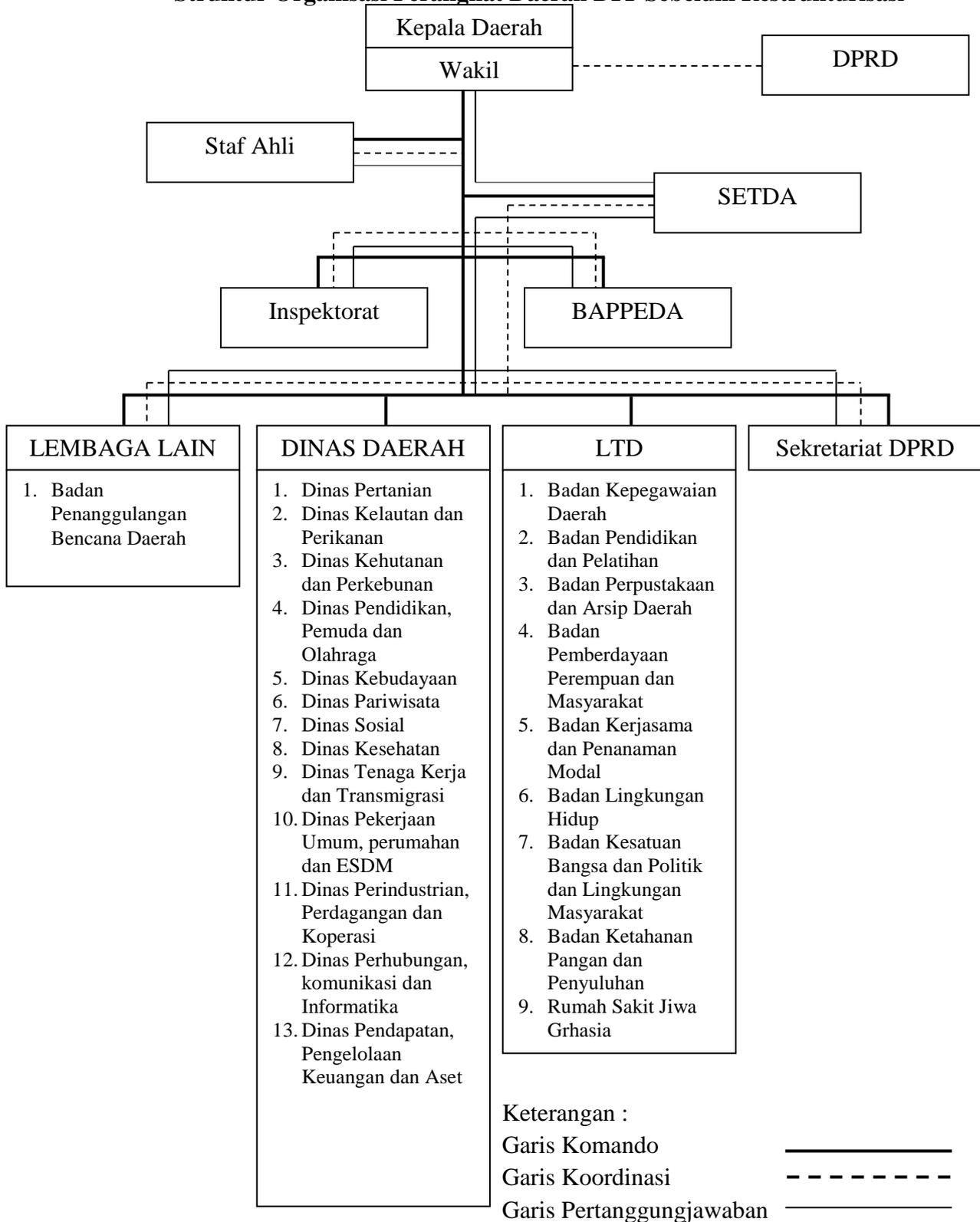
Berikut adalah gambaran perubahan kelembagaan pemerintah DIY pada saat sebelum dan sesudah adanya Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY:

Tabel 3.1 Perbandingan Kelembagaan pemerintah DIY

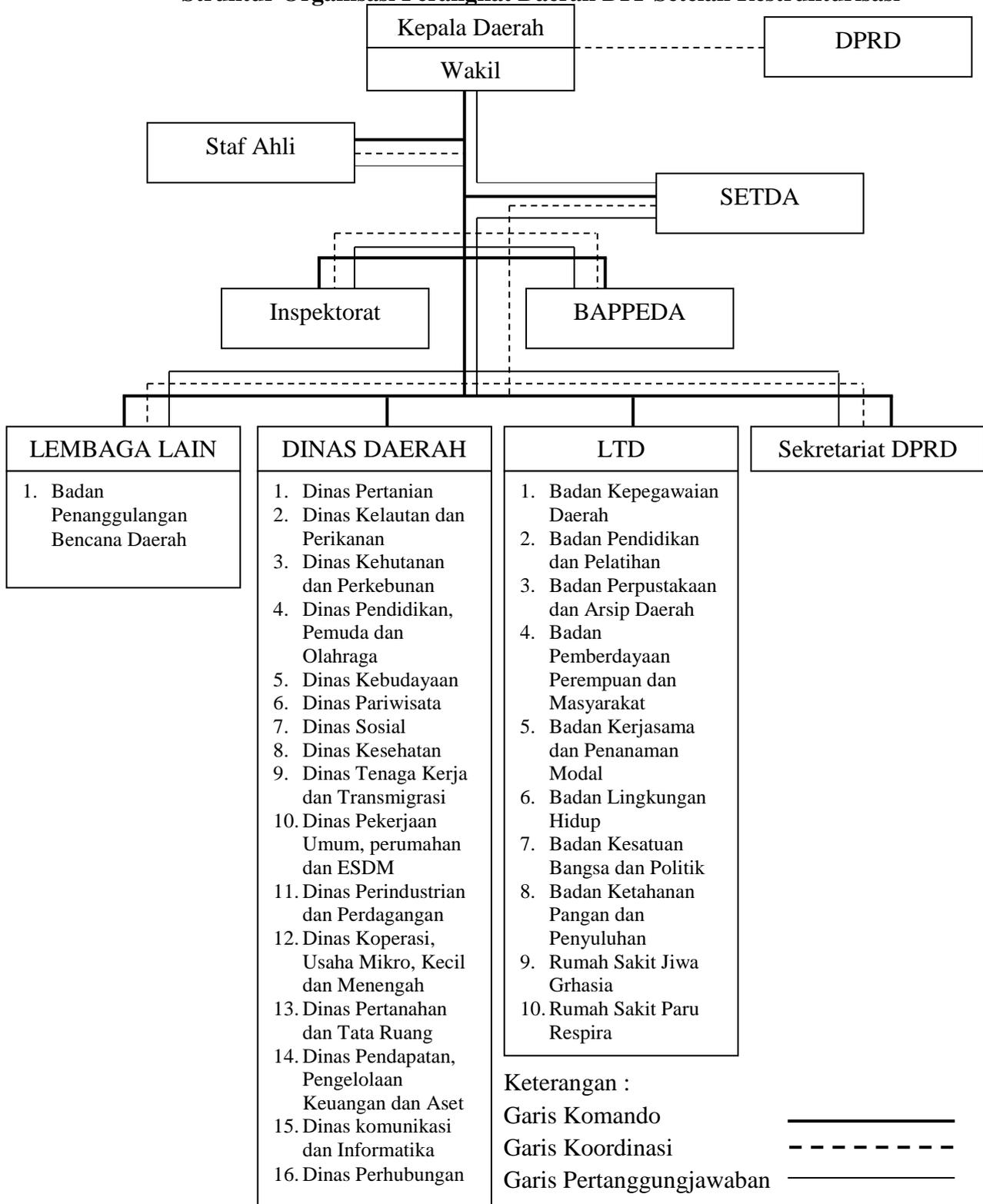
PERDA 5, 6, 7 DAN PERDA 10/2010		PERDAIS 3/2015	
NO	INSTANSI	NO	INSTANSI
<b>A</b>	<b>Sekretariat Daerah</b>	<b>A</b>	<b>Sekretariat Daerah</b>
1	Asisten Pemerintahan dan Kesra	1	Asisten Pemerintahan dan Kesra
2	Asisten Perekonomian dan Pembangunan	2	Asisten Perekonomian dan Pembangunan
3	Asisten Administrasi Umum	3	Asisten Administrasi Umum
		4	Asisten Kesitimewaan
<b>B</b>	<b>BIRO</b>	<b>B</b>	<b>BIRO</b>
1	Biro Tata Pemerintahan	1	Biro Tata Pemerintahan
2	Biro Hukum	2	Biro Hukum
3	Biro Administrasi Kesra dan Kemasyarakatan	3	Biro Administrasi Kesra dan Kemasyarakatan
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
<b>C</b>	<b>Sekretariat DPRD</b>	<b>C</b>	<b>Sekretariat DPRD</b>
<b>D</b>	<b>DINAS</b>	<b>D</b>	<b>DINAS</b>
1	Dinas Pertanian	1	Dinas Pertanian
2	Dinas Kelautan dan Perikanan	2	Dinas Kelautan dan Perikanan
3	Dinas Kehutanan dan Perkebunan	3	Dinas Kehutanan dan Perkebunan
4	Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga	4	Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga
5	Dinas Kebudayaan	5	Dinas Kebudayaan
6	Dinas Pariwisata	6	Dinas Pariwisata
7	Dinas Sosial	7	Dinas Sosial
8	Dinas Kesehatan	8	Dinas Kesehatan
9	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi	9	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi
10	Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan ESDM	10	Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan ESDM
11	Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika	11	Dinas Perhubungan
12	Dinas PERINDAGKOP	12	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
		13	Dinas Koperasi dan UMKM
		14	Dinas Komunikasi dan Informatika
		15	Dinas Pertanahan dan Tata Ruang
13	Dinas Pendapatan, Pengelolaan dan keuangan dan Aset daerah	16	Dinas Pendapatan, Pengelolaan dan keuangan dan Aset daerah
<b>E</b>	<b>INSPEKTORAT, BAPPEDA, LEMBAGA</b>	<b>E</b>	<b>INSPEKTORAT, BAPPEDA, LEMBAGA</b>
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 Daeah	5	Badan Perpustakaan dan Arsip Daeah
6	Badan Lingkungan Hidup	6	Badan Lingkungan Hidup
7	Badan KESBANGPOLINMAS	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 Masyarakat
12	Rumah Sakit Grhasia	12	Rumah Sakit Jiwa Grhasia

		13	Rumah Sakit Paru Respira
<b>F</b>	<b>LEMBAGA LAIN</b>	<b>F</b>	<b>LEMBAGA LAIN</b>
1	Badan Penanggulangan Bencana Daeah	1	Badan Penanggulangan Bencana Daerah
		2	Kantor Perwakilan Daerah
		3	Kantor Perijinan Terpadu Satu Pintu
		4	Sekretariat Parampara Praja

**Gambar 3.1**  
**Struktur Organisasi Perangkat Daerah DIY Sebelum Restrukturisasi**



**Gambar 3.2**  
**Struktur Organisasi Perangkat Daerah DIY Setelah Restrukturisasi**



Berikut adalah gambaran kelembagaan dalam Draf Raperdais tentang kelembagaan:

- A. Sekretariat Daerah
  - 1. Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat
  - 2. Asisten Perekonomian dan Pembangunan
  - 3. Asisten Administrasi Umum
  - 4. Asisten Keistimewaan
- B. Biro
  - 1. Biro Tata Pemerintahan
  - 2. Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat dan Kemasyarakatan
  - 3. Biro Administrasi Perekonomian dan SDA
  - 4. Biro Administrasi Pembangunan
  - 5. Biro Humas dan Protokol
  - 6. Biro Hukum
  - 7. Biro Administrasi Keistimewaan
  - 8. Biro Organisasi
- C. Sekretariat DPRD
- D. Dinas
  - 1. Dinas Kebudayaan
  - 2. Dinas Pertanahan dan Tata Ruang
  - 3. Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga
  - 4. Dinas Kesehatan
  - 5. Dinas Sosial
  - 6. Dinas Perpustakaan dan Arsip
  - 7. Dinas Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak, Pengendalian Penduduk dan KB, Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
  - 8. Dinas Pekerjaan Umum, Energi Sumber Daya Mineral, Perumahan dan Kawasan Pemukiman
  - 9. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi
  - 10. Dinas Pertanian dan Pangan
  - 11. Dinas Lingkungan Hidup
  - 12. Dinas Perhubungan
  - 13. Dinas Komunikasi dan Informatika
  - 14. Dinas Koperasi dan UMKM
  - 15. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu
  - 16. Dinas Pariwisata
  - 17. Dinas Kelautan dan Perikanan
  - 18. Dinas Kehutanan
  - 19. Dinas Perindustrian dan Perdagangan
- E. Inspektorat, Bappeda dan Lembaga
  - 1. Inspektorat
  - 2. Badan Perencanaan Pembangunan daerah

3. Badan Pengelolaan Pendapatan Keuangan dan Aset
  4. Badan Kepegawaian Daerah
  5. Badan Pendidikan dan Pelatihan
  6. Badan KESBANGPOL
  7. Badan Penanggulangan Bencana Daerah
  8. Rumah Sakit Jiwa Grahasia
  9. Rumah Sakit Paru Respira
- F. Lembaga Lain
1. Satuan Polisi Pamong Praja
  2. Asisten Parampara Praja
  3. Badan Perwakilan Daerah
  4. Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu Satu Pintu

Berdasarkan data diatas dapat dilihat bahwa indikator yang digunakan dalam melakukan restrukturisasi yaitu dengan melihat urusan-urusan yang diampu oleh setiap instansi atau lembaga pemerintah dengan melihat beban kerja yang dilakukan oleh masing-masing instansi atau lembaga tersebut. Jika dibandingkan perubahan kelembagaan pada tahun 2015 dan kelembagaan sebelumnya yaitu tidak ada perbededaan yang sugnifikan karena hanya terjadi penambahan urusan keistimewaan saja dan beberapa lembaga baru yang dibuat untuk menunjang tugas keistimewaan tersebut seperti Asisten Keistimewaan dan Parampara Praja dan adanya pemecahan beberapa dinas seperti Dinas PERINDAGKOP dan Badan KESBANGPOLINMAS dan penambahan beberapa Dinas dan rumah sakit .

Kemudian terdapat perbedaan dalam penataan struktur organisasi yang dilakukan pada tahun 2015 dan yang sekarang sedang dalam proses perubahan, yaitu berdasarkan data diatas dapat dilihat

bahwa adanya perbedaan dalam penataan struktur organisasi yang dilakukan pada tahun 2015 dan yang sedang dalam proses perubahan. Perbedaan tersebut dapat dilihat penataan struktur organisasi pada tahun 2015 hanya menambah urusan yang berkaitan dengan urusan keistimewaan saja sedangkan penataan yang sedang dilakukan sekarang akan adanya pemecahan dan penggabungan beberapa lembaga seperti penggabungan dari Dinas Pertanian dan Badan Ketahanan Pangan dan pemecahan dari satu dinas menjadi dua dinas seperti Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga akan dipecah menjadi Dinas Pendidikan dan Dinas Pemuda dan Olahraga. Berdasarkan perubahan kelambagaan pasca adanya UU keistimewaan yaitu Perdas No 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan dan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa diatas dapat dilihat perbedaan yang sangat signifikan yaitu, jumlah dinas pada Perdas No 3 Tahun 2015 hanya 16 dinas sedangkan dalam Raperdas tersebut jumlah dinas mencapai 19 dinas.

Karena struktur organisasi pemda DIY sekarang dianggap gemuk karena penambahan urusan tersebut maka restrukturisasi yang sedang dilakukan akan adanya penggabungan dan pemecahan tersebut. Namun karena restrukturisasi tersebut sedang dalam proses maka perubahan tersebut masih dalam tahap persetujuan dari pimpinan daerah.

## **2. Delayering (Pengelompokan kembali tugas pokok dan fungsi)**

Delayering adalah pengelompokan kembali jenis-jenis pekerjaan yang sudah ada. Delayering ini merupakan salah satu cara untuk mengubah struktur organisasi perangkat daerah, dengan delayering ini jumlah pegawai akan berkurang karena adanya beberapa pekerjaan yang disatukan.

Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta melakukan pengelompokan tugas-tugas yang ada di pemda DIY tidak mengikuti aturan yang ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah karena di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 diatur beberapa urusan pemerintahan seperti yang telah diatur dalam pasal 15 diatas, karena DIY memiliki urusan-urusan keistimewaan yang harus dilaksanakan.

Delayering atau pengelompokan ini dilakukan berdasarkan kedekatan fungsi masing-masing organisasi sesuai dengan perumpunannya. Jika masih terdapat dinas-dinas yang belum sesuai dengan perumpunan yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 maka akan disesuaikan dengan perumpunan yang telah diatur dalam UU No 23 tersebut. Seperti yang telah dijelaskan oleh kepala bagian kelembagaan Pemda DIY

“Pemda DIY sekarang memiliki Dinas Pekerjaan Umum dan Energi dan Sumber Daya Mineral, dari nomenklatur dinas ini tidak sesuai dengan perumpunan yang telah diatur dalam UU No 23 tahun 2014, karena seharusnya ESDM itu perumpunannya dengan perdagangan. Oleh karena itu Pemda DIY akan mengembalikan ESDM sesuai dengan perumpunannya atau akan membuat dinas ESDM tersendiri” (Wawancara dengan Kepala Bapak Noviar Rahmad, M.Si Bagian Kelembagaan Biro Organisasi Setda DIY 18 November 2016)

Selanjutnya, Kepala Bagian Kelembagaan, Pertanahan dan Tata Ruang Asisten Keistimewaan DIY mengatakan:

“Yang namanya pengelompokan itu kan sebenarnya kita mengacu pada peraturan perundangan juga tidak kemudian kita suka-suka mengelompokkan, tapi khusus yang ada UU Keistimewaan memang kita kelompokkan karena itu istimewa, dan itu pun kita juga mamatuhi peraturan perundang undangan, karena yang menjadi indikator ya itu tadi pengelompokkan tugas itu kita tidak mengelompokkan sendiri tapi ada aturan yang mengatur” (Wawancara dengan Ibu Wredi Wyandani Kepala Bagian Kelembagaan, Pertanahan dan Tata Ruang Asisten Keistimewaan DIY 17 Maret 2017)

Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah mengatur beberapa urusan pemerintahan, seperti dalam pasal 15 yaitu urusan pemerintah terdiri dari Urusan Pemerintah Wajib dan Urusan Pemerintah Pilihan. Urusan Pemerintah Wajib terdiri dari Urusan Pemerintah Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan Urusan Pemerintah Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan dasar.

Urusan Pemerintah Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar terdiri dari 6 bidang, yaitu: Pendidikan, Kesehatan, Pekerjaan

Umum dan Penataan Ruang, Perumahan Rakyat dan Kawasan Pemukiman, dan ketentraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat. Kemudian urusan pemerintah wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar terdiri dari 18 bidang antara lain:

- a. Tenaga kerja
- b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
- c. Pangan
- d. Pertanahan
- e. Lingkungan hidup
- f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil
- g. Pemberdayaan masyarakat dan desa
- h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
- i. Perhubungan
- j. Komunikasi dan informatika
- k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah
- l. Penanaman modal
- m. Kepemudaan dan olahraga
- n. Statistik
- o. Persandian
- p. Kebudayaan
- q. Perpustakaan, dan
- r. Kearsipan.

Sedangkan Urusan Pemerintah Pilihan terdiri dari 8 bidang yaitu, kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian dan transmigrasi.

Berdasarkan data diatas dapat diihat bahwa setiap perumpunan dilakukan berdasarkan kedekatan fungsi masing-masing organisasi sesuai dengan perumpunannya dan juga dalam melakukan perubahan atau restrukturisasi kelembagaan ini harus mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang telah mengatur bagaimana perumpunan tersebut baik untuk penataan kelembagaan pada tahun 2015 maupun

untuk penataan yang sedang dalam proses yaitu mengacu kepada UU keistimewaan dan karena pada restrukturisasi kelembagaan pada tahun 2015 belum dibentuknya Peraturan Pemerintah No 18 tahun 2016 dan Peraturan Pemerintah Dalam Negeri No 8 tahun 2017 maka pada saat itu hanya mengacu pada UU keistimewaan dan UU No 23 tahun 2014 namun untuk restrukturisasi kelembagaan yang sedang dilaksanakan Permendagri No 8 tahun 2017 juga menjadi acuan dalam melakukan penataan struktur organisasi perangkat daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

### **3. Decentralizing (Desentralisasi Fungsi Organisasi)**

Decentralizing merupakan salah satu cara untuk mengatur atau mengubah struktur organisasi perangkat daerah dengan cara menyerahkan beberapa tugas, fungsi dan tanggungjawab kepada tingkat organisasi atau sub unit yang lebih rendah. Dengan melakukan decentralizing ini maka dapat dilakukan pengurangan jumlah pegawai. Proses pengurangan pegawai ini sekaligus digunakan untuk memperbaiki komposisi pegawai yang masih dipertahankan.

Menurut Ibu Wredi Wyandani Pemda DIY pada saat restrukturisasi tahun 2015 lalu tidak melakukan Decentralizing karena restrukturisasi yang dilakukan pada tahun 2015 ini adalah restrukturisasi klaster awal yaitu dilakukan karena baru dibentuknya UU No 12 tahun 2013 tersebut.

Penjelasan Kepala Bagian Kelembagaan, Pertanahan dan Tata Ruang Asisten Keistimewaan Restrukturisasi pada tahun 2015 perubahannya hanya terdapat penambahan urusan karena adanya peraturan terbaru yang mengatur Keistimewaan DIY yaitu UU keistimewaan DIY

“Penataan organisasi di tahun 2015 itu sebenarnya belum penataan secara tuntas, karena pada waktu itu perubahan PP No 41 sedang dalam proses sehingga DIY menata organisasi tidak secara menyeluruh tetapi di buat dalam empat klaster. Klaster pertama yang harus berubah atau tambah karena adanya urusan keistimewaan, klaster kedua yang terdampak karena adanya keistimewaan, kemudian klaster ketiga karena kebijakan daerah, yang terakhir itu belum berubah karena menunggu perubahan PP No 41”. (Wawancara dengan Ibu Wredi Wyandani Kepala Bgajian Kelembagaan, Pertanahan dan Tata Ruang Asisten Keistimewaan DIY 15 Maret)

Adanya UU inilah yang membuat pemda DIY melakukan restrukturisasi yaitu penambahan urusan keistimewaan. Seperti yang telah dikatakan oleh Kepala Bagian Kelembagaan, Pertanahan dan Tata Ruang Asisten Keistimewaan DIY:

“.....restrukturisasi yang kemarin itu, yang dulunya tidak ada terkait dengan keistimewaan menjadi ada, kalo yang hilang kemarin belum ada” (Wawancara dengan Ibu Wredi Wyandani Kepala Bagian Kelembagaan, Pertanahan dan Tata Ruang Asisten Keistimewaan DIY 16 Desember 2016)

Karena adanya penambahan urusan keistimewaan ini Pemda DIY membentuk lembaga non-struktural yang diamanatkan dalam Undang-Undang Keistimewaan yang diturunkan dalam Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) nomor 3 tahun 2015 bab 1 pasal 1 tentang

Kelembagaan. Dalam perda tersebut disebutkan bahwa Parampara Praja merupakan lembaga non struktural yang mempunyai tugas dan fungsi memberikan pertimbangan, saran dan pendapat kepada Gubernur. (krjogja.com, 2016)

Sambutan Gubernur DIY dalam pelantikan anggota Parampara Praja menyampaikan Penghargaan atas Keistimewaan DIY tidak cukup hanya dengan merawat kenangan, berpangku tangan sambil bernostalgia, tetapi harus membangkitkan semangat untuk membangun kesejatan Jogja istimewa agar tercapai kesejahteraan yang adil dan merata bagi seluruh rakyat”. Gubernur DIY berharap anggota Parampara Praja berfokus pada intangible characteristic, pengutamaan nilai-nilai untuk menginspirasi ke arah perubahan mindset PNS dari pola pemerintahan yang biasa ke pola yang istimewa. (jogjaprovo.go.id, 2016)

“Perubahan karakter tersebut untuk menjawab pertanyaan: Bagaimana membumikan Budaya Yogyakarta menjadi pedoman sikap dan tindakan PNS yang diwujudkan dalam kemampuan berinovasi, kecepatan responsif terhadap lingkungan strategis, dan peningkatan pelayanan masyarakat.”, Gubernur DIY melanjutkan. Inovasi, inisiatif, dan kemauan besar untuk maju pada PNS nantinya akan menggeser pola ‘nengga dawuh’ yang sering terdengar di lingkaran birokrasi.” (Sambutan Gubernur DIY pada pelantikan anggota Parampara Praja, 30 Agustus 2016)

Selanjutnya Prof. Mahfud MD menyatakan dalam wawancaranya bersama krjogja:

"Tugas kami memberikan masukan dan pertimbangan pada Sultan secara tertutup. Kami memiliki tanggungjawab untuk mempertemukan keistimewaan yang sifatnya imajiner dan simbolis menjadi real di lapangan dan dirasakan masyarakat" (krjogja.com, 2016)

"Lemabaga ini memiliki tugas memberikan pertimbangan kepada Gubernur DIY mengenai substansi yang berkaitan dengan Program-Program Keistimewaan DIY." (jogja.antaranews.com, 2016)

Pemda DIY juga membuat lembaga baru yaitu Asisten Keistimewaan. Asisten Keistimewaan adalah salah satu lembaga baru hasil Perdais Nomor 3 tahun 2015 tentang Kelembagaan. Berbeda dengan lembaga lainnya, organisasi ini belum pernah ada di daerah manapun di Indonesia dan baru DIY yang memilikinya. (harianjogja.com, 2016)

Restrukturisasi yang sekarang sedang dalam proses penyelesaian merupakan klaster ke-4 karena menurut data diatas klaster ke-4 menunggu perubahan PP No 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, sekarang perubahan PP No 41 tahun 2007 sudah disahkan yaitu PP No 18 tahun 2017 tentang Perangkat Daerah.

Berdasarkan pertanyaan diatas penulis menyimpulkan bahwa restrukturisasi yang dilakukan pada tahun 2015 tidak dilakukan decentralizing tetapi adanya penambahan tugas yang dikarenakan peraturan perundang-undangan terbaru yang dibuat sehingga pemda DIY melakukan restrukturisasi klaster pertama, sedangkan pemda

sekarang sedang melakukan restrukturisasi kembali dengan melanjutkan klaster yang telah dilaksanakan pada tahun 2015 tersebut.

Pemda DIY membentuk lembaga non-struktural yaitu Parampara Praja sebagai amanat Undang-Undang Keistimewaan yang bertugas memberikan pertimbangan, saran dan pendapat terkait dengan keistimewaan, dan juga Pemda DIY membentuk lembaga baru yaitu Asisten Keistimewaan sebagai hasil dari Perdais tentang Kelembagaan DIY yang bertugas membantu Sekretaris Daerah untuk menjabarkan arahan Gubernur menjadi rumusan implementasi kebijakan, untuk kemudian membina, mengoordinasikan, memantau, dan mengevaluasi urusan keistimewaan.

#### **4. Refocusing (Peninjauan Kembali)**

Refocusing merupakan salah satu bentuk restrukturisasi yang dilakukan dengan cara peninjauan atau penyusunan kembali tugas dan fungsi dari suatu organisasi.

Pemerintah Daerah DIY melakukan peninjauan kembali tugas dan fungsi dari organisasi ini selalu berdasarkan pada urusan-urusan yang diampu oleh setiap SKPD, dengan cara mengumpulkan seluruh SKPD yang ada di DIY, untuk mendiskusikan tupoksi-tupoksi yang mereka lakukan dan meminta setiap SKPD memberi masukan kepada Pemda DIY. Karena ada kemungkinan urusan-urusan yang ada dalam Undang-Undang Sektoral belum ter-*cover* dalam Undang-Undang

Nomor 23 tahun 2014, seperti di dalam Undang-Undang No 23 dinas perhubungan tidak mempunyai kewenangan tentang transportasi udara, karena transportasi udara merupakan kewenangan pusat. Kemudian di dalam UU tentang keselamatan lingkungan bandara dicantumkan bahwa Pemerintah Daerah harus melakukan keselamatan di lingkungan bandara. Hal itulah yang belum dimasukkan ke dalam tugas dan fungsi dinas perhubungan. Seperti yang telah di jelaskan oleh bapak Noviar kepala bagian kelembagaan Pemda DIY

“Didalam UU No 23 dinas perhubungan itu tidak memiliki kewenangan tentang transportasi udara, karena tugas tersebut merupakan kewenangan pusat, tetapi di dalam UU keselamatan lingkungan bandara dicantumkan bahwa Pemerintah Daerah harus melakukan keselamatan lingkungan bandara, hal ini lah yang belum dimasukkan ke dinas perhubungan.” (Wawancara dengan Bapak Noviar Rahmad, M.Si Kepala Bagian Kelembagaan Biro Organisasi Setda DIY pada 18 November 2016)

Dalam melakukan restrukturisasi peninjauan kembali yang dilakukan pemda DIY yaitu dengan hasil evaluasi-evaluasi yang dilakukan oleh Sekretariat Daerah DIY.

“biro orgaanisasi Setda DIY melakukan evaluasi-evaluasi terkait kelembagaan DIY, melalui monitoring dan evaluasi untuk meninjau kembali kelembagaan di DIY.” (Wawancara dengan Bapak Noviar Rahmad, M.Si pada 18 November 2016)

Restrukturisasi yang dilakukan pada tahun 2015 lebih fokus pada penambahan urusan yang disebabkan dibentuknya UU keistimewaan sehingga adanya penambahan urusan keistimewaan.

Urusan keistimewaan meliputi:

1. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur Sn Wakil Gubernur
2. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY
3. Kebudayaan
4. Pertanahan
5. Tata Ruang

Penambahan urusan ini lah yang membuat pemda DIY melakukan peninjauan kembali terkait dengan urusan keistimewaan yang akan di tambahkan pada setiap instansi dan lembaga yang ada di DIY.

“semua urusan harus diwadahi dalam lembaga sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, semua tugas pokok dan fungsi harus terakomodir tidak ada yang terlewat, peraturan gubernur tentang tugas dan fungsi kami tinjau kembali, seperti dinas kesehatan yang dulunya tidak ada yang terkait dengan keistimewaan sekarang ada urusan keistimewaan, seperti penambahan pengobatan tradisional, itu penambahan fungsi, kemudian di dinas yang lain juga ada penambahan fungsi-fungsi.

Berikut program dan kegiatan yang terkait dengan urusan keistimewaan tersebut:

**Tabel 3.2 Daftar Program dan Kegiatan Terkait dengan Urusan Keistimewaan**

No.	Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan	Penyelenggara	Program	Kegiatan
1.	Pengisian Kepala Daerah		2 Program	2 Kegiatan
		Badan Perpustakaan dan Arsip	Program peningkatan kualitas pelayanan informasi	Pengolahan arsip
		Dinas Kelautan dan Perikanan	Program pengembangan perikanan tangkap	Penanaman jiwa bahari
2.	Kelembagaan Pemda		2 Program	6 Kegiatan
		Biro Administrasi Pembangunan	Program peningkatan sarana dan prasarana aparatur	Penguatan sarana dan prasarana lembaga pelaksana urusan keistimewaan
		Biro Organisasi	Program peningkatan kapasitas kelembagaan daerah	Peningkatan implementasi budaya pemerintahan
				Review uraian tugas jabatan perangkat daerah
				Penyusunan rancangan peraturan Gubernur Pola Lembaga Keistimewaan
				Penataan kelembagaan pemerintah daerah DIY
		Biro Umum, Humas dan Protokol	Program peningkatan sarana dan prasarana aparatur	Penguatan sarana dan prasarana lembaga pelaksana urusan keistimewaan
3.	Kebudayaan		24 Program*	72 Kegiatan*

4	Pertanahan		1 Program	9 Kegiatan
		Biro Tata Pemerintahan	Program pengembangan sistem informasi pertanahan dan pendaftaran tanah	Monitoring evaluasi dan supervisi kegiatan keistimewaan bidang pertanahan di Kab/Kota
				Pendaftaran sertifikat tanah kesultanan dan kadipaten
				Inventarisasi tanah kesultanan dan kadipaten
				Pendaftaran tanah kesultanan dan kadipaten
				Pembangunan sistem informasi pengelolaan dan pemanfaatan tanah kesultanan dan kadipaten
				Peningkatan kapasitas lembaga pertanahan kraton dan pakualaman
				Identifikasi permasalahan tanah kasultanan dan kadipaten
				Penyusunan draf Rapergub Pertanahan
				Inventarisasi tanah desa
5.	Tata Ruang		4 Program	61 Kegiatan*
		Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan ESDM	Program penataan ruang keistimewaan DIY	
			Program penataan kawasan budaya pendukung keistimewaan	
		Dinas Perhubungan,	Program pengembangan	

		Komunikasi dan Informatika	transportasi berbasis keistimewaan	
		Biro Administrasi Pembangunan	Program analisis kebijakan pemanagunan	

Sumber: jogjaplan.com

Keterangan : \* (lampiran)

Berdasarkan pernyataan Kepala Bagian Kelembagaan tersebut peninjauan kembali yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah DIY dalam melakukan restrukturisasi yaitu dengan hasil evaluasi-evaluasi yang di lakukan biro organisasi dengan cara mengumpulkan setiap SKPD dengan meninjau kembali urusan-urusan yang diampu oleh setiap SKPD.

Restrukturisasi kelembagaan tahun 2015 ini merupakan restrukturisasi karena dibentuknya UU keistimewaan sehingga adanya penambahan urusan-urusan keistimewaan, berdasarkan data wawancara diatas dapat dilihat bahwa setiap instansi dan lembaga yang ada di DIY ditambah fungsi-fungsi terkait dengan keistimewaan, contohnya seperti Dinas Kesehatan yang dulunya tidak ada urusan keistimewaan ditambah urusan keistimewaan yaitu pengobatan tradisional, jadi tidak hanya Dinas Kebudayaan saja yang melestarikan kebudayaan atau kekhasan Yogyakarta tetapi semua instansi dan lembaga ikut melestarikan budaya.

## **B. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Restrukturisasi Kelembagaan**

### **Pemerintah Daerah DIY**

#### **1. Sumber Daya Manusia**

Sumber daya manusia menjadi salah satu faktor yang mempengaruhi restrukturisasi karena dengan SDM yang bagus maka dalam pelayanan kepada masyarakat akan semakin baik pula, dan

sebaliknya jika SDM-nya jelek maka pelayanan kepada masyarakat akan semakin tidak baik.

Dalam restrukturisasi kelembagaan DIY pada tahun 2015 tidak adanya perubahan yang signifikan dalam sumber daya manusia karena yang menjadi pendorong dalam restrukturisasi ini hanya penambahan urusan keistimewaan. Seperti yang telah disampaikan oleh Kepala Bagian Kelembagaan, Pertanahan, dan Tata Ruang Asisten Keistimewaan DIY:

“Faktor sdm tidak menjadi pendorong, yang menjadi pendorong itu karena penambahan urusan, urusan keistimewaan itu yang mendorong adanya restrukturisasi.”  
(Wawancara dengan Ibu Wredi Wyandani pada 17 Maret 2017)

Selanjutnya, Kepala Bagian Kelembagaan Biro Organisasi DIY menyatakan:

“Pemda DIY sekarang sedang kekurangan SDM, dikarenakan adanya Moratorium Penerimaan PNS selama 5 tahun, sedangkan DIY setiap tahunnya ada sekitar 500 orang.” (Wawancara dengan Bapak Noviar Rahmad, M.Si Kepala Bagian Kelembagaan Biro Organisasi Setda DIY pada 18 November 2016)

Pemerintah Daerah DIY tidak melakukan pengurangan pegawai karna Pemda DIY sedang kekurangan jumlah ASN, karena setiap tahunnya jumlah pensiunan di pemda DIY sekitar 500 orang, dan adanya kebijakan moratorium dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi atau MENPAN-RB yaitu penghentian perekrutan pegawai negeri sipil telah berjalan

memasuki tahun ke-3 sehingga sudah sekitar 1500 orang pensiun. Tingkat keterisian jabatan di pemda DIY hanya sekitar 63% seperti yang telah dikatakan oleh bapak Novian Rahmat ssebagai Kepala Bagian Kelembagaan Pemda DIY

“pemda DIY tidak melakukan pengurangan pegawai karna setiap tahun setidaknya berkurang 500 pensiunan, sehingga tidak dilakukan pengurangan pegawai, kemudian karena adanya kebijakan dari MENPAN-RB pemda DIY tidak merekrut PNS, sehingga pemda DIY banyak jabatan yang kosong sehingga tingkat keterisian formasi jabatan di pemda DIY saat ini hanya 63% karena banyak yang kosong jabatan-jabatan tersebut karena dasar itu lah kita menyusun kelembagaan” (Wawancara dengan Bapak Noviar Rahmad, M.Si Kepala Bagian Kelembagaan Biro Organisasi Setda DIY pada 18 November 2016)

Kemudian menurut ibu Wredi mantan kepala bagian kelembagaan, Pemda DIY sedang kekurangan PNS tetapi mempunyai kelebihan sekitar 2.500 orang. Maksud nya yaitu pegawai yang sekarang banyak yang tidak kompeten, karena pegawai pemda DIY banyak yang sudah tua yang sudah sejak lama bekerja di pemda DIY, jadi menunggu PNS yang sudah tua untuk pensiun.

“ini yang jadi masalah, DIY ini Kekurangan 1.500 PNS, tapi mempunyai kelebihan 2.500 artinya apa, artinya yang ada tidak kompeten, jadi kalo dihitung kurang, lah ini ada orang nya tapi ini tidak bisa diberdayakan, nah ini kan kita memang menghabiskan sisa-sisa laskar yang dulu lah”. (Wawancara dengan Ibu Wredi Wyandani Kepala Bagian Kelembagaan, Pertanahan, dan Tata Ruang Asisten Keistimewaan DIY pada 16 Desember 2016)

Masalah kekurangan jumlah pegawai ini lah yang menjadi dasar restrukturisasi di tahun 2017 ini, adanya perampangan dalam

penyusunan kelembagaan saat ini. Pemerintah Daerah DIY berencana akan menggabungkan beberapa lembaga seperti Dinas Pertanian dan Badan Ketahanan pangan karena menurut bagian kelembagaan tupoksi dari Dinas pertanian dan Badan ketahanan pangan ini hampir sama sehingga Pemda DIY berencana untuk menggabungkannya. Hal sama juga akan dilakukan pada Dinas Kehutanan dan Badan Lingkungan Hidup. Seperti yang telah diutarakan oleh kepala bagian kelembagaan DIY

“karena banyak yang kekosong jabatan-jabatan tersebut itu lah yang menjadi dasar Pemda DIY menyusun kelembagaan dengan merampingkan, ada beberapa SKPD yang rencana akan kita gabung, contohnya kalo sekarang namanya Badan Ketahanan Pangan, kemudian ada Dinas pertanian, pada prinsipnya tujuan instansi ini mempunyai tupoksi yang sama sehingga kita gabung, menjadi Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan, contohnya lagi Dinas Kehutanan, kemudian Badan lingkungan hidup, dipusat itu kan namanya Kementerian Kehutanan dan Lingkungan Hidup, itu rencana kita juga akan menggabungkan menjadi Dinas Kehutanan dan Lingkungan Hidup. (Wawancara dengan Bapak Noviar Rahmad, M.Si Kepala Bagian Kelembagaan Biro Organisasi Setda DIY pada 1 Maret 2017)

Berdasarkan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No 64 tahun 2015 pada pasal 3 ayat (1) dan (2) tupoksi dari Dinas Pertanian adalah:

- (1) Dinas mempunyai tugas melaksanakan urusan Pemerintah Daerah di bidang pertanian, kewenangan dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah.
- (2) Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Dinas mempunyai fungsi:
  - a. Penyusunan program dan pengendalian di bidang pertanian;
  - b. Perumusan kebijakan teknis bidang pertanian;

- c. Pelaksanaan, pengembangan, pengelolaan dan pemasaran tanaman pangan, hortikultura, peternakan;
- d. Pelaksanaan pelayanan umum sesuai dengan kewenangannya;
- e. Penyelenggaraan penyuluhan tanaman pangan, hortikultura dan peternakan;
- f. Pemberian fasilitas penyelenggaraan bidang pertanian Kabupaten/Kota;
- g. Penyelenggaraan kegiatan bidang pertanian lintas Kabupaten/Kota;
- h. Perlindungan dan pemanfaatan tradisi pertanian;
- i. Pemberdayaan sumberdaya pertanian dan mitra kerja bidang pertanian;
- j. Pelaksanaan kegiatan ketatausahaan; dan
- k. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Berdasarkan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta

Nomor 76 Tahun 2015 pasal 3 ayat (1) dan (2), tupoksi dari Badan

Ketahanan Pangan dan Penyuluhan adalah:

- (1) Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan mempunyai tugas melaksanakan penyusunan kebijakan dan koordinasi bidang ketahanan pangan dan koordinasi penyuluhan pertanian, perikanan, kehutanan, dan perkebunan.
- (2) Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud ayat (1) Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan mempunyai fungsi:
  - a. Penyusunan program kerja urusan ketahanan pangan dan koordinasi penyuluhan;
  - b. Perumusan kebijakan teknis urusan ketahanan pangan dan koordinasi penyuluhan;
  - c. Pengelolaan, pengoordinasian, pemberian fasilitasi dan pengendalian ketersediaan pangan;
  - d. Pengelolaan, pengoordinasian, pemberian fasilitasi dan pengendalian distribusi pangan;
  - e. Pengoordinasian, pemberian fasilitasi dan pengendalian konsumsi dan kewaspadaan pangan;
  - f. Pengoordinasian, dan pemberian fasilitasi penyuluhan pertanian, perikanan, kehutanan, dan perkebunan;

- g. Pelindungan, pengembangan dan pemanfaatan pangan khas DIY untuk ketahanan pangan;
- h. Pemberdayaan sumberdaya dan mitra kerja urusan ketahanan pangan dan penyuluhan;
- i. Penyelenggaraan kegiatan ketatausahaan; dan
- j. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Dalam segi kualitas Kepala Bagian Kelembagaan, Pertanahan, dan Tata ruang Asisten Keistimewaan DIY menyatakan:

“Kualitas SDM sebelum dan sesudah ya sama karena tidak adanya perubahan yang signifikan dalam sdm, pemda diy hanya menata kembali sdm yang ada.” (Wawancara dengan Ibu Wredi Wyandani Kepala Bagian Kelembagaan, Pertanahan, dan Tata ruang Asisten Keistimewaan DIY)

Pemda DIY melakukan penilaian kualitas dari kinerja pegawai dengan cara analisis jabatan dan analisis beban kerja. Menurut ibu Wredi mantan kepala bagian kelembagaan, ANJAB dan ABK ini dibutuhkan dan harus menjadi pegangan. Tetapi analisis beban kerja di biro organisasi menurutnya belum komprehensif karena ABK yang dilakukan itu hanya untuk nementukan penempatan dalam jabatan saja.

“ abk itu dibutuhkan justru itu yang harus jadi pegangan. Cuma abk yang dilakukan di biro organisasi, kalo menurut saya belum komprehensif karena abk yang dilakukan itu untuk menempatkan dalam jabatan, jadi jabatan itu macam-macam tapi dalam satu jabatan itu mungkin saja tidak dijabat hanya satu orang saja”. (Wawancara dengan Ibu Wredi Wydianti Kepala Bagian Kelembagaan, Pertanahan dan Tata Ruang Asisten Keistimewaan DIY pada 16 Desember 2016)

Selanjutnya, Kepala Bagian Kelembagaan Biro Organisasi DIY menyatakan:

“..... dari segi kompetensi, kompetensi pns itu hanya 40% jadi 40% yang berkompetensi 60% yang tidak berkompetensi.” (Wawancara dengan Bapak Noviar rahmad, M.Si Bagian Kelembagaan Biro Organisasi Setda DIY pada 1 Maret 2017)

Berdasarkan beberapa pernyataan diatas, SDM tidak menjadi pendorong dalam restrukturisasi pada tahun 2015. Pendorong dalam restrukturisasi tersebut karena dikeluarkannya UU Keistimewaan, yaitu ditambahnya urusan keistimewaan dalam urusan setiap Instansi dan lembaga yang ada di Pemerintah Daerah DIY.

Berikut adalah jumlah PNS sebelum dan sesudah restrukturisasi yaitu pada tahun 2014 dan 2015.

**Tabel 3.3 Rekapitulasi Jumlah Pns Pemerintah Daerah DIY Diperinci Menurut Golongan/Ruang dan Jenis Kelamin 2014**

No	Jenis Kelamin	Golongan				Jumlah
		IV	III	II	I	
1.	Laki-Laki	738	2.331	936	194	4.199
2.	Perempuan	568	2.044	243	11	2.866
Jumlah Total						7.065

Sumber: Badan Kepegawaian Daerah DIY

**Tabel 3.4 Rekapitulasi Jumlah Pns Pemerintah Daerah DIY Diperinci Menurut Golongan/Ruang dan Jenis Kelamin 2016**

No	Jenis Kelamin	Golongan				Jumlah
		IV	III	II	I	
1.	Laki-Laki	682	2.230	849	137	3.898
2.	Perempuan	566	2.044	200	9	2.819
Jumlah Total						6.717

Sumber: Badan Kepegawaian Daerah DIY

**Tabel 3.5 Jumlah PNS Pemerintah Daerah DIY Berdasarkan Usia Tahun 2014**

No	Usia	Jumlah
1.	18-25	49
2.	26-30	348
3.	31-35	501
4.	36-40	641
5.	41-45	966
6.	46-50	1.640
7.	51-55	2.243
8.	56 >	677
Jumlah Total		7.065

Sumber: Badan Kepegawaian Daerah DIY

**Tabel 3.6 Jumlah PNS Pemerintah Daerah DIY Berdasarkan Usia Tahun 2016**

No	Usia	Jumlah
1.	18-25	51
2.	26-30	285
3.	31-35	507
4.	36-40	603
5.	41-45	785
6.	46-50	1.322
7.	51-55	2.025
8.	56 >	1.130
Jumlah Total		6.707

Sumber: Badan Kepegawaian Daerah DIY

Berdasarkan beberapa pernyataan diatas, SDM tidak menjadi pendorong dalam restrukturisasi pada tahun 2015. Pendorong dalam restrukturisasi tersebut karena dikeluarkannya UU Keistimewaan, yaitu ditambahkan urusan keistimewaan dalam urusan setiap Instansi dan lembaga yang ada di Pemerintah Daerah DIY. Kemudian berdasarkan wawancara dengan kepala bagian kelembagaan Pemda

DIY, sekarang DIY sedang kekurangan sumber daya manusia yang dikarenakan adanya Moratorium penerimaan PNS selama 5 tahun, sedangkan di DIY setiap tahunnya jumlah PNS yang pensiun mencapai 500 orang dan sekarang sudah berjalan sekitar 3 tahun sehingga jumlah PNS di DIY semakin berkurang. Tetapi walaupun DIY kekurangan PNS, Pemda DIY juga memiliki kelebihan PNS sekitar 2500 orang. Maksudnya pegawai yang ada banyak yang tidak kompeten. Dapat dilihat pada tabel diatas jumlah PNS yang berusia 50 tahun keatas berjumlah lebih dari 3000 orang. Banyaknya jumlah PNS yang sudah berumur ini bisa dikatakan mereka tidak bisa mengerjakan pekerjaannya dengan sempurna, apalagi sekarang dengan adanya kemajuan zaman teknologi yang setiap pekerjaan bisa dikerjakan dengan teknologi para PNS yang sudah berumur ini belum tentu semua mengerti bagaimana cara menggunakan teknologi yang tersedia tersebut. Dikarenakan faktor usia ini lah sehingga Pemda DIY hanya menunggu pegawai yang sudah tua tersebut pensiun.

Berdasarkan data wawancara diatas, masalah kekurangan pegawai ini lah yang menjadi dasar dalam restrukturisasi di tahun 2017 ini. Pemda DIY berencana akan menggabungkan beberapa lembaga seperti Dinas Pertanian dan Badan Ketahanan pangan dan Dinas Kehutanan dan Badan Lingkungan Hidup. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No 18 tahun 2016 pasal 18 ayat (3) yaitu perumpunan urusan pemerintah salah satunya pada huruf (f)

perumahan dan kawasan pemukiman, pekerjaan umum dan penataan ruang, pertanahan, perhubungan, lingkungan hidup, kehutanan, pangan, pertanian serta kelautan dan perikanan.

Berdasarkan beberapa data wawancara diatas kualitas PNS sebelum dan sesudah dilaksanakannya restrukturisasi tidak adanya perubahan yang signifikan karena Pemda DIY hanya menata kembali sumber daya manusia yang ada. Anjab dan ABK yang seharusnya menjadi penilaian dan pengukuran kualitas kinerja dan jumlah pegawai yang dibutuhkan pada restrukturisasi yang dilakukan tahun 2015 tersebut hanya untuk penempatan jabatan saja, seperti dalam satu jabatan mungkin saja tidak hanya diduduki oleh satu orang saja. Dan berdasarkan 2 tabel diatas dapat dilihat tidak adanya perubahan yang signifikan terjadi pada jumlah pegawai, hanya ada penambahan jumlah pegawai sebanyak 50 orang. Data diatas direkapitulasi pada setiap akhir tahun yaitu pada Desember 2014 dan Desember 2015.

## 2. Keuangan Daerah

Dalam melakukan restrukturisasi perangkat daerah, pemerintah daerah harus melihat atau mempertimbangkan anggaran pemerintah daerah. Baik pembentukan organisasi baru atau penetaan kembali atau restrukturisasi. Faktor anggaran ini merupakan salah satu hal penting yang juga menentukan apakah daerah tersebut layak untuk melakukan penataan struktur organisasi.

Dalam proses restrukturisasi kelembagaan Pemda DIY, faktor anggaran juga bukan faktor pendorong dalam melakukan restrukturisasi, seperti yang telah dikatakan oleh Kepala Bagian Kelembagaan, Pertanahan, dan Tata Ruang Asisten Keistimewaan DIY:

“..... Intinya bukan pada uang yang mendorong itu, tapi pada urusan. Seberapa besar urusan yang kita tangani dihitung beban kerjanya dibikinkan wadahnya kemudian dirumuskan tugas dan fungsinya.” (Wawancara dengan Ibu Wredi Wyandani Kepala Bagian Kelembagaan, Pertanahan, dan Tata Ruang Asisten Keistimewaan DIY pada 16 Desember 2016)

Selanjutnya terkait dengan adanya danais menurut Kepala Bagian Kelembagaan, Pertanahan dan Tata Ruang Asisten Keistimewaan DIY:

“..... dulu hanya ada APBD murni, setelah adanya danais ya anggaran menjadi bertambah, tetapi yang namanya dana istimewa ya dipergunakan hanya untuk keperluan keistimewaan saja.” (Wawancara dengan Ibu Wredi Wyandani Kepala Bagian Kelembagaan, Pertanahan dan Tata Ruang Asisten Keistimewaan DIY pada 17 Maret 2017)

Kemudian beliau melanjutkan:

“setiap SKPD juga ada program kegiatan yang terkait dengan keistimewaan dibiayai dengan dana istimewa, SKPD-SKPD yang melaksanakan tugas dan fungsi yang terkait dengan program dan kegiatan keistimewaan di danani dengan danais. Misalnya kebudayaan, pelaksanaannya bisa banyak SKPD seperti Dinas Pendidikan dan Dinas Kesehatan.” (Wawancara dengan Ibu Wredi Wyandani Kepala Bagian Kelembagaan, Pertanahan dan Tata Ruang Asisten Keistimewaan DIY pada 17 Maret 2017)

Berdasarkan data diatas dapat disimpulkan bahwa keuangan daerah bukan lah pendorong pemerintah melakukan restrukturisasi. Dana Istimewa digunakan hanya untuk kegiatan keistimewaan saja, setiap SKPD yang melaksanakan program dan kegiatan keistimewaan maka kegiatan tersebut di danai dengan dana istimewa seperti pada Dinas Kesehatan, pengobatan tradisional, program tersebut di danai dengan dana istimewa, contoh lain seperti Dinas Kebudayaan yang melakukan program ketradisionalan seperti Upacara Labuhan, upacara tersebut juga didanai dengan danais.

### 3. Perubahan Regulasi

Dalam melakukan penataan struktur organisasi perangkat daerah atau restrukturisasi, pemerintah daerah harus mengacu kepada perundang-undnagan yang bersangkutan dengan penataan struktur organisasi. Pemerintah Daerah DIY melakukan restrukturisasi pada tahun 2015 hanya mengacu kepada Undang-Undang 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Keistimewaan.

Perubahan regulasi ini lah yang menjadi faktor utama restrukturisasi kelembagaan yang dilakukan Pemda Diy pada tahun 2015 yaitu dengan disahkannya Undang-Undang 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta seperti yang telah dikatakan oleh Kepala Bagian Kelembagaan, Pertanahan dan Tata Ruang Asisten Keistimewaan DIY:

“penataan ini dilakukan ya karna dibentuknya Undang-Undang Keistimewaan ini” (Wawancara dengan Ibu Wredy Wyandani Kepala Bagian Kelembagaan, Pertanahan dan Tata Ruang Asisten Keistimewaan Setda DIY pada 17 Maret 2017)

Selanjutnya beliau melanjutkan:

“dikarenakan ditetapkannya Undang-undnag tersebut kami harus segera menyelesaikan restrukturisasi, tetapi dikarenakan PP perubahan dari PP 41 belum ditetapkan dan permendagri juga belum ditetapkan maka restrukturisasi ini hanya mengacu kepada UU Keistimewaan dan UU 23 saja” (Wawancara dengan Ibu Wredy Wyandani Kepala Bagian Kelembagaan, Pertanahan dan Tata Ruang Asisten Keistimewaan DIY pada 17 Maret 2017)

Pada bulan Juni 2016 Peraturan Pemerintah No 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah telah ditetapkan, dan pada bulan Februari 2017 Peraturan Menteri Dalam Negeri No 8 tahun 2017 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta juga sudah ditetapkan. Tetapi menurut Bapak Noviar, Kepala Bagian Kelembagaan Biro Organisasi Setda DIY, restrukturisasi yang sekarang tidak mengacu kepada PP 18 tahun 2016 tetapi hanya mengacu kepada Permendagri No 8 tahun 2017:

“Kita tidak mengacu pada PP 18, kami hanya mengacu kepada Undang-Undang 13 tahun 2012 dan Permendagri No 8 tahun 2017 hanya itu. Dan selanjutnya diatur dengan perdas” (Wawancara dengan Bapak Noviar Rahmad, M.Si Kepala Bagian Kelembagaan Biro Organisasi Setda DIY pada 18 November 2016)

Berdasarkan data diatas dapat disimpulkan bahwa Pemda DIY melakukan restrukturisasi kelembagaan pada tahun 2015 dengan mengacu pada Undang-

Undang 23 tahun 2014 dan UU Keistimewaan. dikarenakan Faktor perubahan regulasi ini merupakan faktor utama yang menjadi pertimbangan Pemerintah Daerah DIY dalam melakukan restrukturisasi kelembagaan pada tahun 2015. Dan restrukturisasi yang sedang dilakukan mengacu kepada Permendagri No 8 tahun 2017 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.