

Optimalisasi Fungsi Internal dan Eksternal dalam Pelayanan

Laporan Asistensi di Biro Tata-Pemerintahan



Wahyudi Kumorotomo, PhD

Magister Administrasi Publik
Universitas Gadjah Mada

2013

Daftar Isi

1. Latar Belakang
2. Fungsi Staff: Landasan Teoretis mengenai Fungsi Biro Tata-Pemerintahan
3. Tupoksi Biro Pemerintahan
4. Identifikasi Masalah dan Tantangan Manajemen Pelayanan
5. Kesimpulan dan Saran

1. LATAR BELAKANG

Laporan asistensi ini merupakan bagian dari serangkaian kegiatan yang dilakukan bersama para pejabat dan pegawai di lingkungan Biro Tata Pemerintahan (Biro Tapem), Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), pada periode Juli 2013 sampai dengan Desember 2013. Sebagaimana diketahui, Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta pada tahun anggaran 2013 meminta bantuan Universitas Gadjah Mada (UGM) untuk membantu mengidentifikasi masalah dan sekaligus menggerakkan perangkat Pemerintah DIY agar misi pelayanan dan kegiatan pemerintahan berlangsung lebih tertata dan memenuhi harapan rakyat di Yogyakarta. Selanjutnya, Rektor UGM menunjuk 34 orang pengajar dari berbagai fakultas di UGM agar menjalankan tugas asistensi di Pemerintah provinsi DIY tersebut. Terbentuklah sebuah tim ahli yang pada tanggal 6 September 2013 melakukan pertemuan langsung dengan Sultan Hamengku Buwono X sebagai Gubernur DIY.

Kendatipun dari segi luasan wilayah provinsi DIY termasuk kecil jika dibandingkan provinsi-provinsi lainnya di Indonesia, tantangan di DIY tetap kompleks dan dalam beberapa hal justru mengharuskan dibuatnya strategi pembangunan komprehensif yang lebih responsif jika dibanding daerah-daerah lainnya. Sebagai wilayah yang memiliki keterbatasan dari segi sumberdaya alam, DIY harus memiliki strategi yang tepat dalam memanfaatkan sumberdaya yang ada. Sebagai wilayah yang memiliki potensi pendidikan dan pariwisata, DIY harus tetap mendayagunakannya bagi kesejahteraan rakyat. Sumberdaya manusia yang relatif lebih baik bisa dimanfaatkan untuk menggali pemikiran-pemikiran yang cerdas untuk membangun DIY yang lebih makmur. Namun sumberdaya manusia yang relatif terdidik juga akan menuntut kualitas pelayanan publik yang efisien dan efektif, terutama di wilayah perkotaan.

Dokumen RPJMD provinsi DIY untuk periode 2012-2017 menyatakan bahwa visi Pemerintah DIY adalah menciptakan wilayah DIY "yang lebih berkarakter, berbudaya, maju, mandiri dan sejahtera menyongsong peradaban baru". Visi ini menunjukkan adanya keterkaitan langsung dengan UU No.13/2012 tentang karakter budaya Jawa yang akan mewarnai

pembangunan sumberdaya manusia dan pencapaian kemakmuran di kawasan ini.

Tabel 1. Indikator Kinerja Utama Pemerintah Provinsi DIY

| No | Indikator Sasaran | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-----|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 1. | Derajat partisipasi masyarakat dalam pengembangan dan pelestarian Budaya. | 30 % | 40 % | 50 % | 60 % | 70 % |
| 2. | Angka Melek huruf. | 91,99 | 92,60 | 93,25 | 94,65 | 95,00 |
| 3. | Rata-rata lama sekolah. | 9,6 | 10 | 10,8 | 11,6 | 12 |
| 4. | Persentase satuan pendidikan yang menerapkan model pendidikan berbasis budaya. | 0% | 5% | 10% | 20% | 40% |
| 5. | Angka Harapan Hidup. | 73,37 | 73,67 | 73,97 | 74,27 | 74, 57 |
| 6. | Pendapatan perkapita pertahun (ADHK). | 7,0 jt | 7,4 jt | 7,8 jt | 8,2 jt | 8,5 jt |
| 7. | Indek Ketimpangan Antar Wilayah. | 0,4530 | 0,4515 | 0,4501 | 0,4491 | 0,4481 |
| 8. | Indeks Ketimpangan Pendapatan. | 0,2980 | 0,2950 | 0,2898 | 0,2888 | 0,2878 |
| 9. | Jumlah wisatawan nusantara. | 2.113.314 | 2.237.500 | 2.337.000 | 2.400.500 | 2.437.614 |
| | Jumlah wisatawan mancanegara. | 212.518 | 225.100 | 235.190 | 245.100 | 245.198 |
| 10. | Lama tinggal wisatawan nusantara. | 2,00 hari | 2,15 hari | 2,30 hari | 2,45 hari | 2,60 hari |
| | Lama tinggal wisatawan mancanegara. | 2,15 hari | 2,25 hari | 2,35 hari | 2,45 hari | 2,69 hari |
| 11. | Nilai Akuntabilitas Kinerja Pemerintah. | B | B | B | B | A |
| 12. | Opini pemeriksaan BPK. | WTP | WTP | WTP | WTP | WTP |
| 13. | <i>Load factor</i> angkutan perkotaan meningkat. | 34,57% | 36,57% | 38,57% | 40,57% | 42,57% |
| 14. | Persentase Peningkatan Kualitas Lingkungan. | 3,14% | 6,29% | 9,43% | 12,58% | 15,72% |
| 15. | Kesesuaian pemanfaatan ruang terhadap RTRW Kab/Kota dan RTRW Provinsi meningkat. | 50% | 60% | 70% | 80% | 90% |

Sumber: RPJMD 2012-2017

Biro Tata Pemerintahan memang tidak memiliki tugas pokok dan fungsi (Tupoksi) yang langsung terkait dengan kegiatan pelayanan di lapangan. Tetapi sebagai lembaga yang berada dalam struktur staff, bukan struktur lini, keberadaannya tetap sangat menentukan kualitas pelayanan publik di DIY. Dengan visi Gubernur pada pembangunan jangka menengah yang terungkap dalam adagium "Dari among tani ke dagang layar", arah pembangunan akan

digerakkan menuju orientasi kemaritiman. Visi ini tampaknya perlu ditempuh karena selama ini orientasi pembangunan DIY hanya bertumpu kepada wilayah utara yang sebagian besar basisnya agraris (among tani). Di masa mendatang, orientasi pembangunan akan diarahkan ke wilayah selatan yang berbatasan langsung dengan Samudra Hindia dan lebih terfokus kepada sektor maritim (dagang layar).

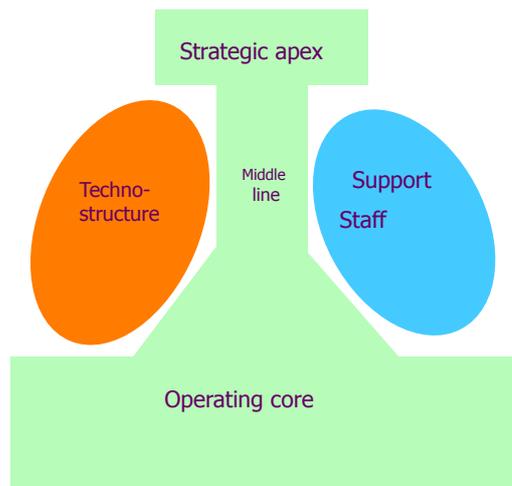
Sesuai dengan visi dan misi Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta, ada banyak sasaran pembangunan yang hendak dicapai pada periode lima tahun mendatang. Tabel 1 menunjukkan IKU (Indikator Kinerja Utama) yang akan diraih dalam lima tahun ke depan, dan tentunya target atau indikator ini mestinya menjadi acuan bagi setiap SKPD di provinsi DIY untuk melaksanakan program-programnya. Ada beberapa IKU yang langsung berhubungan dengan Tupoksi Biro Tata-Pemerintahan, antara lain Indeks Ketimpangan Antar-Wilayah, nilai LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah), opini pemeriksaan BPK, dan kesesuaian pemanfaatan ruang antara RTRW Kabupaten/Kota dengan RTRW Provinsi. Para pejabat dan pegawai di Biro Tata-Pemerintahan hendaknya memperhatikan kinerja tugas sehari-harinya dengan IKU yang merupakan tolok-ukur kinerja kelembagaan.

2. FUNGSI STAFF: LANDASAN TEORETIS MENGENAI FUNGSI BIRO TATA-PEMERINTAHAN

Secara teoretis, keberadaan biro dalam struktur organisasi Pemda adalah sebagai satuan staff, bukan satuan lini. Oleh sebab itu fungsi pokoknya bukan melaksanakan pelayanan publik secara langsung ke masyarakat melainkan melaksanakan pembinaan agar satuan-satuan lini yang langsung berhubungan dengan pelayanan dapat melaksanakan fungsinya secara optimal. Sebagaimana struktur dasar organisasi yang dikemukakan oleh Mintzberg (1979) seperti tampak pada Bagan 1, Biro Tata Pemerintahan dapat dikategorikan sebagai satuan *support staff*, yang fungsi pokoknya adalah menunjang atau membina satuan-satuan lini *operating core* yang dalam hal ini diwakili oleh dinas-dinas yang menjalankan fungsi pelayanan publik. Dengan demikian, fungsi pokok dari Biro Tata

Pemerintahan adalah membina satuan-satuan lini di jajaran pemerintah provinsi DIY serta SKPD di lingkungan Pemda kabupaten dan kota di DIY.

Bagan 1. Struktur dasar organisasi publik



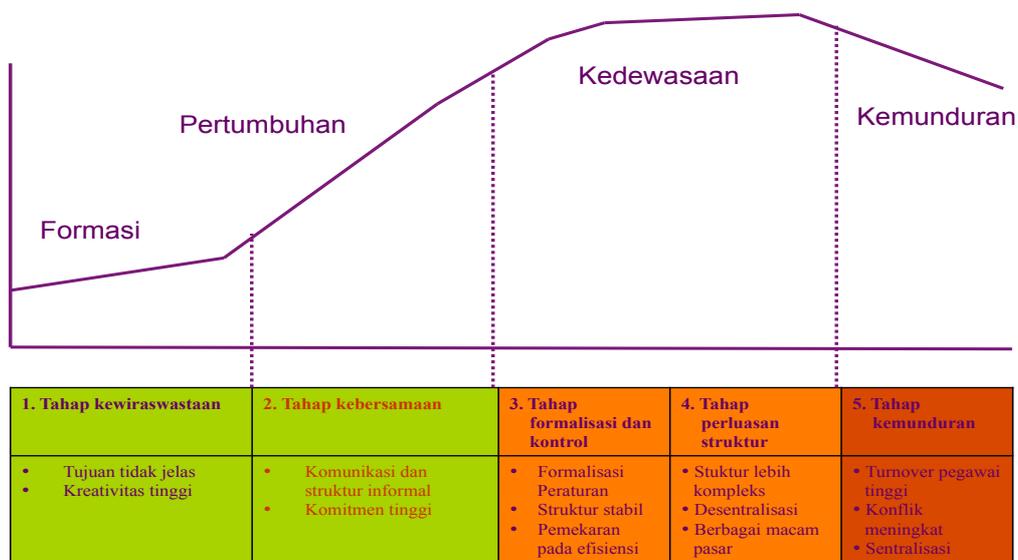
Sumber: Mintzberg, 1979:20

Dalam kaitannya dengan unsur kelembagaan yang lain, tugas pokok *support staff* adalah bekerjasama dengan unsur *techno-structure* (Litbang, Biro Ortala, Bappeda, dll) untuk memikirkan pengembangan organisasi Pemerintah daerah, bekerjasama dengan unsur *middle-line* (Biro Umum, Bagian Humas, dll) untuk berhubungan dengan satuan-satuan lain, serta melaporkan kinerja pembinaan bidang tata-pemerintahan kepada *strategic apex* (Sekretaris Daerah, Gubernur). Karena tugas pokoknya melakukan fasilitasi dan pembinaan kepada *operating core*, kinerja Biro Tata-Pemerintahan tergantung kepada bagaimana kinerja dari SKPD strategis di daerah, baik di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota.

Pola tata-kerja di atas adalah yang secara teoretis dapat dipahami dari struktur organisasi di Pemerintah Daerah. Pelaksanaan dari tugas bagi Biro Tata-Pemerintahan di berbagai daerah tergantung kepada kebutuhan dari pemerintah daerah serta penugasan yang diberikan kepada Gubernur sebagai kepala daerah. Sebagai contoh, di Provinsi Kalimantan Timur, tugas

Biro Tata-Pemerintahan yang dijabarkan di dalam Perda No.73/2009 menyebutkan antara lain koordinasi penyelenggaraan Pemilu, pelaksanaan tugas Pejabat Negara, serta monitoring dan evaluasinya, yang masuk ke ranah penugasan di bidang politik. Di provinsi Bali, tugas Biro Tata Pemerintahan antara lain mencakup monitoring dan evaluasi terhadap tugas-tugas dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Sebaliknya, seperti akan dianalisis lebih lanjut, dalam Perda Pemerintah provinsi DIY No.1/2004 yang diperbarui dengan Perda No.5/2008, penugasan Biro Tata-Pemerintahan tidak banyak menyangkut permasalahan politik, lebih bersifat internal dan langsung terkait dengan pelaksanaan pelayanan publik di tingkat kabupaten/kota.

Bagan 2. Proses Perkembangan Organisasi: Menghindari Kemunduran



Bagi para pejabat dan pegawai di Biro Tata Pemerintahan, salah satu hal penting yang harus diketahui adalah apakah satuan ini telah mampu mengemban misi sebagai *support staff* dalam misi pemerintahan dan pelayanan publik di Pemda Provinsi DIY. Perlu dipahami bahwa setiap organisasi atau satuan-organisasi akan berkembang sesuai dengan tahap-tahap yang secara teoretis tampak seperti pada Gambar 2. Tahap formasi merupakan tahap awal yang penuh dengan semangat kewirausahaan, tahap

pertumbuhan mempunyai ciri-ciri kebersamaan diantara staff yang kuat, tahap kedewasaan cenderung berciri formalisasi dan perluasan struktur, dan akhirnya tahap kemunduran terjadi jika konflik meningkat dan perpindahan pegawai meningkat.

Sebagai contoh, pada masa awal Orde Baru, terdapat Departemen Penerangan yang tumbuh pesat dan berperan sangat besar bagi pemerintah, terutama di tahun 1970-an dan 1980-an. Namun setelah melewati masa pertumbuhan dan kedewasaan, Departemen ini juga cenderung mengalami formalisasi dan sekadar penambahan struktur pada tahun 1990-an. Ketika memasuki tahap kedewasaan, peran organisasi memang masih besar, tetapi terdapat tanda-tanda kejenuhan karena struktur yang semakin gemuk dan misi organisasi yang semakin kabur. Puncaknya, ketika pemerintahan di bawah Presiden Abdurrahman Wahid menghapus Departemen Penerangan menjadi bukti bahwa organisasi ini telah mengalami kemunduran.

Untuk mencegah kemunduran, organisasi bisa melakukan redefinisi misinya atau melakukan *repositioning*, sesuatu yang jarang dilakukan oleh para pembuat keputusan kelembagaan. Untuk kasus Departemen Penerangan, *repositioning* itu berhasil dilakukan dengan terbentuknya Kementerian Kominfo dengan misi dan tugas yang muatannya benar-benar berbeda dibanding organisasi sebelumnya. Misi Departemen Penerangan pada masa Orde Baru menjadi corong bagi pemerintah dan dalam banyak hal menjadi sarana indoktrinasi ideologi di bawah muatan pesan-pesan pembangunan. Tetapi misi Kominfo setelah reformasi berubah menjadi regulator dan fasilitator agar masyarakat Indonesia mampu menjadikan teknologi informasi sebagai sarana untuk menunjang produktivitasnya. Namun misi regulasi dan fasilitasi ini kiranya perlu terus diperbarui agar tidak justru menghambat kreativitas para pengguna teknologi informasi, Internet, jaringan telepon, serta media alternatif lainnya.

Biro Tata Pemerintahan perlu benar-benar memetakan posisinya sekarang ini di tengah rencana kebijakan pembangunan di provinsi DIY yang kini sudah mendapatkan status sebagai Daerah Istimewa. Jika tahap perkembangannya pada tahap pertumbuhan, misalnya, yang perlu diperhatikan adalah bagaimana meningkatkan efisiensi pelaksanaan kerja dan efektivitas pencapaian misi organisasi. Atau jika tahapannya sudah

sampai kedewasaan, perlu dikendalikan semakin besarnya struktur dan staff pegawai dan perlu dirumuskan kembali apakah misi organisasi yang diemban saat ini sudah tepat. Upaya *repositioning* penting agar organisasi tidak mengalami kemunduran dan akhirnya kehilangan relevansinya.

3. TUPOKSI BIRO TATA PEMERINTAHAN

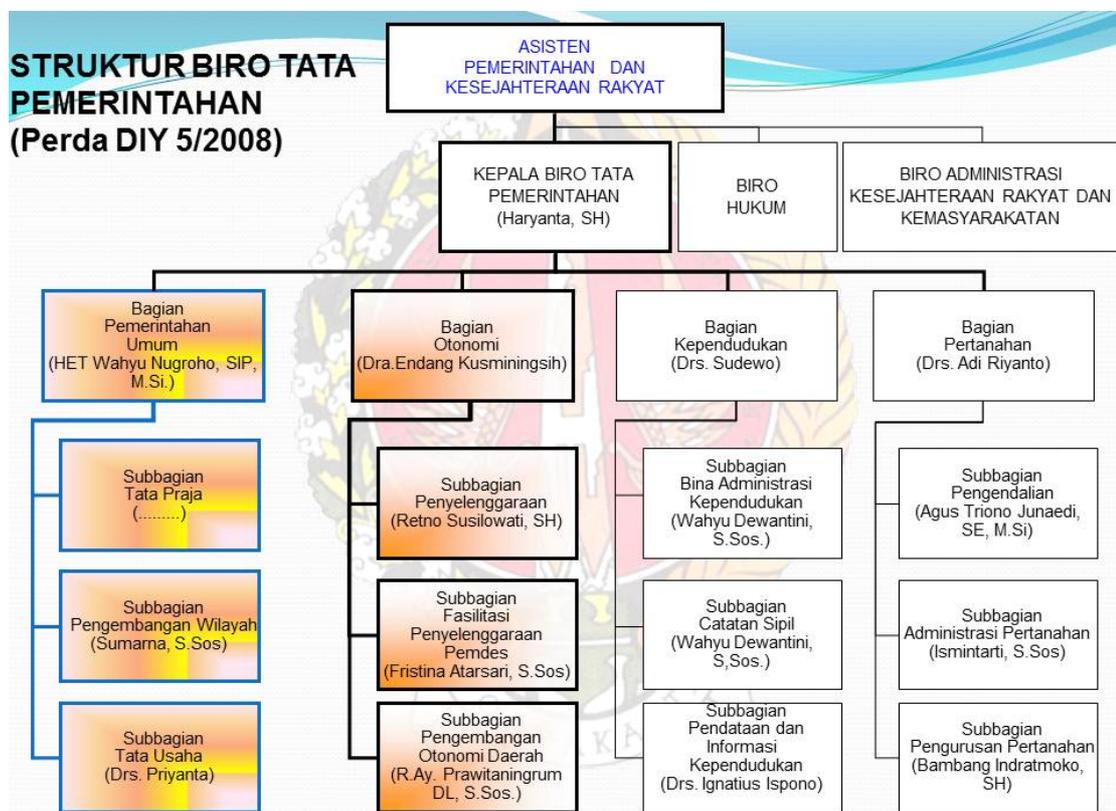
Secara umum Tupoksi (tugas pokok dan fungsi) Biro Tata Pemerintahan adalah menjadi penunjang dan pembina dalam berbagai kegiatan terkait dengan penyelenggaraan administrasi-pemerintahan maupun pelayanan publik. Dalam Perda DIY No.5/2008 Tupoksi Biro Tata Pemerintahan dijabarkan sebagai berikut:

1. Menyusun program bidang pemerintahan sesuai dengan rencana strategis Pemerintah Daerah
2. Menyiapkan bahan koordinasi instansi vertikal
3. Memfasilitasi penyelenggaraan dan pembinaan Pemerintah Daerah
4. Memfasilitasi, mengkoordinasikan hubungan antara Pemerintah Daerah dengan organisasi kemasyarakatan, organisasi sosial politik, dan lembaga kemasyarakatan lainnya
5. Melaksanakan pembinaan perkotaan dan wilayah tertentu
6. Menyiapkan bahan perumusan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah
7. Menyiapkan bahan perumusan kebijakan dalam mewujudkan pemerintahan yang katalistik
8. Menyiapkan bahan perumusan kebijakan pelaksanaan dan evaluasi otonomi Daerah
9. Menyiapkan bahan perumusan kebijakan di bidang pertanahan
10. Melaksanakan koordinasi penyelenggaraan registrasi penduduk
11. Melaksanakan kegiatan ketatausahaan.

Sebagian dari rumusan Tupoksi ini dapat ditafsirkan dengan cukup jelas bagi kalangan internal maupun dari kalangan eksternal Pemda DIY. Namun sebagian dari rumusan itu sebenarnya masih perlu diperjelas supaya tidak terjadi multi-tafsir. Misalnya, "pembinaan perkotaan dan wilayah

tertentu" barangkali telah diketahui dengan baik oleh para pegawai di Biro Tata Pemerintahan apabila sudah bekerja cukup lama di dalamnya. Namun bagi kalangan luar, termasuk bagi analis kebijakan kelembagaan di Biro Organisasi dan Tatalaksana, penafsirannya masih bisa berbeda-beda. Demikian pula, kata-kata "mewujudkan pemerintahan yang katalistik" sebenarnya tidak begitu jelas apa yang dimaksudkan, apakah ini merupakan misi khusus bagi Biro ini ataukah sekadar slogan agar Biro melaksanakan fungsi-fungsi lintas-satuan di jajaran pemerintah Provinsi DIY serta di tingkat kabupaten/kota.

Bagan 3. Struktur organisasi Biro Tata-Pemerintahan



Seperti tampak pada Bagan 3, untuk menjalankan fungsi-fungsinya, Biro Tapem dibagi menjadi 4 (empat) bagian, yaitu Bagian Pemerintahan Umum, Bagian Otonomi, Bagian Kependudukan, dan Bagian Pertanahan. Meskipun secara formal setiap satuan telah menjalankan fungsinya tetapi, seperti akan dianalisis lebih lanjut, ada beberapa satuan yang memang belum optimal. Di Sub-bagian Tatapraja, misalnya, bahkan sampai sekarang belum ditunjuk pejabatnya meskipun fungsi ketataprajaan sebenarnya cukup strategis bagi jajaran Pemda DIY.

4. IDENTIFIKASI MASALAH DAN TANTANGAN MANAJEMEN PELAYANAN

Untuk melakukan identifikasi masalah dan menjawab tantangan pemerintahan bagi Provinsi DIY, setiap pejabat dan pegawai perlu melihat secara seksama ketentuan perundangan, praktik pelaksanaan tugas sehari-hari, peta kebutuhan pelayanan publik di daerah serta pola perubahannya di masa mendatang. Namun sebelum perhatian dipusatkan pada Biro Tapem, tantangan pokok bagi jajaran Pemda DIY di masa mendatang adalah melaksanakan misi keistimewaan DIY secara jelas untuk kemanfaatan yang optimal bagi seluruh rakyat di provinsi ini.

Di dalam UU No.13/2012 tentang Keistimewaan DIY, hal penting yang perlu sudah segera dilaksanakan adalah mengenai penetapan Gubernur / Kepala Daerah serta format pemerintahan yang memang berbeda dengan ketentuan bagi provinsi atau kabupaten/kota lain di Indonesia. Ketentuan mengenai penunjukan Gubernur/Wakil Gubernur itu adalah sebagai berikut:

1. Dilakukan dengan penetapan, bukan pemilihan (Ps 24 ayat (4).
2. Gubernur adalah Sultan yang bertahta dan Wagub adalah Adipati Paku Alam yang bertahta (Ps 18 ayat(1) huruf c.
3. Masa jabt Gub dan Wagub selama 5 tahun sejak pelantikan (Ps 25 ayat (1) . Dan tidak terikat masa 2 (dua) kali priodisasi (Ps 25 ayat (2).
4. Pelantikan Gub dan atau Wagub dilakukan oleh Presiden , Ps 27 ayat (1). Dalam hal Pres berhalangan dilantik oleh Wapres (2). Dalam hal Presiden dan Wakil Presiden berhalangan , dilakukan oleh Mendagri (3). Perpres No. 85/2012 berisi tentang Pelantikan Gubernur DIY, apabila yang melantik Presiden atau Wakil Presiden tidak dalam sidang Paripurna Istimewa.
5. Gubernur dan Wakil Gubernur DIY bukan berasal dari Partai Politik.

Relevansi Tupoksi Biro Tapem dengan status keistimewaan DIY tampak terutama dari rencana umum pemerintah untuk mengisi dan melaksanakan keistimewaan tersebut. Sebagai upaya untuk menegaskan bahwa keistimewaan DIY terkait dengan pembangunan sumberdaya manusia yang berkarakter dan berbudaya, prioritas dari upaya untuk mengisi

keistimewaan itu tampaknya dititikberatkan pada kebudayaan. Dalam hal ini kewenangan kebudayaan diselenggarakan untuk "memelihara dan mengembangkan hasil cipta, rasa, karsa dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat-istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat di Daerah Istimewa Yogyakarta". Tampaknya tradisi dan kebudayaan Jawa merupakan landasan yang dimaksudkan untuk mengisi keistimewaan tersebut. Maka, selain Perda tentang Keistimewaan, perlu dirujuk beberapa Perda strategis untuk mengisi keistimewaaan, antara lain:

1. Perda No.1/2004 tentang RIPPDA (Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah).
2. Perda No.6/2012 tentang Pelestarian Warisan Budaya dan Cagar Budaya.
3. Perda No.1/2013 tentang Tata-cara Pembentukan Perdais.
4. Perda No.7/2013 (Penyempurnaan Perda No.1/2011) tentang Tata-cara Pembentukan Produk Hukum Daerah & Produk Hukum DPRD.

Selanjutnya, Tabel 2 menunjukkan usulan dari pemanfaatan dana keistimewaan DIY yang sekaligus menunjukkan prioritas yang dimaksud.

Tabel 2. Usulan Dana Keistimewaan Tahun 2013

| No | Urusan | Usulan Awal 2013 | +/- Pembahasan | Hasil Akhir Usulan 2013 |
|----|-------------|------------------|-------------------|-------------------------|
| 1. | Kebudayaan | 459.896.360.420 | (245.784.849.420) | 214.111.511.000 |
| 2. | Pertanahan | 40.652.937.500 | (34.352.937.500) | 6.300.000.000 |
| 3. | Kelembagaan | 3.022.735.750 | (506.593.250) | 2.516.142.500 |
| 4. | Tata Ruang | 31.642.000.000 | (21.612.000.000) | 10.030.000.000 |
| | TOTAL | 535.214.033.670 | (303.821.380.170) | 231.392.653.500 |

Sumber: Paparan Ketua Bappeda, 26 September 2013.

Data yang terdapat di dalam Tabel tersebut memang masih bersifat tentatif dan merupakan usulan dari pihak Pemerintah Provinsi DIY. Di dalam praktik pelaksanaannya masih banyak yang dapat berubah. Sebagai contoh, setelah ditunggu sekian lama oleh jajaran Pemerintah Provinsi DIY, ternyata dana keistimewaan pada tahun 2013 ini tidak kunjung cair. Berita baik baru diterima ketika pada tanggal 28 November 2013 dana keistimewaan baru dinyatakan telah dapat dicairkan. Jumlahnya pun tidak seperti yang terdapat di dalam usulan. Kalau di dalam usulan ini total dana sebesar Rp 231,3 miliar, ternyata yang diterimakan di akhir tahun anggaran hanya sejumlah Rp 114 miliar.

Namun perbedaan antara rencana dan praktik itu bukan berarti bahwa tidak ada implikasi dari keistimewaan terhadap Tupoksi berbagai satuan di jajaran Pemerintah DIY, terutama di Biro Tapem. Tema keistimewaan yang menyangkut pertanahan, misalnya, tentu berhubungan langsung dengan Tupoksi Bagian Pertanahan yang berada langsung di bawah Biro Tapem. Demikian juga tema Tata-Ruang sangat relevan dengan Tupoksi Bagian Pemerintahan Umum yang juga harus mengatasi tantangan dan masalah baru dalam sistem tata-ruang dan ketataprajaan. Untuk itu, selanjutnya akan diuraikan lebih rinci berbagai identifikasi masalah dan tantangan dari masing-masing Bagian di Biro Tapem.

a. Bagian Pemerintahan Umum (PUM)

Bagian Pemerintahan Umum bertugas menunjang kegiatan pemerintahan Pemprov DIY (memiliki fungsi *Facilitating*) sesuai dengan Tupoksi yang ditentukan oleh Gubernur, dirumuskan oleh Biro Organisasi, dan disepakati oleh satuan-satuan pemerintahan yang ada di DIY.

Secara teknis Bagian PUM terdiri dari 3 Sub-Bagian, yaitu:

1. Sub-bag **Tata Usaha**; fungsinya bersifat *clerical*, atau ketatausahaan.
2. Sub-bag **Tata Praja**; fungsinya terkait dengan fasilitasi kegiatan pemerintahan seperti pemerintahan daerah, penyelenggaraan Pemilu / Pilukada, fasilitasi kecamatan.

3. Sub-bag **Pengembangan Wilayah**; fungsinya terkait dengan kerjasama antar-Pemda, kebijakan kewilayahan, dan penanganan kawasan khusus.

Dalam upaya untuk meningkatkan efektivitas belanja Pemerintah Daerah serta memanfaatkan dana keistimewaan sesuai UU No.13/2012, peran Bagian Tata Usaha menjadi sangat penting karena administrasi kegiatan, terutama dalam kategori Belanja Langsung, antara lain ditentukan oleh Bagian ini. Penyimpangan terhadap administrasi keuangan dapat dihindari apabila sistem penatausahaan kegiatan dan kerjasama dengan staff secara internal dapat dioptimalkan. Sebagaimana diketahui, penyimpangan dalam belanja langsung yang melalui perjalanan dinas termasuk yang masih mendapat sorotan publik. Pada semester 1 tahun 2012, misalnya, BPK menemukan bahwa terdapat penyimpangan perjalanan dinas di pusat maupun di daerah sebanyak 259 kasus dengan kerugian negara senilai Rp 77 miliar. Kasus yang tersebut dapat dirinci sebagai 86 kasus SPPD fiktif (Rp 40 miliar), dan 173 kasus SPPD ganda dan melebihi standar (Rp 36,87 miliar).

Dalam beberapa tahun terakhir, di jajaran Pemda Provinsi memang tidak ditemukan penyimpangan administrasi SPPD dan penatausahaan pegawai lainnya. Namun sebaliknya penyerapan anggaran termasuk kategori rendah. Dari temuan yang diperoleh secara internal oleh Tim Monitoring dan Evaluasi Bappeda pada tahun 2012, misalnya, terbukti bahwa hingga pertengahan bulan Desember, ternyata baru sekitar 65% dana yang terserap dalam berbagai kegiatan. Disamping karena masih lemahnya sistem perencanaan dan penganggaran, penyebab dari keterlambatan semacam itu bisa timbul karena kurangnya efisiensi dalam penatausahaan kegiatan staff di jajaran Pemda Provinsi DIY. Untuk memastikan bahwa pertanggungjawaban keuangan dapat selesai seperti yang dijadwalkan, tantangan pokok yang dihadapi oleh Subag TU adalah harus menggunakan sistem jemput bola. Akibatnya, walaupun pekerjaan Subag TU mestinya lebih banyak di belakang meja dan menerima laporan dari satuan lain, dalam praktik harus melakukan kegiatan "semi-lapangan" dengan mengejar SPJ yang belum beres.

Persoalan prosedur dalam lembaga pemerintah yang begitu ketat juga menjadi tantangan tersendiri. Pengadaan kendaraan bermotor, misalnya,

hanya bisa dilakukan jika dilakukan penghapusan aset, apakah itu kendaraan sepeda motor atau mobil dinas. Sedangkan untuk melakukan penghapusan aset harus melalui mekanisme DPPKA, pengecekan fisik, dan sebagainya, yang prosedurnya bisa sangat rumit.

Berdasarkan Peraturan Gubernur No.2/2012, Subag TU bisa menjalankan fungsi pengawasan dan sekaligus fungsi keuangan. Namun kekurangan personil atau pegawai menjadi masalah untuk menjalankan fungsi-fungsi tersebut secara efektif. Kebutuhan staff Jabatan Fungsional sesungguhnya mencapai 62 orang, tetapi sekarang ini sudah berkurang sebanyak 17 orang karena memasuki masa pensiun. Rekrutmen tenaga baru masih terganjal moratorium PNS.

Belakangan, fungsi baru juga ditambahkan bagi Subag TU meskipun sifatnya merupakan fungsi insidental, yaitu menyiapkan Gunungan bagi acara Grebeg di Kapatihan. Sebagaimana diketahui, untuk acara budaya Sekaten, Grebeg bukan hanya disiapkan di masjid Kauman, tetapi juga di lingkungan Pemda Provinsi DIY di Kapatihan.

Sementara itu, di tengah kegiatan rutin yang dilaksanakan oleh Subag Tata Usaha, sebenarnya masih banyak tantangan strategis yang belum tersentuh. Misalnya, sampai sekarang *website* khusus untuk Biro Tata Pemerintahan masih belum dapat dibuat, dan ini sesungguhnya merupakan tugas penting bagi Subag TU untuk merintis dan mengoptimalkan fungsi *website* tersebut.

Tupoksi Sub-Bagian Tata-Praja adalah fasilitasi pemerintahan umum dan fasilitasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam rumusan seperti ini, urusan “pemerintahan umum” bagi tata praja sering dimaksudkan sebagai “penampungan” urusan-urusan yang tidak ada dalam Tupoksi instansi lain atau di internal Biro Tapem. Sementara itu, saat ini masih terdapat ketidakjelasan fungsi fasilitasi: penyelenggaraan pemerintahan umum dan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pertanyaan yang menjadi tantangan terkait dengan Tata-Praja adalah fungsi fasilitasi Kecamatan; apakah fasilitasi tersebut masih ada? Kecamatan merupakan SKPD Kabupaten/Kota, sehingga semestinya fungsi di Provinsi tetap ada, karena: 1) Kecamatan tetap menjalankan fungsi kewilayahan; 2) Gubernur dilapori oleh Bupati/Walikota dalam hal evaluasi Kecamatan. Dalam

ketentuan mengenai fungsi kecamatan, PP No.19/2008 tentang peran dan fungsi kecamatan menggariskan tugas-tugas pokok Camat sebagai berikut:

- a. Mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- b. Mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
- c. Mengoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- d. Mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- e. Mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
- f. Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan; dan;
- g. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan. (Pasal 15 ayat 1).

Meskipun fungsi Kecamatan masih tetap penting dan dalam banyak hal menentukan jalannya kegiatan pelayanan publik bagi masyarakat, tetapi fungsi pembinaan terhadap kecamatan masih belum dirumuskan dengan baik bagi Sub Bagian Tata-Praja.

Selanjutnya, Tupoksi Sub Bagian Pengembangan Wilayah (Subag Bangwil) meliputi pembangunan wilayah, pemeliharaan pilar batas, dan pengembangan kawasan khusus. Acuan bagi fungsi pengembangan wilayah di provinsi DIY terdapat di dalam Peraturan Gubernur No.11/2012. Ketentuan yang berlaku mengatakan bahwa perencanaan pembangunan memakai pendekatan sektoral dan kewilayahan. Namun dalam praktik, apa yang dilakukan sebagai tugas pokok Subag Bangwil masih belum jelas. Apa sesungguhnya fungsi yang harus diurus oleh Sub-bag Bangwil? Apa pendekatan yg harus dilakukan untuk pengembangan perbatasan?

Dalam kurun waktu satu dasawarsa terakhir, sudah diadakan beberapa kali rapat koordinasi antara Pemprov DIY dengan Pemprov Jawa Tengah sebagai daerah yang langsung berbatasan dengan DIY. Meskipun rapat-rapat koordinasi itu sudah melibatkan pihak kabupaten dan kota, tampaknya sejauh ini belum ada tindak-lanjut riil dari rapat koordinasi perbatasan tersebut.

Sebagai contoh, dalam kasus perbatasan di dusun Watugajah dan Gayam yang berbatasan dengan kabupaten Pacitan, meskipun pihak Pemprov DIY sudah lebih banyak mengeluarkan dana untuk memperoleh sebuah petak tanah di wilayah ini, akhirnya harus melepaskannya karena memang kondisi faktualnya tidak memungkinkan klaim wilayah yang kuat.

Nota kesepahaman (MOU) dengan Pemprov Jawa Tengah terkait Pembangunan dan Pemeliharaan Pilar Batas Provinsi DIY-Jateng masih berlaku, tetapi akan segera berakhir pada Desember 2013. Untuk ketentuan mengenai "pathok batas" antara DIY dan Jawa Tengah, dari 8 (delapan) lokasi segmen batas yang teridentifikasi terdapat masalah, sebenarnya hanya tinggal satu yang belum mendapat pengesahan berupa SK Kemdagri. Namun terkait dengan kesepakatan DIY-Jateng, yang menjadi pertanyaan adalah apakah masih ada kelanjutan dari nota-kesepahaman dalam bentuk tindakan riil untuk menetapkan garis-garis batas wilayah secara jelas. Barangkali yang diperlukan adalah sebuah inisiatif untuk menyusun semacam Keputusan Bersama Gubernur DIY-Jateng dalam hal Pembangunan Kawasan Perbatasan.

Agenda kegiatan untuk melengkapi *Topo-name* (penamaan rupa-bumi) yang merupakan Tupoksi penting Subag Bangwil juga belum terlaksana secara optimal. Tujuan dari kebijakan ini sebenarnya sangat penting dalam kaitannya dengan keistimewaan DIY karena bermaksud memberi nama-nama dusun, desa dan lokasi tertentu berdasarkan asal sejarahnya. Namun karena keterbatasan sumberdaya manusia serta beban kerja yang terlalu tinggi untuk urusan lain yang lebih penting, pembuatan *Topo-name* belum dilakukan secara sistematis.

Sementara itu, fungsi fasilitasi kawasan khusus tampaknya juga belum dijalankan secara optimal. Kerjasama antara Pemkot Jogja dengan Pemprov DIY dalam penanganan kawasan Malioboro adalah salah satu yang strategis di masa mendatang. Demikian juga, konsekuensi "dari among tani ke dagang layar" yang akan mengembangkan kawasan maritim, tampaknya masih sekadar konsep dan belum betul-betul dibumikan. Demikian pula, peran Pemprov dalam pendayagunaan masyarakat pesisir, kawasan tambang pasir besi, dan lain-lain, masih menjadi tantangan di masa mendatang.

b. Bagian Otonomi Daerah (Otda)

Sebagai sebuah provinsi, luas wilayah DIY sebenarnya begitu kecil jika dibandingkan provinsi-provinsi lainnya di Indonesia. Seluruh provinsi DIY memiliki luas wilayah 3.185,80 Km². Terdiri dari 1 (satu) Kota dan 4 (empat) Kabupaten, 78 Kecamatan, 438 Kelurahan/Desa, dan 4.514 dusun. Data terakhir tahun 2011 menunjukkan jumlah penduduk sebesar 3,45 juta jiwa dengan jumlah KK lebih kurang 1,07 juta. Dengan keterbatasan wilayah sedangkan pertambahan jumlah penduduk karena migrasi ke dalam terus berlanjut, banyak konsekuensi yang menyangkut kewenangan pengurusan oleh Pemda, baik di tingkat provinsi maupun di tingkat kabupaten/kota.

Tabel 3. Arahkan Lokasi Pengembangan Permukiman di DIY

| NO | KABUPATEN | KECAMATAN | | | |
|----|-------------|------------|------------|--------------|------------|
| | | HORIZONTAL | | VERTIKAL | |
| 1. | BANTUL | Sedayu | | Pajangan | Kasihan |
| | | | | Banguntapan | Piyungan |
| 2. | KULONPROGO | Kalibawang | Sentolo | Kalibawang | Pengasih |
| | | Nanggulan | Panjatan | Nanggulan | Kokap |
| | | Girimulyo | Lendah | Sentolo | Wates |
| | | Pengasih | | Lendah | |
| 3. | GUNUNGKIDUL | Wonosari | Gedangsari | Wonosari | |
| | | Playen | Semanu | Playen | |
| | | Ngawen | Patuk | Semanu | |
| | | Semin | Nglipar | Karangmojo | |
| | | Nglipar | Paliyan | | |
| 4. | SLEMAN | Prambanan | | Kalasan | Ngaglik |
| | | | | Depok | Gamping |
| | | | | Mlati | Prambanan |
| | | | | Sleman | Godean |
| 5. | YOGYAKARTA | | | Danurejan | Tegalrejo |
| | | | | Gedongtengen | Wirobrajan |
| | | | | Jetis | |

Sumber: RP4D, 2011

Sebagai contoh, Tabel 3 menunjukkan bahwa keterbatasan wilayah mengharuskan arah pengembangan permukiman di DIY pada masa

mendatang harus menganut paradigma hunian vertikal. Semakin banyak warga di daerah ini yang harus menyesuaikan diri dengan kondisi keterbatasan wilayah dan sumberdaya lainnya.

Sementara itu masalah-masalah akut yang terdapat di daerah pada umumnya juga masih terdapat di DIY. Angka kemiskinan menurut catatan pada tahun 2010 masih tinggi (16,2%) dengan lokasi kantong kemiskinan yang tersebar di seluruh kabupaten/kota. Karena secara administratif lahan terbatas dan menjadi mahal, maka semakin sulit bagi Pemda untuk menyediakan lahan perumahan bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah (MBR) atau yang secara geologis berada di daerah rawan bencana. Sebagai catatan, di DIY masih terdapat 3.558 PNS dan 44.942 KK MBR yang belum memiliki rumah sendiri.

Terdapat 69 kawasan (107 titik) kawasan kumuh yang harus ditangani bukan hanya rumahnya, tetapi juga prasarana dan sarana umum maupun lingkungannya. Rumah Tidak Layak Huni (RTLH) teridentifikasi masih sebanyak 91.200 unit pada tahun 2011, sedangkan yang ditangani oleh Pemerintah baru mencapai sekitar 2.500 unit per tahun, baik melalui APBN maupun APBD. Dengan demikian, tantangan untuk melaksanakan fungsi daerah secara otonom di DIY semakin bertambah kompleks.

Tetapi pada saat yang sama Pemda Provinsi DIY memiliki peluang yang sangat bagus untuk memanfaatkan status keistimewaan apabila dapat digunakan untuk mendorong memecahkan masalah-masalah strategis yang dihadapi sekarang ini dan di masa mendatang. Peluang itu sangat terbuka apabila setelah ratifikasi UU No.13/2012 dan Perda No.1/2013 Pemda tentang Keistimewaan DIY, Pemda bisa merancang dan melaksanakan program-program khusus yang bermanfaat dalam mengembangkan karakter masyarakat di wilayah ini.

Yang harus diantisipasi oleh Bagian Otonomi Daerah adalah kemungkinan muatan revisi UU No.32/2004 tentang Sistem Pemerintahan Daerah serta RUU tentang Pemerintahan Desa yang pada tanggal 13 Desember 2013 sudah dinyatakan final penyelesaiannya. Untuk mengembangkan pemerintahan di tingkat Kabupaten dan Kota atau bahkan ke tingkat Desa, sebenarnya Pemda bisa merangsang inovasi-inovasi di bidang pemerintahan dengan menciptakan sistem kompetisi yang sehat. Gagasan

untuk membuat semacam "Otonomi Award" yang berjalan sangat baik di provinsi Jawa Timur sebenarnya dapat dicoba di provinsi DIY. Pemda provinsi DIY bisa bekerjasama dengan harian Kedaulatan Rakyat, Harian Jogja, Radar Jogja atau Tribun Jogja untuk mempublikasikan kegiatan tersebut.

Untuk tingkat desa, fasilitasi dapat dilakukan untuk isu-isu kebijakan berikut ini:

- a. Revisi Pergub No.4/2010.
- b. Menunjang pendapatan Kades & Pamong Desa. Program dukungan ini sebenarnya sudah lama. Yang diperlukan, misalnya, adalah pertimbangan apakah pendapatan para pamong tersebut sudah sesuai dengan UMP.
- c. Kelanjutan dari penerapan ps.29 PP No.72/2005 tentang pemerintahan desa. Sistem pembinaan perlu terus dikembangkan agar peran pemerintah Provinsi dalam mengembangkan desa lebih produktif dan berkelanjutan.

Sementara itu, masalah internal yang harus dihadapi adalah masih kaburnya peran antara Subag Penyelenggaran dengan Subag Pengembangan. Tupoksi belum benar-benar memberi garis batas yang jelas antara "penyelenggaraan" dengan "pengembangan".

c. Bagian Pertanahan

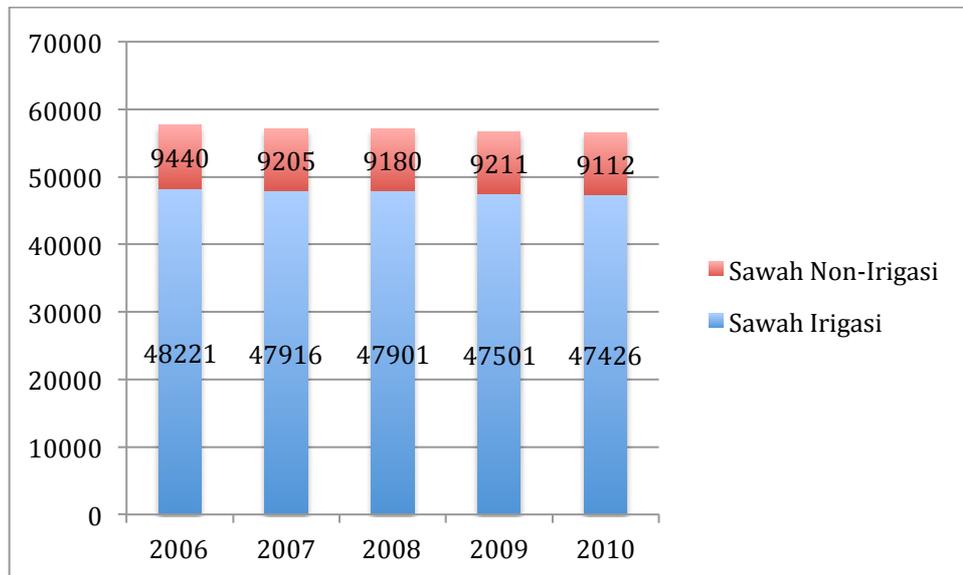
Bagian ini merupakan salah satu satuan yang menjadi semakin strategis setelah berlakunya UU No.13/2012 tentang Keistimewaan DIY. Sebagaimana telah dijelaskan, isu pertanahan menjadi salah satu unsur yang menjadi perhatian dan mendapatkan alokasi dana keistimewaan meskipun proporsi jumlahnya bukan yang utama. Dalam undang-undang, juga telah dijelaskan hal-hal eksplisit terkait pertanahan sebagai berikut:

1. Kasultanan dan Kadipaten PA dengan UU No.13/2012 dinyatakan sebagai Badan Hukum dan merupakan subjek yang memiliki hak milik. Ini sejalan dengan ketentuan pada Ps 32 ayat (1) ayat (2).
2. Tanah kasultanan dan Kadipaten meliputi tanah Keprabon dan bukan tanah keprabon.

3. Pemanfaatan dan pengelolaan tanah kasultanan dan Kadipaten ditujukan sebesar besarnya untuk pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, kesejahteraan masyarakat.
4. Kewenangan Tata ruang terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan Kadipaten seperti tercantum pada Ps 34 ayat (1).
5. Pengaturan Tata ruang disesuaikan dengan tata ruang Nasional dan DIY seperti tercantum pada Pasal 34 ayat (3).

Secara keseluruhan, masalah pokok yang dihadapi di DIY adalah semakin menyusutnya lahan pertanian yang kini totalnya sebesar 226.140 hektare (71%) jika dibandingkan dengan lahan non-pertanian yang sebesar 92.440 hektare (29%). Mengingat bahwa sektor pertanian masih merupakan salah satu unggulan sebagai penyumbang pertumbuhan PDRB di provinsi DIY, kondisi ini tentu mengkhawatirkan. Seperti diketahui, sampai tahun 2012 penyumbang pertumbuhan PDRB yang terbesar berasal dari sektor perdagangan, hotel dan restoran (20,84%), sektor jasa (17,25%) dan sektor pertanian (16,07%).

Bagan 4. Penurunan lahan sawah di Provinsi DIY (hektare)



Sumber: Bappeda, 2012

Bagan 4 menunjukkan begitu cepatnya konversi lahan dari status sebagai lahan pertanian menjadi lahan non-pertanian. Meskipun fenomena ini bukan hanya terjadi di wilayah provinsi DIY, tetapi secara

komparatif di provinsi DIY laju konversi tersebut memang relatif tinggi. Luas lahan sawah terus terkonversi setiap tahunnya dengan laju penurunan sebesar 245 hektare per tahun. Dan yang menjadi masalah adalah bahwa laju konversi lahan sawah yang masif itu justru terjadi di wilayah kabupaten Bantul yang selama ini merupakan basis komoditas pertanian. Konversi lahan tersebut sebagian besar beralih menjadi kawasan permukiman atau perluasan wilayah perkotaan.

Tabel 4. Lokasi lahan pertanian di Provinsi DIY

| Kabupaten / Kota | Luas lahan (hektare) | % |
|-------------------------|-----------------------------|----------|
| Gunungkidul | 111.982 | 49,5 |
| Kulonprogo | 45.331 | 20,0 |
| Sleman | 39.462 | 17,3 |
| Bantul | 29.093 | 12,9 |
| Kota Jogja | 272 | 0,1 |
| Provinsi DIY | 226.140 | 100 |

Sumber: Bappeda, 2012

Kabupaten Gunungkidul dan Kulonprogo memang masih memiliki lahan pertanian yang cukup besar seperti tampak pada Tabel. 4. Namun perlu dicatat bahwa sebagian besar wilayah pertanian di kedua kabupaten tersebut adalah untuk pertanian lahan kering. Basis wilayah pertanian dengan irigasi teknis yang lengkap dan produktivitas pertanian yang terbaik justru di kabupaten Sleman dan kabupaten Bantul yang luas lahannya semakin menyempit karena konversi fungsi lahan.

Dengan disahkannya UU No.13/2012 dan Perda No.1/2013 tentang Keistimewaan DIY, harapan baru bagi para staff Bagian Pertanahan adalah semakin jelasnya status Sultan Ground dan Paku Alam Ground (SG/PAG) yang selama ini tidak memiliki pijakan ketentuan yang pasti. Namun dengan beberapa ketentuan di tingkat implementasi dan jumlah staff yang terdiri hanya 11 orang, masih banyak hal yang perlu dioptimalkan dalam fungsi Bagian Pertanahan. Sebaliknya, bagi sebagian warga di wilayah provinsi DIY, keberadaan peraturan mengenai keistimewaan justru mengkhawatirkan karena mereka yang menempati

SG/PAG yang sudah memegang sertifikat tanah khawatir akan terjadinya pengusuran besar-besaran karena status keistimewaan tersebut.

Tanah SG/PAG pertama kali diatur di dalam ketentuan Rijksblaad tahun 1918. Kepemilikan tanah ini pada waktu itu berada dalam status hak milik Kasultanan dan Paku Alam Yogyakarta. Dengan berlakunya UUPA (Undang-undang Pokok Agraria) pada tahun 1960, seluruh ketentuan di dalam Rijksblaad dinyatakan batal dan selanjutnya diatur di dalam Perda No.33 tahun 1984. Dengan diberlakukannya undang-undang keistimewaan, pertanyaan yang kini masih sulit dijawab adalah, apakah seluruh tanah SG/PAG kini kembali kepada Rijksblaad, ataukah diperlukan produk hukum baru untuk mengaturnya? Pertanyaan ini sangat relevan untuk segera diperoleh jawabannya karena, berbeda dengan daerah-daerah lainnya, di DIY semestinya tidak ada istilah tanah negara, yang dikenal adalah tanah Kasultanan atau Paku Alam.

Di dalam praktik, banyak tanah-tanah negara yang berstatus tanah Kasultanan, misalnya bekas lokasi SD Inpres, selanjutnya sudah dimiliki dan ditempati oleh warga. Terdapat pula tanah kas desa yang kemudian oleh warga merasa sudah dibeli dan kemudian disertifikatkan. Tanah SG/PAG berupa "wedhi kengser" yang semestinya merupakan tanah negara dan tidak boleh ditempati begitu saja oleh warga, banyak diantaranya yang sudah dihuni secara turun-temurun dan bahkan sudah banyak yang disertai dengan sertifikat tanah.

Menanggapi kegelisahan warga terkait dengan status tanah setelah undang-undang keistimewaan, tampaknya perlu untuk memastikan bahwa kekhawatiran tidak perlu terjadi tetapi ketentuan mengenai status tanah-tanah SG/PAG juga tetap harus dilaksanakan secara sistematis. GBPH Hadiwijoyo pernah mengatakan bahwa untuk status SG/PAG, perlu dijamin bahwa pemerintah provinsi DIY tetap mengayomi dan menjamin hak-hak warga. Status tanah yang sudah dimiliki dan sudah ada sertifikatnya tidak akan diganggu-gugat lagi, tetapi sebagian dari tanah SG/PAG yang masih belum jelas surat-surat tanahnya harus segera diselesaikan. Pekerjaan inilah yang merupakan tantangan besar bagi Bagian Pertanahan.

Banyak pula tanah-tanah petak kecil di seluruh wilayah provinsi DIY yang statusnya belum benar-benar jelas. Ada tanah pesanggrahan, pathok negara, makam dan sebagainya sebagian tidak masuk ke dalam status tanah Leter C, tetapi juga tidak masuk statusnya menjadi milik negara. Berdasarkan UU No.2/2012, semua IPL (Ijin Penggunaan Lahan) merupakan kewenangan Gubernur sebagai Kepala Daerah. Untuk itu, tantangan pekerjaan bagi Bagian Pertanahan selanjutnya adalah: 1) Menetapkan IPL, dan 2) Melakukan pembaruan SK yang menetapkan status tanah sebagai milik Pemda/Negara atau milik warga.

Saat ini diperlukan setidaknya 4.000-an keputusan baru yang harus dilaksanakan dengan tahapan sistematis yang baku, yaitu: inventarisasi SG/PAG, pendaftaran tanah Keprabon, serta pelaksanaan pengukuran dengan dasar regulasi yang sudah mapan. Banyak hal yang sudah diatur antara lain dengan Pergub No.11 tahun 2012. Tetapi mengenai tata-cara inventarisasi tanah, tampaknya masih seringkali terdapat keraguan diantara staff Bagian Pertanahan.

d. Bagian Kependudukan dan Catatan Sipil (Dukcapil)

Bagian Kependudukan dan Catatan Sipil bertugas melaksanakan administrasi kependudukan dan segala macam kegiatan terkait dengan pencatatan penduduk. Secara teknis Bag Dukcapil menunjang program nasional seperti kebijakan pembuatan database SIAK (Sistem Informasi dan Administrasi Kependudukan), pembuatan e-KTP (Kartu Tanda Penduduk elektronik), dan pembaruan data secara berkesinambungan. Bagian Dukcapil terdiri dari tiga sub-bagian, yaitu: 1) Subag Bina Administrasi Kependudukan, 2) Subag Pendataan dan Informasi Kependudukan, dan 3) Bagian Catatan Sipil. Saat ini Bagian Dukcapil memiliki staff sebanyak 12 orang.

Pencatatan kependudukan atau catatan sipil secara sebenarnya cukup sederhana, tetapi mengingat jenis datanya begitu banyak dan selalu dinamis, volume pekerjaan sangat besar dan harus dilaksanakan secara berkelanjutan. Berikut ini adalah data pokok terkait kependudukan:

- Kelahiran

- Lahir-mati
- Perkawinan
- Pembatalan perkawinan
- Perceraian
- Pembatalan perceraian
- Kematian
- Pengangkatan, Pengesahan dan Pengakuan Anak
- Perubahan Nama & Perubahan Status Kewarganegaraan
- Peristiwa Penting
- Pelaporan Penduduk yang Tidak Bisa Melapor Sendiri.

Ketentuan mengenai database kependudukan diatur dalam berbagai peraturan sebagai berikut:

1. UU No.23 th 2006 tentang Administrasi Kependudukan
2. PP No.37 th 2007 tentang Nomor Induk Kependudukan (NIK)
3. Perpres No.25 th 2008 tentang Tatacara Pendaftaran Penduduk
4. Perpres No.26 th 2009 tentang Pembiayaan Pendaftaran Penduduk.

Sedangkan Output pokok dokumen kependudukan adalah:

- a. KK (Kartu Keluarga)
- b. KTP (Kartu Tanda Penduduk)
- c. SKK (Surat Keterangan Kependudukan)
- d. Akta / Kutipan Akta Catatan Sipil.

Berdasarkan hasil diskusi dengan staff di Bagian Kependudukan, ada banyak persoalan yang dihadapi terkait dengan pelaksanaan Tupoksi Bagian Dukcapil yang dapat diringkas sebagai berikut:

- Akurasi data SIAK masih rendah, banyak unsur database SIAK yang masih belum mencakup seluruh penduduk DIY; Kepemilikan akta kelahiran <40%, kepemilikan akta perkawinan <50%, kepemilikan akta kematian penduduk meninggal dlm setahun <50%. Permasalahan kependudukan tersebut terjadi terutama pada

keluarga miskin; ketiadaan biaya pengurusan akta, rendahnya pemahaman warga, kurangnya sosialisasi Pemda.

- Orang asing yang tinggal-tetap / tinggal-sementara di DIY serta WNI yang akan pindah keluar negeri tidak melaporkan keberadaannya kepada Dinas Dukcapil Kabupaten/Kota. Orang asing hanya mengurus dokumen di Kantor Imigrasi. Bagaimana menegakkan UU No. 23 Tahun 2006 ttg Administrasi Kependudukan? “Orang asing pemegang izin tinggal tetap/terbatas dan WNI wajib melaporkan keberadaannya ke Dinas Dukcapil Kabupaten/Kota tempat domisili”.
- Banyak warga miskin (gelandangan/pengemis) “rentan administrasi kependudukan” (tidak tercatat di Bag Dukcapil Kab/Kota). Sesuai pasal 34 UUD 1945 (Fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara), perlu pendekatan terpadu Pemda dari aspek sosial, politik, ekonomi, pendidikan, pekerjaan, tata ruang wilayah, dsb.
- Kesadaran penduduk melaporkan peristiwa penting dan peristiwa kependudukan kepada Dinas Dukcapil Kabupaten/Kota masih kurang. Untuk itu perlu pendekatan pro-aktif dari Bag Dukcapil dan koordinasi intensif Pemprov dan Pemkab/Pemkot.

Untuk menjalankan program pemerintah nasional terkait dengan database kependudukan dan mengatasi persoalan kependudukan di daerah, Bagian Dukcapil telah melaksanakan berbagai program teknis di wilayah yang terdiri dari satu kota dan empat kabupaten. Berikut ini adalah gambaran dari program beserta permasalahannya:

1. Pemberian dana stimulan untuk biaya penerbitan akta bagi penduduk dari keluarga miskin yang terlambat mengurus akta kelahiran dan akta perkawinan. Program ini sudah mulai dilaksanakan pada tahun 2013, tetapi efektivitasnya masih belum dievaluasi secara menyeluruh.
2. Sosialisasi yang lebih intensif tentang kewajiban WNI yang akan pindah ke luar negeri. Kerjasama dengan Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi sangat diperlukan untuk keberhasilan program ini. Berapa perkiraan angka target di DIY? Bagaimana indikator evaluasinya?

3. Pengusulan ke Kementerian Dalam Negeri untuk membuat kebijakan nasional *crash program* terkait pendataan Orang Terlantar. (Ps 28 ayat 1 UU No.23/2002: akta kelahiran merupakan kewajiban pemerintah di bidang administrasi kependudukan).
4. Pemutakhiran data, minimal 2 (dua) tahun sekali. Tantangan yang dihadapi di Bagian Dukcapil adalah bagaimana membuat supaya program e-KTP tidak hanya berlaku sebagai “proyek” tetapi proses peremajaan datanya dilakukan secara berkelanjutan.
5. Optimalisasi fungsi petugas Registrasi Desa/Kelurahan dalam pelayanan/pelaksanaan administrasi kependudukan sesuai Permendagri No 18 tahun 2010 (Pedoman Pengangkatan dan Pemberhentian serta Tugas Pokok Pejabat Pencatatan Sipil dan Petugas Registrasi). Bagaimana realisasinya di DIY? Bagaimana pengembangan koordinasi antara Pemkab/Pemkot, Kecamatan dan Desa/Kelurahan?

Meskipun sebagian dari program Bagian Dukcapil sudah dapat terlaksana dengan baik, tantangan mengenai pencatatan dalam database kependudukan masih akan selalu ada. Sebagai contoh, pertanyaan tentang e-KTP masih terus akan menjadi tugas pokok dari Bagian Dukcapil. Berapa sesungguhnya penduduk DIY? Data ini harus selalu diremajakan dengan informasi yang akurat. Jika dinyatakan bahwa dengan program e-KTP, penduduk yang tercatat “berkurang” 300.000 orang, apa maknanya? Data Agregat Kependudukan (DAK) th 2012 menyebutkan jumlah penduduk DIY adalah 3.458.029 jiwa (1.763.015 laki-laki dan 1.695.014 perempuan). Tetapi perlu dipahami bahwa data ini tidak pernah final. Masih akan banyak KTP ganda yang harus dapat diatasi dengan program e-KTP.

Sementara itu, Bagian Dukcapil juga harus terus melakukan sosialisasi agar tidak terjadi salah persepsi tentang e-KTP. Apakah e-KTP harus selalu ditandatangani, boleh difotokopi, boleh di-staple? Pertanyaan-pertanyaan sederhana ini masih sering disampaikan dari aspek penggunaan e-KTP. Selanjutnya, Program Keluarga Harapan (PKH) di pedesaan yang sudah dicanangkan oleh Bagian Dukcapil juga harus secara efektif dapat mendata penduduk miskin yang belum punya e-KTP.

Tantangan dalam waktu dekat ini adalah memastikan agar e-KTP bisa menjadi pedoman penentuan DPT dalam Pemilu 2014. Teknologi e-KTP sebenarnya sangat mudah. Yang diperlukan adalah komitmen berkesinambungan dari aparat Pemda sehingga proses pembaruan data terjadi secara berkelanjutan.

Berbagai persoalan teknis terkait kerjasama antar lembaga juga masih menjadi kendala pelaksanaan Tupoksi Bagian Dukcapil. Sebagai contoh, di dalam ketentuan Permendagri No.11/2010 tentang penduduk rentan Adminduk, pemerintah menyatakan bahwa warga miskin yang rentan kependudukan tidak termasuk target untuk e-KTP. Namun pemerintah pusat juga terus mendorong agar daerah mengurangi warga yang rentan Adminduk. Di provinsi DIY masih terdapat warga yang masuk kategori ini. Sebagai contoh di kampung Muja-muju terdapat 200 jiwa yang sudah bertahun-tahun tidak diakui wilayahnya oleh pemerintah, dan karena itu tidak bisa mengurus e-KTP.

Dilema yang harus dihadapi adalah bahwa membebaskan sanksi kepada warga miskin yang tidak memiliki dokumen kependudukan juga tidak memungkinkan. Bagaimana sanksi terhadap orang yang, karena status kemiskinannya, tidak melaporkan status kependudukan, tidak mengurus dokumen kependudukan, dan karena itu sulit untuk mendapatkan hak-haknya sebagai warga? UU No.23 tahun 2006 terkadang tidak bisa dijalankan secara konsisten karena berbagai hal. Menurut ketentuan, akta kelahiran diberikan bukan berdasarkan peristiwa (kelahiran di klinik bersalin) melainkan berdasarkan domisili. Tetapi di dalam praktik masih banyak kendala warga miskin untuk mendapatkan akta kelahiran anak-anaknya secara efisien. Di provinsi DIY juga masih terdapat masalah Isbat nikah bagi warga miskin yang karena keterbatasan ekonominya tidak mendapatkan hak-hak sebagai warga negara. Untuk itu, memang staff Bagian Dukcapil harus terus bekerjasama dengan aparat Dukcapil di tingkat kabupaten/kota dengan kebijakan "jemput bola" agar warga miskin yang menghadapi masalah Isbat nikah itu tetap dapat memperoleh pertolongan terkait hak-hak sipilnya.

5. KESIMPULAN DAN SARAN

- a. Sebagai satuan organisasi yang secara kelembagaan menjalankan fungsi staff, para pejabat dan pegawai di Biro Tata Pemerintahan hendaknya memahami tugas pokoknya untuk membina, melakukan sosialisasi dan kerjasama strategis dengan lembaga, SKPD dan UPT agar fungsi Pemerintahan Umum, Otonomi Daerah, Dukcapil, dan Pertanahan dapat dijalankan dengan hasil optimal.
- b. Dengan berlakunya Undang-undang dan Perda tentang Keistimewaan DIY, ada banyak tantangan baru terkait pelaksanaan tugas. Tantangan baru itu terkait dengan fokus tugas pokok pengembangan karakter sumberdaya manusia di DIY, pelestarian budaya, sistem pengembangan wilayah, pertanahan dan tata-ruang yang menuntut tata-kelola yang mengedepankan kerjasama (*collaborative governance*). Identifikasi pola kerjasama dengan lembaga, instansi, dan satuan-satuan yang relevan telah disajikan dan diharapkan para pegawai dapat menindaklanjuti sebagaimana mestinya.
- c. Tata-kelola pemerintahan yang berlandaskan kerjasama perlu dilaksanakan dengan landasan profesionalisme, disiplin, kemampuan persuasi, serta penguasaan masalah-masalah teknis di lapangan yang lebih tinggi. Kerjasama itu dapat dilakukan diantara para staff Biro secara internal, tetapi yang lebih penting adalah kerjasama eksternal dengan lembaga, SKPD, UPT, dan satuan-satuan lain agar penyelesaian masalah dapat diterima oleh semua pihak. Tantangan-tantangan persoalan yang telah diuraikan dalam laporan ini kiranya masih akan dapat dijawab dengan baik apabila staff Biro Tata Pemerintahan bersedia bekerjasama dan mau belajar dari pengalaman yang ada maupun dari visi pembangunan provinsi DIY yang dikembangkan untuk masa mendatang.
