

KEBIJAKAN PEMERINTAH PROPINSI DI.YOGYAKARTA DALAM PENATAAN ORGANISASI PERANGKAT PEMERINTAH DAERAH DAN MANFAATNYA BAGI PELAYANAN KEPADA MASYARAKAT

Oleh: Juniraharjo dan Y.Sri Pudyatmoko

ABSTRAK

Dalam rangka memenuhi tuntutan yang berkembang di masyarakat sesuai dengan kebutuhan yang ada, pemerintah harus melakukan penataan secara struktural. Hal ini dilakukan antara lain dengan penataan organisasi birokrasi. Upaya tersebut dilakukan secara dinamis. Pemerintah Propinsi DI Yogyakarta, sebagai salah satu pemerintah daerah juga harus melakukan hal serupa. Penelitian untuk mengetahui penataan organisasi birokrasi ini bersifat deskriptif, dengan menggunakan data primer maupun sekunder, di mana pengolahan data dilakukan secara kualitatif dan penarikan kesimpulan dengan metode berpikir induktif. Penataan organisasi birokrasi yang dilakukan oleh Pemerintah Propinsi DI Yogyakarta antara lain didasarkan pada hasil evaluasi yang menemukan adanya tumpang tindih fungsi organisasi, di samping ada pula kekosongan pihak yang menangani persoalan tertentu. Pemerintah Propinsi DI Yogyakarta juga melakukan penataan birokrasi dengan membangun komitmen bersama dalam pelayanan masyarakat. Masyarakat menyatakan bahwa secara umum pelayanan yang diberikan begitu baik, akan tetapi perlu adanya peningkatan kualitas layanan.

Kata kunci: Penataan, Organisasi, Manfaat, Pelayanan masyarakat.

Tuntutan masyarakat terus mengalami perkembangan, hal ini seiring dengan kenyataan yang ada, di mana kebutuhan masyarakat terus mengalami pertumbuhan. Tuntutan tersebut tak pelak lagi juga dialamatkan kepada pemerintah untuk memenuhinya, oleh karena itu menjadi hal yang tidak dapat dihindarkan, bahwa pemerintah dituntut untuk secara aktif, kreatif, inovatif, sekaligus realistis mengusahakan kesejahteraan bagi masyarakatnya.

Kesejahteraan sebagaimana dikatakan Franz Magnis Suseno, dapat dirumuskan baik secara negative maupun secara positif. Secara negatif, manusia disebut sejahtera apabila ia bebas dari perasaan lapar dan dari kemiskinan, dari kecemasan akan hari esok, bebas

dari perasaan takut, dari penindasan, apabila ia tidak merasa diperlakukan dengan tak adil. Secara positif manusia dapat disebut sejahtera apabila ia merasa aman, tenteram, selamat, apabila ia dapat hidup sesuai dengan cita-cita dan nilai-nilainya sendiri, apabila ia merasa bebas untuk mewujudkan kehidupan individual dan sosialnya sesuai dengan aspirasi-aspirasi serta dengan kemungkinan-kemungkinan yang tersedia baginya. Apabila kemampuan dan kreativitasnya, meskipun terbatas bisa dikembangkannya, apabila ia merasa tenang dan bebas.¹

Pemerintah mempunyai tugas dan wewenang tertentu untuk mewujudkan kesejahteraan tersebut. Dalam suatu negara yang demokratis berlaku

¹ Franz Magnis Suseno, 2001, *Etika Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Hal.315

ketentuan bahwa wewenang pemerintah dalam sejumlah bentuk selalu terbatas², di mana kewenangan tersebut dilaksanakan oleh badan-badan yang dibentuk secara demokratis. Di sisi lain dari pihak masyarakat dapat disalurkan pengaruh atas penanganan wewenang-wewenang itu, dan dalam tahap pelaksanaan kewenangan itu kiranya dapat dimintakan pertimbangan sebagai masukan yang obyektif.

Menurut ketentuan Pasal 2 ayat (1) dari Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, di sana ditentukan bahwa pembentukan Organisasi Perangkat Daerah berdasarkan pertimbangan-pertimbangan:

- a. kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh Daerah;
- b. karakteristik, potensi, dan kebutuhan Daerah;
- c. kemampuan keuangan Daerah;
- d. ketersediaan sumber daya aparatur;
- e. pengembangan pola kerjasama antara Daerah dan/atau dengan pihak ketiga.

Mengingat kekhususan keadaan masing-masing daerah menjadi hal yang dipertimbangkan seperti terurai di atas, dengan demikian pembentukan Organisasi Perangkat Daerah antara daerah yang satu dengan yang lain dapat berbeda. Baik jumlah, jenis, struktur organisasi, kedudukan, tugas dan kewenangan yang dimiliki juga dapat berbeda. Di samping itu untuk Propinsi, juga menyesuaikan dengan kewenangan propinsi sebagai Daerah Otonom seperti yang diatur di dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 Tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom.

Sebagaimana diketahui, jumlah daerah di Indonesia begitu banyak, ada

33 Propinsi, dan lebih dari 400 Kabupaten/Kota, salah satu di antaranya adalah Propinsi DI.Yogyakarta. Dari sisi kewilayahan, Propinsi DI. Yogyakarta merupakan propinsi yang wilayahnya kecil, demikian pula dari sisi jumlah kabupaten/kota yang ada di dalamnya, sekaligus juga jumlah penduduk yang ada di wilayahnya begitu sedikit. Akan tetapi dari sisi tata pemerintahan, DI Yogyakarta mempunyai sejarah panjang dan begitu penting bagi keberlangsungan Republik ini, yang bisa mempengaruhi di dalam penyusunan Organisasi Perangkat Daerah. Berangkat dari kenyataan tersebut maka penelitian ini dilakukan di DI. Yogyakarta. Bahasan tersebut difokuskan pada permasalahan: Bagaimana penataan organisasi birokrasi pemerintah di lingkungan Pemerintah Propinsi DI Yogyakarta? Prinsip-prinsip dasar apa yang digunakan sebagai bahan pertimbangan ketika mengadakan penataan organisasi perangkat pemerintah daerah? Bagaimana pendapat masyarakat terhadap layanan yang diberikan oleh birokrasi Pemerintah Propinsi tersebut saat ini?

Metodologi Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yakni merupakan suatu penelitian yang dilakukan untuk melukiskan/menggambarkan tentang sesuatu keadaan di tempat tertentu dan pada saat tertentu penelitian dilakukan. Dalam hal ini mengenai penataan organisasi pemerintah dan penataan terhadap birokrasi yang ada, sekaligus mencari alternatif pemecahan permasalahan yang terkait di dalamnya. Penelitian dilakukan di Propinsi DI Yogyakarta. Mengingat Pemerintah Propinsi tidak banyak memberikan pelayanan yang bersifat langsung, maka dalam penelitian ini khususnya me-

². Aturan-aturan yang menjadi dasar diadakannya pembatasan wewenang penguasa telah ditetapkan dalam Hukum Administrasi dan Hukum Tata Negara. Bandingkan dengan Spelt, Mr. NM. & JBJM ten Berge disunting Philipus M Hadjon, 1993, Pengantar Hukum Perizinan, Yuridika Surabaya.

ngenai pendapat masyarakat hanya diambil satu bidang khususnya di bidang perizinan penelitian. Dalam penelitian ini diambil sample secara acak, sejumlah warga yang mendapatkan layanan secara langsung dari instansi Pemerintah Propinsi yang ada.

Pengumpulan data digunakan instrument berupa kuesioner dan wawancara terfokus. Kuesioner digunakan dalam pengumpulan data yang berasal dari responden, sementara wawancara terfokus digunakan dalam pengumpulan data yang berasal dari para nara sumber. Narasumber yang diharapkan dapat memberikan informasi yang penting berkaitan dengan masalah penelitian tersebut, meliputi: Pejabat pada Biro Tata Pemerintahan; Pejabat pada Biro Organisasi; Pejabat pada Biro Kepegawaian; Pejabat pada Badan Perencanaan Daerah (Bappeda); Pejabat pada Badan Informasi Daerah; Pejabat pada instansi terkait.

Data yang diperoleh dari penelitian ini dianalisis secara kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai semua data yang telah terkumpul secara sistematis sehingga didapat suatu gambaran mengenai masalah/keadaan yang diteliti.³ Untuk pengambilan kesimpulan dilakukan dengan menggunakan metode berpikir induktif, yaitu cara berpikir yang berawal dari pengetahuan yang sifatnya khusus untuk kemudian menilai suatu kejadian yang umum.⁴ Kesimpulan diambil berangkat dari fakta empiris yang terjadi di lapangan sehubungan dengan penataan organisasi pemerintah Propinsi DI Yogyakarta, untuk kemudian dihubungkan dengan ketentuan normatif sebagaimana diatur di dalam peraturan perundang-undang-

an yang berlaku.

Tinjauan Terhadap Penataan Organisasi Birokrasi Pemerintah

Dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya pemerintah yang sedang membangun memiliki beberapa fungsi yakni:⁵ Memimpin warga masyarakat (*leading*); Mengemudikan pemerintahan (*governing*); Memberi petunjuk (*instructing*); Menghimpun potensi (*gathering*); Menggerakkan potensi (*actuating*); Memberikan Arah (*directing*); Mengkoordinasi kegiatan (*coordinating*); Memberi kesempatan dan kemudahan (*facilitating*); Memantau dan menilai (*evaluating*); Mengawasi (*controlling*); Menunjang/mendukung (*supporting*); Membina (*developing*); Melayani (*servicing*); Mendorong (*motivating*); Melindungi (*protecting*).

Dalam rangka pencapaian tujuan tersebut pemerintah tak jarang membuat perencanaan (*het plan*). Perencanaan itu sekaligus mencakup mengenai siapa yang akan menangani aktivitas yang ada di dalamnya, kualifikasi dan potensi yang ada di dalamnya dan sebagainya, yang tidak lepas dari organisasi.

Menurut ketentuan Pasal 1.7 Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, Perangkat Daerah adalah organisasi/lembaga pada Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Satuan Polisi Pamong Praja sesuai dengan kebutuhan daerah.

Secara normatif, menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun

3. Soerjono Soekanta, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta. Hal. 250.

4. Sutrisno Hadi, 1987, *Metodology Research*, Fak.Psikologi Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, hal.36.

5. Ateng Syafrudin, 1994, *Butir-butir Bahan Telaahan Tentang Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Untuk Indonesia*, dalam Paulus Effendi Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Citra Aditya Bhakti Bandung, hal.64.

2000 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, dikatakan bahwa Organisasi Perangkat Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan-pertimbangan:

- a. Kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh Daerah;
- b. Karakteristik, potensi, dan kebutuhan Daerah;
- c. Kemampuan keuangan Daerah;
- d. Ketersediaan sumberdaya aparatur;
- e. Pengembangan pola kerjasama antar Daerah dan/atau dengan pihak ketiga.

Organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No.8 Tahun 2003. Perda dimaksud menetapkan pembentukan, kedudukan, tugas pokok, fungsi dan struktur organisasi perangkat daerah. Untuk menjabarkan tugas pokok dan fungsi perangkat daerah ditetapkan dengan Keputusan Kepala Daerah.

Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa pertimbangan dalam penyusunan organisasi perangkat daerah tidak hanya semata untuk kepentingan internal organisasi birokrasi, tetapi juga dalam kaitannya dengan kemungkinan jalinan kerjasama dengan pihak lain, di mana dalam hal penyusunan organisasi tersebut tetap mengindahkan kondisi dan kekhususan daerah. Dengan demikian maka sebenarnya dapat dikatakan bahwa penyusunan organisasi birokrasi itu tidak hanya melulu untuk kepentingan pemerintah daerah.

Prinsip utama adanya organisasi menurut Tjakranegara adalah harus mempunyai tujuan pokok yang jelas, oleh karena itu dalam setiap organisasi harus ada butir-butir:

1. Hierarki;

2. Adanya garis pimpinan atau komando antara atasan dan bawahan yang tetap;

3. Adanya pelimpahan wewenang.⁶

Sementara itu menurut Sutarto hampir setiap organisasi apapun bentuk, tujuan serta kedudukannya di Indonesia, tentu menghadapi berbagai masalah administrasi. Berbagai masalah administrasi yang pada umumnya dihadapi antara lain:⁷ para pegawainya banyak yang tidak mengetahui apalagi meyakini tujuan organisasi tempatnya bekerja, adanya pembentukan satuan-satuan organisasi yang didasarkan atas faktor-faktor di luar administrasi, seperti faktor politik, sosial dan lain-lain, para pegawai tidak memiliki rincian tugas yang jelas yang dapat dijadikan pegangan untuk mengetahui apa yang menjadi tanggung jawab pokok sebagai petugas di instansi itu sehingga banyak yang bekerja hanya menunggu perintah atasan, adanya pelayanan kepada masyarakat yang terhenti karena petugasnya sedang berhalangan, adanya kekembaran pengerjaan atau sebaliknya kekosongan pengerjaan atau sesuatu aktivitas karena adanya satuan-satuan organisasi atau jabatan-jabatan kembar,...masih adanya seorang atasan yang harus memimpin bawahan langsung yang berjumlah terlalu banyak.

Hal tersebut mendorong adanya berbagai perubahan di dalam organisasi. Kiranya perlu disadari seperti yang dikemukakan dalam buku *office management*, bahwa sebuah organisasi, mempunyai kelemahan tertentu:⁸

1. *Too many levels;*
2. *potential duplication;*
3. *different objective in one group;*
4. *reporting to more than one boss;*
5. *improper designation or use of*

⁶. R. Soegijatno Tjakranegara, SH. 1992, *Hukum Tata Usaha dan Birokrasi Negara*, Rineka Cipta, Jakarta. Hal.3.

⁷. Sutarto, 2002, *Dasar-dasar Organisasi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta. Hal.373.

⁸. Haryy L. Wylie, 1958, *Management Handbook*, Ronald Press, New York, Edisi Ke-2, p.220.

- assistant;*
6. *too many reporting;*
 7. *title not descriptive;*
 8. *one over one;*
 9. *imbalance;*
 10. *fuction concerned with over all plant reporting a component;*
 11. *function not clearly designated;*
 12. *improper organizational emphasis.*

Dengan adanya berbagai kelemahan-kelemahan seperti tersebut di atas apabila tidak diupayakan dengan baik maka akan dapat menghambat pencapaian tujuan secara optimal seperti yang diharapkan. Kecenderungan-kecenderungan seperti itu juga dapat menimpa organisasi birokrasi pemerintahan.

Hal yang agak berbeda diajukan oleh David Osborne dan Peter Plastrik, menurutnya ada lima strategi untuk menuju sebuah pemerintahan wirausaha. Kelima strategi untuk memangkas birokrasi tersebut dapat digambarkan dalam tabel berikut:⁹

Pendongkrak	Strategi	Pendekatan
Tujuan	Strategi inti	Kejelasan tujuan Kejelasan peran Kejelasan arah
Insentif	Strategi konsekuensi	Persaingan terkendali Manajemen perusahaan Manajemen kinerja
Pertanggung jawaban	Strategi pelanggan	Pilihan pelanggan Pilihan kompetitif Pemastian mutu pelanggan
Kekuasaan	Strategi pengendalian	Organisasional Pemberdayaan karyawan Pemberdayaan masyarakat
budaya	Strategi budaya	Menghentikan kebiasaan Menyentuh perasaan Mengubah pikiran

Apa yang disampaikan oleh Osborne dan Plastrik tersebut kiranya dapat digunakan untuk menjawab beberapa kelemahan yang ada dalam organisasi, termasuk organisasi pemerintahan. Rentang birokrasi yang panjang

dan bertele-tele, adanya duplikasi peran antara satu jabatan dengan jabatan yang lain kadang kala menyebabkan panjangnya prosedur yang harus dilalui masyarakat untuk mendapatkan layanan dari pemerintah. Demikian pula tidak jarang masyarakat yang menginginkan mendapatkan pelayanan, tidak dapat dipenuhi karena pejabat yang bersangkutan tidak ada di tempat tanpa ada delegasi kepada pejabat lain untuk menangani masalah tersebut, sementara bawahan merasa tidak berani untuk mengambil inisiatif dalam bekerja, mereka takut salah dan akibat yang harus ditanggungnya. Untuk itu memang diperlukan kebijakan tertentu yang diharapkan dapat digunakan untuk merubah keadaan. Dalam kaitanya dengan organisasi pemerintah maka kebijakan yang diambil menyangkut banyak hal, termasuk menyangkut kepentingan publik, sebagai pihak yang dilayani. Kebijakan terhadap penataan organisasi pemerintah termasuk kebijakan publik.

Dror, sebagaimana dikutip oleh Bambang Sunggono memberikan penjelasan rinci tentang makna dari pembuatan kebijakan publik. Menurutnya, pembuatan kebijakan publik itu merupakan: *A very complex, dynamic process whose various components make different contributions to it. It decides major guidelines for action directed at future, mainly by governmental organs. These guidelines formally aim at achieving what is in the publik interest by the best possible means.*¹⁰ Berdasarkan pendapat Dror tersebut, terdapat sekurang-kurangnya 12 ciri dalam pembuatan kebijakan publik, yaitu:

1. bersifat kompleks,
2. prosesnya bersifat dinamis,
3. komponen-komponen yang beragam,
4. peran masing-masing sub struktur

⁹. David Osborne dan Peter Plastrik, 2004, *Memangkas Birokrasi Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Penerbit PPM Jakarta, Hal.44.

¹⁰. Bambang Sunggono, SH.MS.1994, *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, Hal.43.

- yang berbeda,
5. ada tindakan memutuskan,
 6. sebagai pedoman umum,
 7. untuk mengambil tindakan,
 8. diarahkan pada masa depan,
 9. terutama dilakukan oleh lembaga-lembaga pemerintah,
 10. secara formal dimaksudkan untuk mencapai suatu tujuan,
 11. apa yang tercermin dalam kepentingan umum, dan
 12. dilakukan dengan cara yang sebaik mungkin.¹¹

Kebijakan publik memang bersifat kompleks, karena di dalamnya memadukan berbagai hal, di mana satu dengan yang lain saling berkaitan. Proses pengambilan kebijakan itu dilakukan secara dinamis, karena menyesuaikan dengan kebutuhan, situasi, dan perkembangan yang ada. Kebijakan publik juga dibuat dengan mempertimbangkan apa yang tercermin dalam kepentingan umum, yang dibutuhkan oleh masyarakat. Untuk semua itu harus dilakukan dengan cara yang sebaik mungkin.

Prinsip-prinsip Dasar Kebijakan Reorganisasi Pemerintah Propinsi DI Yogyakarta

1. Latar belakang

Pada tahun 2001, Pemerintah Propinsi DI Yogyakarta telah mengeluarkan beberapa Peraturan Daerah yang berkaitan dengan organisasi Pemerintah Daerah. Beberapa Peraturan Daerah tersebut meliputi: Peraturan Daerah Propinsi DI Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2001 Tentang Pembentukan dan Organisasi Lembaga Teknis Daerah di Lingkungan Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Peraturan Daerah Propinsi DI Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2001 Tentang Pembentukan dan Organisasi Dinas Daerah di Lingkungan Pe-

merintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Peraturan Daerah Propinsi DI Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2001 Tentang Pembentukan dan Organisasi Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Ketiga Peraturan Daerah tersebut di atas menjadi landasan hukum organisasi pemerintah Propinsi DI Yogyakarta pada waktu itu.

Ketentuan-ketentuan tersebut kemudian diganti pada tahun 2004. Penggantian ketentuan tersebut yakni Perda Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Pembentukan dan Organisasi Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, menggantikan Perda Nomor 6 Tahun 2001. Perda Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Pembentukan dan Organisasi Lembaga Teknis Daerah di Lingkungan Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, menggantikan Nomor 4 Tahun 2001. Sementara Perda Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Pembentukan dan Organisasi Dinas Daerah di Lingkungan Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, menggantikan Perda Nomor 5 Tahun 2001.

Penggantian ketentuan tersebut didasarkan pada pertimbangan bahwa setelah dilaksanakan dalam waktu beberapa tahun, ternyata disadari bahwa berdasarkan hasil evaluasi kelembagaan masih terdapat adanya ketidaksesuaian antara kewenangan dengan kelembagaan, duplikasi tugas maupun fungsi dan tugas yang tidak terwadahi.¹² Dalam ketiga Peraturan Daerah yang keluar tahun 2004 tersebut disebutkan secara sama bahwa pembaharuan itu didasarkan adanya kesadaran akan adanya ketidaksesuaian kewenangan dan kelembagaan, sekaligus ada perangkapan pemangku tugas/duplikasi,

¹¹. Ibid. hal. 43-49

¹². Konsiderans Perda Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1, Nomor 2 dan Nomor 3 Tahun 2004.

sebaliknya terdapat tugas dan fungsi tertentu yang tidak ada pemangkunya.

Dengan perubahan Peraturan Daerah tersebut menandai dilakukannya restrukturisasi birokrasi/perangkat daerah, yang ada di lingkungan Pemerintah Propinsi DI Yogyakarta. Restrukturisasi tersebut dilakukan atas dasar pertimbangan:

- a. Dampak globalisasi yang menuntut birokrasi harus mampu menyesuaikan diri secara tepat;
- b. Perubahan sosial, dinamika ekonomi, serta tuntutan politik yang berhubungan dengan pelayanan publik;
- c. Responsivitas terutama terhadap tuntutan masyarakat berkaitan dengan kinerja birokrasi yang efektif, efisien dan transparan hingga birokrasi dapat dikontrol secara baik oleh masyarakat;
- d. Perlunya perbaikan fungsi-fungsi, tata alur koordinasi dan sistem birokrasi akibat krisis multidimensi.¹³

Putaran arus globalisasi mendorong setiap elemen pemerintahan di sejumlah negara untuk terus berbenah, yang mau tidak mau harus menyesuaikan diri dengan tuntutan perkembangan. Perubahan sosial hubungan antara elemen masyarakat sendiri, dinamika di bidang ekonomi termasuk dalam hal layanan publik juga menghendaki adanya perubahan. Kesiapan dari birokrasi pemerintah terus dituntut oleh masyarakat, dan tidak dapat dibiarkan tanpa upaya terus-menerus, bahkan masyarakat secara aktif sering kali melakukan apresiasi terhadap kinerja birokrasi yang mereka rasakan sehari-hari. Akan tetapi, secara sadar jajaran birokrasi pemerintah mesti harus selalu berbenah, baik karena adanya tuntutan

maupun tidak, sebagai sebuah organisasi yang bertumbuh dan berkembang maka tentu juga memerlukan perkembangan dan peningkatan.

Di samping pertimbangan-pertimbangan umum seperti tersebut di atas, masih ada pertimbangan-pertimbangan secara khusus untuk masing-masing unit. Hal tersebut dapat dilihat dalam penjelasan pada bagian C, yang menguraikan mengenai perubahan-perubahan yang terjadi.

2. Maksud dan tujuan pembaharuan

Perubahan yang terjadi dalam suatu organisasi apapun nama dan seperti apapun bentuknya tentu bukan tanpa sebab dan tujuan. Apalagi untuk organisasi pemerintah yang di dalamnya terlibat banyak pihak dan kepentingan. Perubahan dalam organisasi pemerintah daerah dapat mempunyai implikasi yang tertuju ke dalam, artinya bagi pemerintah sendiri, akan tetapi juga dapat mempunyai implikasi tertentu kepada masyarakat.

Menurut salah seorang nara sumber dalam penelitian ini, yakni Kepala Biro Tata Pemerintahan Propinsi DI Yogyakarta, pembaharuan organisasi pemerintah daerah Propinsi DI Yogyakarta pada tahun 2004 berorientasi pada visi Pemerintah Propinsi (*vision driven oriented*).¹⁴ Model yang dilakukan oleh Pemerintah Propinsi DI Yogyakarta ini merupakan upaya konstruktif yang berkaitan dengan penerapan fungsi-fungsi baru birokrasi. Bahkan model ini merupakan model restrukturisasi birokrasi yang berbasis *mission driven organization* pertama di Indonesia. Apa yang menjadi tujuan model ini adalah bagaimana mekanisme birokrasi diarahkan sebagai upaya *learning*

¹³ Yuyun Purbokusumo, et.all. 2006, Reformasi Terpadu Pelayanan Publik (*Integrated Civil Service Reform*) Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Program Kerjasama Pemerintah Provinsi DI Yogyakarta dengan Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, Kemitraan Partnership, Yogyakarta. Hal.131.

¹⁴ Drs.Tavip Agus Rayanto,Msi, Kepala Biro Tata Pemerintahan Propinsi DI Yogyakarta, Wawancara Pribadi tanggal 26 Maret 2007.

process. Tujuan utama model ini adalah sebagai:¹⁵

- a. Bentuk upaya pemberdayaan masyarakat;
- b. Upaya menempatkan pemerintahan yang bersifat katalis;
- c. Upaya untuk meningkatkan iklim investasi dan perdagangan yang kondusif dan kompetitif;
- d. Upaya melindungi masyarakat yang tidak memiliki kemampuan dalam persaingan global.

Di samping berorientasi pada visi Pemerintah Propinsi, pembaharuan organisasi pemerintah Propinsi DI Yogyakarta juga berorientasi pada penyelesaian berbagai persoalan secara koordinatif. Sementara itu salah satu realisasi dari model tersebut adalah bentuk pertanggungjawaban Pemerintah Propinsi DI Yogyakarta dari sisi transparansi anggaran dan keuangan daerah berbasis kinerja. Oleh karena itu sejak tahun 2003 segala hal yang berkaitan dengan kebijakan anggaran telah dilakukan transparansi terhadap publik. Di samping itu pola kinerja pemerintahan yang mendukung terselenggaranya transparansi anggaran juga diperbaiki.¹⁶ Hal senada juga disampaikan oleh nara sumber di Biro Organisasi.¹⁷

Dikatakan oleh Ariyanto bahwa penataan birokrasi dan kelembagaan berdasarkan pada kebutuhan. Konsep mengenai hal ini adalah Bp. Ahmad Junaedi (BPID). Bila dibandingkan dengan kondisi sebelumnya, maka ada yang berubah, karena dasarnya semula penyelesaian persoalan secara sektoral menjadi *cross function*. Dulu penanganan persoalan dilakukan per bidang sekarang *cross function*. Sebagai contoh penanganan flu burung:

itu tidak hanya urusan satu bidang. Bidang pertanian dan peternakan, bidang kesehatan, bidang ekonomi, bidang sosial kemasyarakatan, dan bidang-bidang yang lain saling bekerjasama. Tekanannya adalah efektivitas penanganan persoalan. Tetapi juga akhirnya efisiensi juga, karena lebih baik ditangani bersama menjadi berhasil daripada ditangani sendiri secara sektoral tidak berhasil. Kan akhirnya juga membutuhkan pihak lain, ya menjadi berkepanjangan dan bisa terselesaikan setelah berlarut. Jadinya kan juga tidak efisien. Pola anggaran juga berubah, dulu berbasis kinerja dengan menggunakan cara masing-masing membuat rencana kerja dahulu lalu dibiayai oleh Pemda, sekarang dengan plafon yang didasarkan pada kinerja unit yang bersangkutan.¹⁸

Dengan pembaharuan kelembagaan pada tahun 2004 maka telah terjadi fusi tetapi ada juga yang lahir baru seperti Kantor Pemberdayaan Perempuan. Bidang Daya Saing dan Investasi juga baru (di Indonesia baru di DIY). Bidang Daya Saing dan Kemandirian Masyarakat ini mulai ada pada tahun 2004. Setiap Kantor sekarang punya bagian IT (*information technology*)/teknologi informasi, yang mengelola data dan informasi. Oleh karena itu yang mengisi dan memelihara data, termasuk yang memasok data untuk dimasukkan ke dalam *website* sampai saat ini adalah mereka.

Sementara itu, menurut Kabid Humas Badan Informasi Daerah Propinsi DI Yogyakarta mengatakan bahwa: tugas pokok propinsi adalah mengatur pelayanan masyarakat. Di samping itu juga melakukan pengorganisasian, dan penyelarasan (sinkronisasi) dengan visi dan misinya.

¹⁵. Yuyun Purbokusumo, et.all.2006, Op.Cit.

¹⁶. Ariyanto, Kasubid Kebudayaan, Bidang Daya Saing dan Kemandirian Masyarakat, Wawancara pribadi tanggal 12 Februari 2007.

¹⁷. Kristiana Suasti, Kepala Bagian Kelembagaan Biro Organisasi Propinsi DI Yogyakarta, Wawancara pribadi tanggal 22 Februari 2007.

¹⁸. Ariyanto, Kasubid Kebudayaan, Bidang Daya Saing dan Kemandirian Masyarakat, Wawancara pribadi.

Hal ini dapat digambarkan seperti halnya untuk mobil. Kalau untuk mencapai tujuan yang tinggi yakni untuk banyak tanjakan, maka diperlukan *double* gardan. Akan tetapi apabila untuk jalan yang datar dan tidak memerlukan tenaga besar untuk muatan banyak, maka tidak perlu *double* gardan. Dalam penyusunan organisasi dan perencanaan, sekarang ini relatif lebih longgar, sepanjang argumentasinya kuat tidak masalah. Seperti misalnya Asek, ada asisten umum, asisten investasi, asisten pemberdayaan masyarakat, dan asisten pemerintahan. Asisten tidak hanya koordinasi, tetapi juga seperti menko.¹⁹

Dari keterangan tersebut di atas dapat diketahui bahwa sebenarnya penataan birokrasi pemerintahan juga dipicu oleh adanya kebutuhan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik. Di samping itu memang juga ada kebutuhan dalam kaitan dengan sinkronisasi dalam organisasi perangkat daerah.

Perubahan Yang Terjadi Semenjak Tahun 2004

Dengan adanya pembaharuan kelembagaan, yang didasarkan pada Peraturan Daerah Propinsi DI Yogyakarta Nomor 1, Nomor 2, dan Nomor 3 tahun 2004 maka terjadi perubahan yang banyak. Akan tetapi juga masih ada lembaga tertentu yang tetap dipertahankan seperti sebelum adanya pembaharuan. Hal tersebut dilakukan dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu. Mengenai berbagai perubahan tersebut sekaligus berbagai pertimbangannya dapat dilihat dalam uraian di bawah ini.

1. Instansi yang dihapus BAPEKO-INDA, fungsinya dipindahkan:
 - a. Untuk fungsi penarikan investasi ke Wilayah DIY digabung dengan fungsi perencanaan wilayah/pe-

ngembangan masyarakat regional (BAPEDA).

- b. Fungsi pengembangan koperasi dan pertambangan digabung dengan fungsi pengembangan industri dan perdagangan (Din.IndagKop).
 - c. Fungsi pemberdayaan aset digabung ke Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD).
2. Biro Keuangan dan Dinas Pendapatan Daerah digabung ke Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD). Alasan penggabungan tersebut adalah:
 - a. Sesuai dengan Keputusan Mendagri No.29 Tahun 2002
 - b. Diharapkan akan mendorong kinerja yang lebih efisien dan efektif karena penggabungan kedua fungsi ini (yang sekaligus berfungsi sebagai Kas Daerah) maka setiap pengeluaran untuk jangka waktu tertentu dapat dikendalikan.
 - c. Penyatuan ini juga dimaksudkan untuk lebih memberdayakan Unit Pelaksana Teknis Kantor Pelayanan Pajak Daerah (d/h Samsat).
 3. Instansi yang dipecah (1) Dinas Kebudayaan dan Pariwisata menjadi dua dinas: Dinas Kebudayaan dan Badan Pariwisata Daerah.
 - a. Dinas Kebudayaan lebih memfokuskan upaya untuk mengembangkan bidang budaya agar mampu mewujudkan DIY sebagai pusat budaya. Budaya bukan hanya sebagai aset pariwisata, tetapi juga untuk mendukung pendidikan ketahanan sosial-ekonomi, pelestarian nilai budaya dan tradisi, bahasa, seni sastra, dan lain-lain.
 - b. Badan Pariwisata Daerah, di samping pemberdayaan aset wisata yang ada, juga pe-

¹⁹Alex Samsuri,SH. Kabid Humas Badan Informasi Daerah, Wawancara pribadi tanggal 15 Februari 2007.

- ngembangan aset-aset baru (inovasi).
4. Dinas Kesehatan dan Sosial menjadi dua dinas, yakni: Dinas Kesehatan dan Dinas Sosial. Alasan pemisahan adalah:
 - a. Masing-masing mempunyai karakteristik penanganan yang sangat berbeda;
 - b. Masing-masing memerlukan disiplin ilmu yang berbeda;
 - c. Kewenangan di bidang sosial secara riil belum sepenuhnya dilaksanakan oleh Pemerintah kabupaten/kota;
 - d. Banyaknya dana dekonsentrasi yang harus dikelola dinas-dinas tersebut.Dengan pemecahan tersebut, maka:
 - a. Dinas Kesehatan mendukung terwujudnya masyarakat yang sehat dan kompetitif.
 - b. Dinas Sosial mendukung terwujudnya masyarakat yang kompetitif lewat rekayasa perubahan sosial.
 5. Instansi yang dipecah (3) BPAD menjadi Badan dan Kantor:
 - a. Badan Perpustakaan Daerah terutama memfasilitasi masyarakat regional dengan perpustakaan dan memfasilitasi jaringan koordinasi antar perpustakaan (Kabupaten/Kota) di DIY dalam rangka mendukung terwujudnya masyarakat yang kompetitif.
 - b. Kantor Arsip Daerah lebih berfungsi untuk mengelola arsip/dokumen, baik yang dinamis maupun statis pemerintah daerah Propinsi dengan didukung oleh teknologi informasi dalam rangka memantapkan pemda yang katalistik.
 6. Instansi yang diubah bentuknya BKD (Badan Keuangan Daerah) dari Badan menjadi Biro. Alasan perubahan adalah:

Dalam sistem kepegawaian saat ini urusan kepegawaian lebih banyak ditangani oleh Kantor Regional BKN (Badan Kepegawaian Negara) sebagai instansi Pemerintah Pusat di Daerah; Maka di Pemerintah Propinsi cukup berbentuk Biro (beban kerja saat ini lebih sedikit dibanding sebelum masa otonomi daerah).
 7. Untuk menunjang implementasi E-Government, dilakukan penambahan Subbag/seksi Data dan Teknologi Informasi yang berada pada Bagian Sekretaris/Bidang Bina Program
Tiap instansi mempunyai Subbag/seksi data dan TI yang bertugas:
 - a. Mengelola perangkat TI (*hardware, software*, fisik jaringan);
 - b. Mengelola data elektronik;
 - c. Mengelola komunikasi intranet dan internet (administrator jaringan) dan;
 - d. Mengelola situs web instansi.Pembina Fungsional:
 - 1) SDM jabatan fungsional pranata/teknisi komputer; dan
 - 2) Pengembangan situs web dibina/dikoordinasikan oleh Badan Informasi Daerah
 8. Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD disusun: 1 Sekda dan 3 asisten, 6 biro, dan 1 Sekwan, sehingga menjadi seperti berikut:

Tiga asisten Sekda meliputi:

 - a. Asisten Pemerintahan,
 - b. Asisten Fasilitas dan Investasi, dan
 - c. Asisten Pemberdayaan Masyarakat.Sementara 6 Biro yang ada terdiri dari:
 - 1) Biro Tata Pemerintahan,
 - 2) Biro Hukum,
 - 3) Biro Kerjasama,
 - 4) Biro Organisasi dan Tata laksana,
 - 5) Biro Umum, dan
 - 6) Biro Kepegawaian.

Satu Sekwan adalah Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi DI Yogyakarta.

9. Lembaga Teknis Daerah, terdiri dari 8 Badan, 3 Kantor, dan 1 Rumah Sakit.

Delapan Badan yang ada meliputi:

- a. Badan Perencanaan Daerah;
- b. Badan Pengawas Daerah
- c. Badan Pendidikan dan Pelatihan
- d. Badan Perpustakaan Daerah
- e. Badan Penendalian Dampak Lingkungan
- f. Badan Informasi Daerah
- g. Badan Pengelolaan keuangan Daerah
- h. Badan Pariwisata Daerah.

Tiga Kantor yang ada meliputi:

- 1) Kantor Arsip Daerah;
- 2) Kantor Pemberdayaan Perempuan
- 3) Kantor Perwakilan Daerah

Sementara itu untuk rumah sakit, yakni Rumah Sakit Ghrasia tetap menggunakan struktur organisasi yang lama sambil menunggu peraturan lebih lanjut (Keppres). Dengan demikian Rumah Sakit Ghrasia untuk sementara tidak mengalami perubahan struktural.

10. Badan Pengawas Daerah
Konsepsi: Pengawasan Program dilakukan oleh para pemegang jabatan fungsional pengawas. Evaluasi terhadap pelaksanaan program dilaksanakan oleh Bawasda.

11. Badan Kesbanglinmas (Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat).

Badan tersebut yang dahulu ada, sekarang sudah tidak ada. Badan Kesbanglinmas dilebur.

- a. Bidang Perlindungan Masyarakat dijadikan satu dengan Dinas Trantib;
- b. Bidang Agama dijadikan satu ke Dinas Sosial;
- c. Bidang Sospol digabung ke Dinas Sosial;

- d. Bidang Kesatuan Bangsa dan kemasyarakatan digabung ke Dinas Sosial.

Demikian pula dengan Subbidang yang ada di dalamnya:

- a. Subbidang Infrastruktur Kehidupan Beragama digabung ke Dinas Sosial;
- b. Subbidang Kerukunan Hidup Beragama digabung ke Dinas Sosial;
- c. Subbidang Kajian dan Rekayasa Sosial digabung dengan Dinas Sosial;
- d. Subbidang Orsospol dan Gejolak Sospol digabung ke Dinas Sosial;
- e. Subbidang Integrasi Bangsa digabung ke Dinas Sosial;
- f. Subbidang Kemasyarakatan Penegakan Demokrasi dan HAM, juga digabung ke Dinas Sosial.

Sementara itu, di samping Biro dan Badan masih ada tiga kantor sebagaimana yang telah disebutkan di atas. Mengenai struktur organisasi dari ketiga kantor tersebut selengkapnya dapat dilihat dalam bagan berikut ini.

12. Ada 12 Dinas, yang meliputi:
- a. Dinas Ketenteraman dan Kertertiban Umum
 - b. Dinas Sosial
 - c. Dinas Pertanian
 - d. Dinas Perikanan dan Kelautan
 - e. Dinas Kehutanan dan Perkebunan
 - f. Dinas Pendidikan
 - g. Dinas Kebudayaan
 - h. Dinas Kesehatan
 - i. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi
 - j. Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah
 - k. Dinas Perhubungan
 - l. Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi.

Restrukturisasi birokrasi di lingkungan Pemerintah Propinsi DI Yogyakarta telah dilakukan dua kali. Restrukturisasi yang pertama dilakukan

terhadap 1000 jabatan, sedangkan restrukturisasi yang kedua adalah perampingan jabatan dari 541 menjadi 420 jabatan struktural.²⁰ Restrukturisasi itu sebenarnya merupakan respon terhadap berbagai perkembangan baik internal birokrasi maupun tuntutan eksternal birokrasi.

Pembaharuan struktur birokrasi idealnya diikuti oleh upaya nyata dari aparatur yang ada di dalamnya, dan untuk itu perlu kesadaran terhadap semua jajaran birokrasi pemerintah Propinsi. Seperti dikatakan Kepala Biro Tata Pemerintahan Tugas Tata Pemerintahan sekarang adalah melakukan internalisasi terhadap struktur organisasi yang baru. Organisasi Pemerintah Daerah berubah, maka kita harus menyesuaikan. Di mana dalam perubahan itu dengan menggunakan dasar acuan visi dan misi (*vision driven organisation*). Hal tersebut ditujukan untuk menciptakan pemerintahan katalistik dengan mengedepankan *cross function*.²¹

Dari sisi kepegawaian, berkait dengan restrukturisasi organisasi Pemerintah Propinsi tahun 2004, ada sejumlah pegawai yang pindah ke beberapa instansi, seperti ke Perguruan Tinggi misal ke UIN (menjadi TU), Departemen Agama, Polda, Kanwil Kumdang, LP, dan sebagainya. Akan tetapi ada juga yang menjadi guru seperti yang berpindah ke Depag karena memang dari sisi ijasahnya memadai. Sebagian dari pegawai Propinsi DI Yogyakarta juga ada yang berpindah ke Kabupaten Kota, di mana sebagian mereka juga menjadi guru TK, SD, SLTP, maupun SLTA. Kaitannya dengan pembinaan pegawai maka di-

teknakan pada komitmen dan dedikasi pegawai yang bersangkutan. Tahun 2006 telah dicanangkan budaya organisasi. Untuk melakukan perubahan dan penataan budaya organisasi itu perlu komitmen bersama, di mana untuk merumuskannya telah dibentuk tim yang didanai dari *partnership*. Tim telah melakukan pencarian inspirasi, masuk-an ke instansi tentang budaya kerja, sekaligus membentuk agen perubahan di setiap unit. Akan tetapi evaluasi terhadap hal tersebut belum dilakukan.²²

Di sisi lain juga telah dilakukan upaya untuk mendorong peningkatan kualitas kerja pegawai dengan menggunakan pola *reward and punishment*. Dari sisi sistem, hal ini menarik, di mana seseorang dinilai dari beban kerja dan prestasi kerjanya. Akan tetapi yang menjadi hambatan adalah mengenai pembobotan dan penilaian. Untuk itu perlu adanya sosialisasi juklak dan juknis secara memadai. Adanya sistem *reward and punishment* tersebut sebenarnya juga dimaksudkan sebagai koreksi terhadap sistem PGPS yang sekarang berlaku, di mana setiap PNS mendapatkan uang Rp.50.000,00. Dari sisi pembenahan terhadap pelaku pelanggaran memang telah dilakukan. Sebagai gambaran, tahun 2006 ada perkara yang masuk 30 kasus, seperti perselingkuhan, tidak masuk kerja tanpa keterangan, penipuan terhadap CPNS, nyambi bisnis dan penggelapan. Dari 30 kasus tersebut 20 di antaranya telah selesai. Sementara sisanya belum, karena terkait dengan instansi lain, seperti misalnya dengan Polda (daerah), dan BKN (pusat).

Kebijakan yang secara umum diambil adalah untuk mengoptimalkan

²⁰.Yuyun Purbokusumo, et.all.2006, Reformasi Terpadu Pelayanan Publik (*Integrated Civil Service Reform*) Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Program Kerjasama Pemerintah Provinsi DI Yogyakarta dengan Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, Kemitraan Prtnership, Yogyakarta.Hal.131.

²¹. Drs.Tavip Agus Rayanto,Msi, Kepala Biro Tata Pemerintahan Propinsi DI Yogyakarta, Wawancara Pribadi Op.Cit.

²². Sri Rahayu,SH. Kabag Umum Biro Kepegawaian Provinsi DI Yogyakarta, wawancara pribadi tanggal 26 Maret 2007.

potensi pegawai yang ada. Kalau selama ini sering dikatakan jumlah pegawai Propinsi DI Yogyakarta itu berlebih, tetapi sesungguhnya masih mengalami kekurangan. Terutama dari sisi kompetensi. Untuk itu perlu pengembangan potensi yang ada dengan cara:

- a. tugas belajar secara formal (D3,S1,S2 dan sebagainya);
- b. Kursus singkat untuk mendapatkan ketrampilan selama \pm tiga bulan, misalnya dalam Diklat;

Di samping upaya peningkatan potensi yang ada, juga dilakukan pemenuhan kebutuhan dengan menggunakan *outsourching*. Pemenuhan kebutuhan tenaga pegawai juga dilakukan dengan mengadakan rekrutmen. Hal ini terjadi mengingat bahwa jumlah pegawai juga mengalami penyusutan, karena secara alamiah tentu ada yang pensiun antara 200 sampai dengan 350 orang per tahun.

Pendapat Masyarakat Terhadap Layanan Pemerintah Propinsi DI Yogyakarta Setelah Adanya Reformasi Birokrasi

Pada bulan Maret 2007, kepercayaan konsumen terhadap pemerintah juga turun. Di tengah maraknya berita-berita tentang skandal politik yang melibatkan beberapa menteri, Indeks Kepercayaan Konsumen terhadap Pemerintah (IKKP) turun untuk kelima kalinya. IKKP melemah 1,7 persen menjadi 116,7 pada bulan Maret, posisi terendah sejak Oktober 2005 ketika pemerintah memutuskan untuk menaikkan harga BBM lebih dari 100 persen. Konsumen kurang puas terhadap kemampuan pemerintah menstabilkan harga. Indeks yang mengukur

hal ini anjlok 7,2 persen menjadi 72,7 pada Maret, yang merupakan posisi terendah dalam sejarah survei.²³

Survey terhadap kepuasan masyarakat juga dilakukan oleh media massa yang lain. Media Indonesia melakukan survey terhadap masyarakat di enam kota besar di Indonesia, yakni Medan, Jakarta, Bandung, Surabaya, Makasar, dan Yogyakarta, pada tanggal 28 Maret 2007. Dalam kaitan itu salah satu pertanyaan yang diajukan di antaranya, "setuju atau tidak setuju dengan pendapat bahwa berurusan dengan birokrasi pelayanan pemerintah berarti perlu mengeluarkan biaya?" Terhadap pertanyaan tersebut 68% responden di Yogyakarta menjawab setuju, 31% responden menjawab tidak setuju, dan sebesar 1% menjawab tidak tahu.²⁴

Survey mengenai kepuasan masyarakat tidak hanya dilakukan oleh media massa. Bahkan pemerintah Propinsi DI Yogyakarta sendiri juga melakukan hal yang sama. Pemerintah Propinsi DI Yogyakarta bekerjasama dengan sebuah perguruan tinggi telah melaksanakan survey terhadap masyarakat, untuk mendapatkan Indeks Kepuasan Masyarakat. Akan tetapi ketika hal tersebut ditanyakan mengenai hasilnya kepada nara sumber di Biro Organisasi Propinsi DI Yogyakarta, ternyata masih belum bisa disampaikan ke publik.²⁵ Selain alasan bahwa survey tersebut baru saja dilakukan, juga dikatakan bahwa survey tersebut ditujukan untuk kepentingan internal.

Mengenai seberapa besar masyarakat mendapatkan kepuasan dari layanan pemerintah, dalam penelitian ini juga dilakukan survey terhadap sejumlah pemohon izin riset yang di-

²³. Harian Umum Kompas, tanggal 4 April 2007 hal.17.

²⁴. Harian Media Indonesia, Tanggal 2 April 2007 hal.8. survey dilakukan terhadap 480 orang responden di enam kota besar, dengan responden mereka yang berusia 17 tahun ke atas yang dipilih melalui metodologi acak sistematis, dengan tingkat kepercayaan 95% dan *margin of error* 4,6%.

²⁵. Kristiana Suasti, Kepala Bagian Kelembagaan pada Biro Organisasi Propinsi DI Yogyakarta, wawancara pribadi tanggal 22 Februari 2007

tangani oleh jajaran Bapeda Propinsi DI Yogyakarta. Dari survey tersebut diperoleh data sebagai berikut:

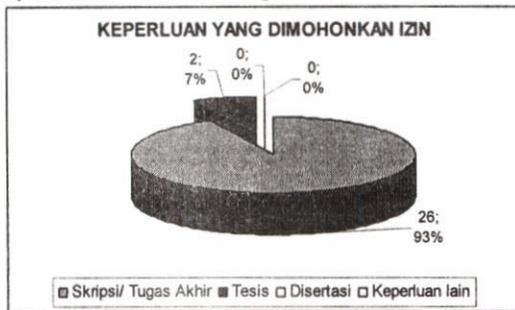


Diagram 1: Keperluan yang dimohonkan izin

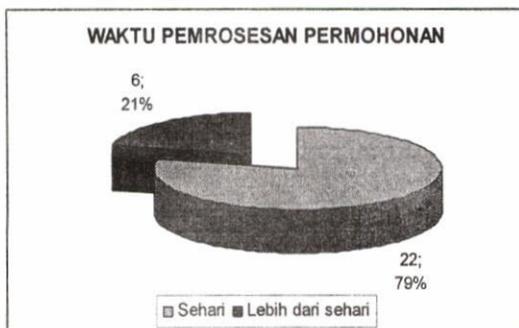


Diagram 2: Waktu pemrosesan permohonan

Dari sejumlah responden yang diteliti sebagian besar (93%) mengajukan permohonan izin untuk skripsi dan tugas akhir. Hanya sebagian kecil saja yang mengajukan permohonan izin penelitian guna keperluan tesis (7%). Para responden mengemukakan bahwa waktu yang diperlukan guna mendapatkan izin yang dimohon sebagian besar hanya sehari (79%), sementara sisanya mengatakan lebih dari satu hari. Berdasarkan pengalaman peneliti mengajukan permohonan izin penelitian di instansi yang bersangkutan, peneliti mendapat layanan yang cepat dan begitu baik. Instansi ini menggunakan *one day system*, bahkan mereka juga mengusahakan *one hour system*, hal ini tidak berlebihan, karena pada umumnya para pemohon izin ketika mengajukan permohonan izin penelitian tersebut cukup menunggu pemrosesan permohonan izin di tempat yang telah

disediakan untuk waktu yang tidak begitu lama.

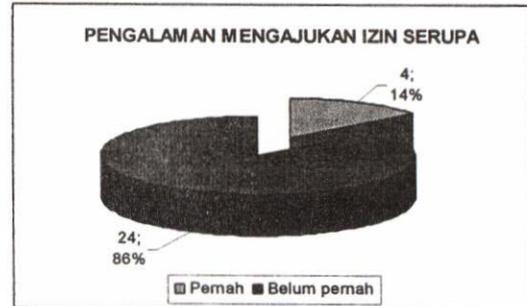


Diagram 3: Pengalaman mengajukan izin



Diagram 4: Pandangan terhadap kemajuan layanan

Dilihat dari pengalaman mengajukan permohonan izin penelitian, dari sejumlah responden yang diteliti hanya sedikit (14%) saja yang pernah mengajukan permohonan izin serupa. Selanjutnya dari mereka ditanyakan mengenai penilaian mereka terhadap perkembangan layanan yang dilakukan oleh instansi yang menangani. Ternyata hasilnya adalah setengah di antara mereka menilai ada kemajuan, sementara setengahnya lagi menilai bahwa tidak ada kemajuan. Kalau dilihat dari sisi kuantum semata-mata, maka tentu saja nilai yang hanya 14% tidaklah terlalu signifikan bila dibandingkan dengan pihak yang sebaliknya. Akan tetapi mengingat yang lain tadi baru mengajukan permohonan izin seperti itu untuk pertama kali, maka tentu saja juga tidak tepat apabila dimintai informasi mengenai kemajuan yang terjadi dalam kaitannya dengan pelayanan.

Berkaitan dengan pelayanan yang diberikan oleh instansi yang menangani

penerbitan izin penelitian, pendapat responden mengenai hal tersebut di atas tergambar dalam diagram berikut:



Diagram 5: Penilaian terhadap layanan

Berdasarkan apa yang terlihat dalam diagram tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa sebagian besar responden menilai pelayanan itu sudah baik. Dari pengamatan yang dapat dilakukan di tempat pelayanan, dapat dikatakan bahwa perlakuan terhadap pemohon izin cukup baik. Setiap pemohon diberikan layanan melalui dua loket, yakni loket penerimaan berkas permohonan, yang mana para pemohon dilayani dalam mengajukan permohonan izin. Sementara yang satunya lagi loket penyerahan izin.

Para pemohon izin penelitian diberikan kesempatan secara urut, dengan mengantri untuk dapat memasukkan permohonan. Di loket penerimaan permohonan ini para pemohon izin dilayani oleh seorang Bapak dan dibantu oleh pegawai yang lain. Di loket ini pemohon dijelaskan mengenai hal-hal yang harus dipenuhi ketika mengajukan permohonan izin. Sebenarnya mengenai persyaratan itu sudah disediakan papan pengumuman kecil yang ditempel di depan loket pelayanan. Kemudian dilakukan pemeriksaan sejenak terhadap kelengkapan dan kebenaran berkas permohonan sebagai syarat yang harus dipenuhi oleh pemohon. Apabila ternyata ada syarat yang belum dipenuhi, kepada pemohon dipersilakan untuk melengkapi persyaratan tersebut. Setelah itu pemohon

yang telah memenuhi persyaratan dipersilakan untuk menunggu sejenak di ruang lobby depan loket tersebut, di mana di situ telah tersedia beberapa bangku berjajar yang disediakan untuk tempat duduk para pemohon izin.

Setelah menunggu sejenak, apabila pengerjaan permohonan izin itu telah selesai, maka kemudian pemohon dipanggil melalui loket penyerahan izin. Di loket ini juga telah menunggu seorang pegawai yang mempunyai tugas untuk menyerahkan izin yang dimohon. Kepada pemohon izin diminta untuk memfotokopi izin yang telah jadi sejumlah yang diperlukan dengan menyesuaikan dengan jumlah instansi yang akan diteliti, sekaligus menyediakan amplop yang jumlahnya sama dengan jumlah fotokopi izin itu.

Apabila kemudian ternyata pemegang izin penelitian merasa bahwa waktu yang digunakan untuk penelitian masih kurang dari waktu yang diizinkan, maka pemegang izin dapat mengajukan permohonan perpanjangan waktu penelitian. Dengan demikian sebenarnya pemegang izin menjadi terlayani dengan baik sesuai dengan kebutuhan. Memang harus diakui bahwa kadang kala pemrosesan izin lebih dari sehari, terutama kalau terjadi adanya ketidaklengkapan persyaratan, seperti misalnya pemohon izin ketika mengajukan permohonan izin tidak membawa proposal penelitian yang telah ditandatangani oleh Dosen pembimbing atau propotor. Malah bisa terjadi ketika mengajukan permohonan izin tersebut pemohon belum membawa proposal, karena mengira kalau untuk mengajukan izin penelitian itu cukup membawa identitas diri.

Sekalipun pihak instansi yang berwenang melakukan penanganan terhadap permohonan tersebut telah berupaya semaksimal mungkin untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada pemohon izin, akan tetapi bukan berarti semuanya dapat memuaskan warga

masyarakat sebagai pemohon. Oleh karena itu mereka juga tetap mempunyai beberapa harapan. Harapan-harapan yang dikemukakan oleh para responden tersebut antara lain berupa:

- a. Penanganan sederhana dan prosedur tidak berbelit
- b. Sudah bagus
- c. Lebih ramah lebih baik
- d. Prosedurnya lebih ringkas, dan kalau bisa gratis saja.
- e. Tidak prosedural, bebas
- f. Terus melayani dengan baik dan sabar
- g. Penanganan perizinan lebih efektif dan efisien (tanpa biaya)
- h. Lebih ditingkatkan lagi pelayanannya
- i. Sebaiknya perizinan lebih sentralisasi, misalnya: hanya pada Bappeda atau hanya pada Dinas Perizinan kota.

Dari berbagai harapan yang dikemukakan oleh masyarakat tersebut dapat dilihat bahwa sebenarnya ada hal positif yang dirasakan oleh masyarakat. Hal tersebut misalnya terungkap dari adanya pengakuan bahwa pelayanan sudah bagus, terus melayani dengan baik dan sabar. Ada pula potensi positif yang dilihat oleh masyarakat yang masih perlu untuk dioptimalkan, seperti yang terungkap bahwa lebih ramah lebih baik, prosedurnya lebih ringkas, lebih efektif dan lebih efisien, dan lebih ditingkatkan pelayanannya. Dari pernyataan yang demikian maka sebenarnya masyarakat sebagai pihak yang mendapatkan layanan dari birokrasi pemerintah sudah melihat hal positif, akan tetapi masih belum optimal. Hal yang menarik adalah bahwa masih ditemukan adanya ganjalan masyarakat seperti misalnya menyangkut biaya, prosedur dan sistem. Biaya yang dikenakan sebenarnya sukarela akan tetapi ini masih dinilai tidak pas oleh sementara pihak. Prosedur juga masih dinilai berbelit, meskipun secara umum menurut pengamatan cukup baik dan

lancar, sepanjang syarat-syarat dipenuhi dengan baik. Demikian pula mengenai sistem pelayanan yang terdesentralisir dalam Dinas Perizinan Kota, memang agak sulit. Hal tersebut terjadi karena terutama menyangkut materi yang ada pada lintas wilayah Kabupaten/Kota, atau mencakup skop wilayah Propinsi. Oleh karena itu apabila ini akan diubah ke Dinas di Kabupaten/Kota, maka fungsi koordinasi propinsi akan menjadi tereduksi.

Menarik bila mengikuti apa yang disampaikan oleh Miftah Toha, yang menyatakan bahwa:

"Reformasi birokrasi tidak cukup hanya dengan memperbaiki pelayanan publik. Harus secara menyeluruh. Menurut saya, reformasi pelayanan publik di daerah itu atas inisiatif kepala daerah yang memandang itu perlu untuk prestasi kerjanya sehingga nanti di masa depan bisa dipilih lagi. Jadi itu bukan karena rancang bangun reformasi birokrasi dari pemerintah, tetapi karena motivasi dari kepala daerah. Ini juga menarik. Apa yang dilakukan kepala daerah memang baik, saya khawatir kalau nanti kepala daerah sudah menjabat dua periode, kemudian dilanjutkan dengan yang lain, apa ya bisa nyambung atau tidak."²⁶

Perbaikan birokrasi tidak semata berhenti pada perbaikan terhadap pelayanan publik. Terlebih bila perbaikan pelayanan publik sebatas termotivasi oleh interest dari pimpinan daerah. Birokrasi menjalankan fungsi dan aktivitasnya tidak hanya terbatas pada suatu waktu tertentu, melainkan untuk kepentingan yang berlanjut. Komitmen untuk meningkatkan kualitas layanan publik yang baik menjadi sesuatu yang mestinya tumbuh dan berkembang dari seluruh elemen birokrasi. Bukan karena ditentukan oleh kehendak dari pimpinan.

²⁶ Miftah Toha, Prof.Ph.D, Harian Umum Kompas 21 April 2007 Hal 5.

Sadar terhadap hal tersebut, maka di lingkungan Pemerintah Propinsi DI Yogyakarta dilakukan serangkaian upaya penyadaran. Upaya penyadaran itu dimaksudkan sebagai perbaikan terhadap budaya pemerintahan. Salah satu upaya yang dilakukan adalah dengan menggerakkan seluruh elemen birokrasi melalui pioner-pioner perubahan yang berada dalam setiap lini birokrasi. Internalisasi komitmen tersebut dengan menggunakan instrumen pedoman yang diharapkan dapat menjadi tuntunan bersama. Buku pedoman yang diberi judul "si sapta" disebarluaskan ke seluruh aparatur pemerintah di lingkungan Pemerintah Propinsi DI Yogyakarta. Buku tersebut di dalamnya memuat berbagai hal yang dirasa penting untuk dipahami oleh setiap pegawai pada jajaran Pemerintah Propinsi DI Yogyakarta. Isi dari buku tersebut antara lain berupa filosofi pembangunan, visi, misi, dan lembar komitmen. Dalam lembar komitmen itu rahayuning bawono kapurbo waskithaning manungso, darmaning satrio mahanani rahayuning nagoro, rahayuning manungso dumadi karonu kamanungsane. Dalam buku itu diuraikan secara ringkas dari ketiga komitmen tersebut, masing-masing mengenai definisi, kata kunci maupun indikator perilaku untuk mewujudkan komitmen yang bersangkutan. Ibarat sebuah kapal yang berubah, maka mau tidak mau semua yang ada di dalam kapal itu juga harus menyesuaikan. Semua harus sadar dan memaklumi mengenai berbagai keterbatasan dan kelebihan yang terjadi dari perubahan itu. Akan tetapi mesti harus diingat bahwa perubahan yang terjadi tersebut dimaksudkan untuk membuahkan hasil yang lebih baik.

Menurut Kepala Biro Tata Pemerintahan, budaya kerja tersebut

memang perlu mendapat perhatian. Buku "si sapta" diubah menjadi "si satria", sekarang baru tahap konsep di mana ada sel-sel dari berbagai jajaran yang diharapkan menjadi agen-agen perubahan.²⁷ Proses internalisasi tersebut menurutnya adalah terjadi dan dilakukan karena adanya perubahan dari sistem yang memaksa.

Menarik kiranya bila apa yang dikatakan oleh Kepala Biro Tata Pemerintahan tersebut dihubungkan dengan apa yang diungkapkan oleh Mardiasmo. Menurut Mardiasmo pemberian otonomi daerah akan mengubah perilaku pemerintah daerah untuk lebih efisien dan profesional. Untuk meningkatkan efisiensi dan profesionalisme, pemerintah daerah perlu melakukan perekayasa ulang terhadap birokrasi yang selama ini dijalankan. Hal tersebut menurutnya disebabkan karena pada saat ini dan di masa yang akan datang pemerintah, baik pusat maupun daerah, akan menghadapi gelombang perubahan baik yang berasal dari tekanan eksternal maupun dari internal masyarakatnya. Dari sisi eksternal pemerintahan akan menghadapi globalisasi yang sarat dengan persaingan dan liberalisme arus informasi, investasi, modal, tenaga kerja, dan budaya. Dari sisi internal, pemerintah akan menghadapi masyarakat yang semakin cerdas (*knowledge based society*).²⁸ Mau tidak mau pemerintah daerah harus mengadakan perubahan, sejalan dengan tuntutan kebutuhan. Perubahan mana sebenarnya dapat dikatakan sebagai konsekuensi logis dari adanya sebuah perkembangan yang memang tidak dapat dihindari. Kemajuan yang diraih oleh masyarakat dalam berbagai hal termasuk dalam penguasaan informasi, ilmu pengetahuan dan teknologi, kemampuan ekonomi dan sosial, yang

²⁷ Drs.Tavip Agus Rayanto,Msi, Kepala Biro Tata Pemerintahan Propinsi DI Yogyakarta, Wawancara Pribadi tanggal 26 Maret 2007. Op.Cit.

²⁸ Mardiasmo,Dr.MBA,Ak.2002,*Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah* , Penerbit Andi Yogyakarta. h.11.

di satu sisi merupakan sesuatu yang seharusnya menjadi tuntutan ideal dan harapan pemerintah di sisi lain mau tidak mau harus diimbangi oleh pemerintah dengan pemberian layanan yang memadai dan prima.

Sementara menurut Shah, diramalkan bahwa pada era seperti ini, ketika *globalization cascade* sudah semakin meluas, pemerintah termasuk pemerintah daerah akan semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan, seperti pada perdagangan internasional, informasi dan ide, serta transaksi keuangan. Di masa depan Negara menjadi terlalu besar untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan kecil, tetapi terlalu kecil untuk dapat menyelesaikan semua masalah yang dihadapi oleh masyarakat.²⁹ Bila apa yang diramalkan oleh Shah tersebut benar, maka mesti disadari tentang semakin besarnya posisi dan peran dari Pemerintah Daerah. Konstelasi negara bukan lagi menjadi dominator dari penyelesaian persoalan-persoalan lokal kedaerahan, pemerintah daerah mesti menjadi aktor utama di daerah yang dapat mengoptimalkan potensi dan pelayanan bagi masyarakat.

Penutup

Berdasarkan permasalahan yang diangkat dan data dalam penelitian ini serta analisis terhadapnya, maka dapat ditarik beberapa simpulan. Restrukturisasi organisasi birokrasi Pemerintah Propinsi DI Yogyakarta didasarkan pada pertimbangan bahwa setelah dilaksanakan dalam waktu beberapa tahun, ternyata disadari bahwa berdasarkan hasil evaluasi kelembagaan masih terdapat adanya ketidaksesuaian antara kewenangan dengan kelembagaan, duplikasi tugas maupun fungsi dan tugas yang tidak terwadahi.

Prinsip-prinsip dasar Restruk-

turisasi yang menjadi dasar pertimbangan dilakukan restrukturisasi adalah: Dampak globalisasi yang menuntut birokrasi harus mampu menyesuaikan diri secara tepat; Perubahan sosial, dinamika ekonomi, serta tuntutan politik yang berhubungan dengan pelayanan publik; Responsivitas terutama terhadap tuntutan masyarakat berkaitan dengan kinerja birokrasi yang efektif, efisien dan transparan hingga birokrasi dapat dikontrol secara baik oleh masyarakat; Perlunya perbaikan fungsi-fungsi, tata alur koordinasi dan sistem birokrasi akibat krisis multidimensi. Restrukturisasi tersebut juga mengindahkan Tugas pokok propinsi yakni mengatur pelayanan masyarakat. Di samping itu juga melakukan pengorganisasian, dan penyelarasan (sinkronisasi) dengan visi dan misinya, di samping penyesuaian dengan kebutuhan dan kondisi daerah.

Pendapat masyarakat terhadap layanan birokrasi saat ini dapat dikatakan secara umum relatif baik (positif). Dalam kaitannya dengan penataan birokrasi, secara umum mempunyai manfaat yang positif terhadap layanan publik. Hanya saja hal tersebut belum dapat sepenuhnya terwujud secara optimal. Hal ini disebabkan karena berbagai kendala yang terjadi. Kendala itu baik yang bersifat sistem, kultur, internal birokrasi pemerintah sendiri maupun faktor lain yang berasal dari luar.

Mengingat dalam restrukturisasi organisasi perangkat daerah Propinsi DI Yogyakarta masih terdapat berbagai kekurangan, maka dalam kaitan dengan hal tersebut diajukan sejumlah rekomendasi. Restrukturisasi organisasi Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang sudah dilakukan terakhir pada tahun 2004, hendaknya dievaluasi lagi setelah berjalan sekarang ini. Hambatan-hambatan yang ada baik internal seperti halnya faktor budaya,

²⁹ Anwar Shah, 1997, *Balance, Accountability and Responsiveness, Lesson about Decentralization*, World Bank, Washington DC.

maupun faktor eksternal dalam pembaharuan mesti disikapi dengan bijak. Sejauh mungkin hambatan internal yang kemungkinan masih dapat diatasi segera diupayakan. Perlu upaya lebih konkrit untuk menggalang komitmen birokrasi dalam rangka peningkatan pelayanan, misalnya realisasi sistem *reward and punishment* sekalipun menghadapi kendala akan tetapi lebih baik dicoba untuk dimulai.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, artikel dan Jurnal:

- Anwar Shah, 1997, Balance, Accountability and Responsiveness, Lesson about Decentralization, World Bank, Washington DC.
- Ateng Syafrudin, 1994, Butir-butir Bahan Telaahan Tentang Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Layak Untuk Indonesia, dalam Paulus Effendi Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, Citra Aditya Bhakti Bandung.
- Bambang Sunggono, SH.MS. 1994, Hukum dan Kebijaksanaan Publik, Sinar Grafika, Jakarta.
- David Osborne dan Peter Plastrik, 2004, Memangkas Birokrasi Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha, Penerbit PPM Jakarta
- Franz Magnis Suseno, 2001, Etika Politik, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Haryy L.Wylie, 1958, Management Handbook, Ronald Press, New York, Edisi Ke-2.
- Mardiasmo, Dr.MBA, Ak. 2002, Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah, penerbit Andi Yogyakarta.
- Miftah Thoha, Prof.Ph.D, Harian Umum Kompas 21 April 2007
- Soegijatno Tjakranegara, R.SH. 1992, Hukum Tata Usaha dan Birokrasi Negara, Rineka Cipta, Jakarta.

Soerjono Soekanta, 1986, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta.

Spelt, Mr.NM. & JBJM ten Berge disunting Philipus M Hadjon, 1993, Pengantar Hukum Perizinan, Yuridika Surabaya.

Sutarto, 2002, Dasar-dasar Organisasi, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

Sutrisno Hadi, 1987, Methodology research, Fak.Psikologi Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

Peraturan:

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah

Perda Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Pembentukan dan Organisasi Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Perda Nomor 2 Tahun 2004 Tentang Pembentukan dan Organisasi Lembaga Teknis Daerah di Lingkungan Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Perda Nomor 3 Tahun 2004 Tentang Pembentukan dan Organisasi Dinas Daerah di Lingkungan Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

Koran, Majalah, dan Media Massa:

Harian Umum Kompas, tanggal 4 April 2007

Harian Umum Kompas, tanggal 9 April 2007.

Harian Media Indonesia, Tanggal 2 April 2007