

**OPTIMALISASI PELAYANAN PUBLIK MELALUI
PENATAAN KEMANTREN DI KOTA YOGYAKARTA**
*OPTIMIZING PUBLIC SERVICE DELIVERY THROUGH KEMANTREN
RESTRUCTURING IN YOGYAKARTA CITY*

Frederic Kornelius Marbun

Program Studi Magister Manajemen dan Kebijakan Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu
Politik, Universitas Gadjah Mada

Manda Juniawan

Program Studi Magister Manajemen dan Kebijakan Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu
Politik, Universitas Gadjah Mada

Fajar Kurniyasih

Program Studi Magister Manajemen dan Kebijakan Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu
Politik, Universitas Gadjah Mada

Maria Rosa Pertiwi

Program Studi Magister Manajemen dan Kebijakan Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu
Politik, Universitas Gadjah Mada

ABSTRAK

Penataan kelembagaan kemantren merupakan bentuk respon atas permasalahan ketimpangan beban kerja antar kemantren, anggaran belanja pegawai yang melebihi batas maksimal, dan belum optimalnya pelayanan publik pada tingkatan kemantren. Dengan menggunakan kerangka *Advocacy Coalition framework* (ACF) dan *transformative mixed method*, studi ini menganalisis secara mendalam konfigurasi aktor, narasi kebijakan, serta koalisi yang terbentuk dari adanya wacana kebijakan penataan kemantren. Dalam analisis ini *regrouping* menjadi opsi paling *feasible*, dilihat dari aspek potensi efektivitas dalam perbaikan tata kelola, efisiensi sumber daya, dan tingkat penerimaan sosial dan politik. Adapun tantangan utama yang ditemui apabila akan melakukan perubahan kebijakan adalah resiko resistensi dan konflik yang terbagi menjadi *deep core beliefs*, yaitu resistensi berbasis nilai budaya dan historis, serta *policy core beliefs* dan *secondary belief* melalui narasi kelembagaan yang sudah cukup baik dan terlalu banyak hal teknis yang harus dilakukan ketika penataan kemantren diimplementasikan. Melihat kondisi ini maka disusunlah beberapa rekomendasi agenda kebijakan yang dapat dilakukan dalam proses perubahan kebijakan seperti merubah persepsi aktor, penetapan keputusan final berdasarkan kesepakatan bersama, melakukan mitigasi resistensi dan konflik sosial serta menguatkan peran kemantren untuk optimalisasi layanan publik. Rekomendasi ini ditujukan kepada Wali Kota Yogyakarta untuk merumuskan kebijakan *regrouping* atau penataan kemantren dengan pendekatan kolaboratif dan berbasis data.

Kata Kunci : penataan kemantren, pelayanan publik, perubahan kebijakan, reformasi institusi, efisiensi tata kelola

ABSTRACT

Kemantren institutional restructuring represents a strategic response to disparities in workload distribution, excessive personnel expenditure beyond regulatory limits, and suboptimal public service delivery at the sub-district level in Yogyakarta City. Employing the Advocacy Coalition Framework (ACF) and a transformative mixed-method approach, this study provides an in-depth analysis of actor configurations, policy narratives, and coalition dynamics surrounding the discourse on kemantren restructuring. The findings identify regrouping as the most feasible policy option, given its potential to enhance governance effectiveness, improve resource efficiency, and achieve broader social and political acceptance. However, policy change is challenged by resistance and conflict rooted in multiple belief systems. At the deep core level, resistance is driven by cultural and historical values. At the policy core and secondary levels, resistance emerges from institutional narratives that perceive existing arrangements as adequate, alongside technical complexities in implementation. In response, this study proposes several policy recommendations, including reshaping stakeholder perceptions, establishing consensus-based decision-making, mitigating social resistance and conflict, and strengthening the institutional role of kemantren to optimize public service delivery. These recommendations are directed toward the Mayor of Yogyakarta to support the formulation of a collaborative, data-driven regrouping policy.

Keywords: restructuring kemantren, public service, policy change, institutional reform, governance efficiency

A. Pendahuluan

Penataan kelembagaan bertujuan untuk menciptakan tata kelola pemerintahan daerah yang lebih efisien, responsif, serta akuntabel dalam berbagai tantangan pembangunan dan tingginya dinamika kebutuhan masyarakat daerah. Penataan kelembagaan kemantren di Kota Yogyakarta menjadi salah satu isu strategis yang mencuat sebagai bentuk restrukturisasi lembaga pada tingkat daerah. Kebijakan *Regrouping* kemantren di Kota Yogyakarta merupakan suatu upaya untuk meningkatkan efektivitas tata kelola pemerintahan serta penataan kembali birokrasi yang dianggap kurang optimal di tingkat kemantren saat ini.

Adapun pengurangan jumlah kemantren ini menurut Tim Kajian (2024) didasari oleh beberapa hal seperti terbatasnya kewenangan kemantren, kebutuhan akan adanya restrukturisasi organisasi kemantren, pengelolaan SDM pada tingkat kemantren yang tidak efektif, pelayanan publik yang belum optimal, proporsi luas wilayah yang tidak seimbang,

serta koordinasi antar *stakeholders* yang kurang optimal. Saat ini apabila mengacu pada kebijakan *existing*, Kota Yogyakarta memiliki luas wilayah sebesar 32,5 Km² dengan jumlah kemantren sebanyak 14 dan kelurahan sebanyak 45. Besaran luas yang ada tidak diimbangi dengan pembagian wilayah serta beban kerja yang seimbang bagi tiap kemantren. Beberapa Kemantren harus mengelola hingga tujuh kelurahan, sementara yang lain hanya mengelola dua hingga tiga kelurahan, meskipun jumlah SDM tetap sama (Tim Kajian, 2024).

Pelayanan publik sebagai salah satu isu yang menjadi urgensi dalam penataan kemantren tentunya menjadi hal yang krusial. Kemantren merupakan perpanjangan tangan pemerintah kota pada tingkat lokal untuk dapat menjembatani kebutuhan masyarakat kepada pemerintah kota. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik, aparatur pemerintah bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat dalam rangka menciptakan kesejahteraan sosial (Yahya dkk., 2018). Masyarakat berhak untuk mendapatkan pelayanan publik terbaik

sesuai dengan tugas dan fungsi kemantren, yang responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Melihat kondisi ini maka perubahan kebijakan tidak dapat dihindari lagi. *Policy brief* ini akan memuat perubahan kebijakan melalui wacana penataan kemantren serta rekomendasi kebijakan yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kota Yogyakarta. Adapun kami menggunakan *Advocacy Coalition Framework (ACF)* untuk menganalisis serta memetakan koalisi yang ada dan narasi yang berkembang di antara aktor-aktor yang menjadi narasumber dalam penelitian kami.

Policy brief ini berfokus pada perubahan kebijakan penataan kelembagaan kemantren untuk optimalisasi pelayanan publik, terutama pada dinamika dan konfigurasi aktor dalam proses kebijakan, bagaimana persepsi serta koalisi yang terbentuk dari isu perubahan kebijakan ini. Tulisan ini tidak bertujuan untuk mengukur dampak langsung dari implementasi kebijakan penataan kemantren. Keterbatasan lainnya ada pada jumlah partisipan dan kerangka waktu penelitian yang terbatas, sehingga tidak dapat mewakili keseluruhan perspektif dari semua kemantren atau OPD di Kota Yogyakarta.

B. Identifikasi Masalah

1. Struktur Kelembagaan Kemantren Belum Proporsional dan Layanan Publik Belum Optimal

Kota Yogyakarta terdiri dari 14 (empat belas) Kemantren yang berfungsi untuk mengkoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan umum, ketentraman dan ketertiban umum, perekonomian dan pembangunan, kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan melaksanakan tugas pembantuan serta penugasan urusan keistimewaan pada tingkat kemantren (Peraturan Walikota Yogyakarta No. 38 tahun 2023). Jika dibandingkan dengan Kota Surakarta yang luas wilayah lebih besar dari Kota Yogyakarta yaitu 44.1 Km,

jumlah kecamatannya hanya sebanyak 5 (lima). Perbedaan luasan wilayah dan struktur ini juga menyebabkan kurang seimbangnya beban kerja serta pelayanan publik yang harus dilakukan oleh kemantren (Tim Kajian, 2024). Selain itu, struktur kelembagaan kemantren ini berakibat pada jumlah pegawai yang besar sebanyak 351 pegawai dan mempengaruhi beban keuangan daerah. Pada tahun 2024, beban keuangan daerah untuk belanja pegawai di Kota Yogyakarta mencapai 50% dari total belanja APBD tahun 2024 (Tim Kajian, 2024). Selain itu, kemantren lebih berfokus pada fungsi administratif internal. Hal ini menimbulkan layanan publik kemantren cenderung reaktif daripada proaktif (Tim Kajian, 2024). Hasil observasi terhadap layanan publik di tingkat kemantren, seperti pengelolaan sampah di Kemantren Ngampilan, pemberdayaan UMKM di Kemantren Tegalrejo dan penanganan stunting di Kemantren Kotagede, menunjukkan belum optimalnya peran kemantren dalam mengatasi permasalahan tersebut.

2. Kuatnya Nilai Budaya dan Historis

Masyarakat Yogyakarta dikenal memiliki loyalitas yang tinggi terhadap Kasultanan. Legitimasi sosial dan kultural Keraton dan Pakualaman bahkan dinilai lebih kuat dibandingkan dengan otoritas formal Mantri Pamong Praja (Kemantren Kotagede, 2025). Hal ini tidak lepas dari unsur historis yang melekat, dimana kemantren merupakan bagian dari struktur pemerintahan tradisional Keraton yang secara simbolik masih dihormati hingga saat ini. Selain itu, dari sisi lokasi, seperti Keraton, Pakualaman dan Kotagede sangat berkaitan dengan sumbu filosofi yang menjadi identitas historis Kota Yogyakarta (Dinas Pertanahan dan Tata Ruang, 2025). Nilai-nilai ini terbentuk dalam jangka waktu yang lama dan melekat dalam identitas sosial masyarakat, sehingga dapat memunculkan resistensi akan perubahan (Stephenson, 2023).

3. Aspek Regulasi Penataan Kemantren

Penataan kemantren menghadapi tantangan regulative karena jumlah dan nama kemantren telah diatur dalam Undang-Undang No. 121 Tahun 2024 tentang Kota Yogyakarta. Meskipun pemerintah daerah memiliki ruang untuk melakukan penyesuaian kelembagaan, implementasi kebijakan *regrouping*, memerlukan harmonisasi dan penyesuaian regulasi (Bagian Hukum, 2025)

4. Perbedaan Peran Aktor Kunci

Penataan kemantren melalui pendekatan *regrouping* dipandang sebagai opsi paling tepat untuk mengoptimalkan layanan publik di Kota Yogyakarta. Kebijakan ini melibatkan dua aktor utama dengan peran strategis dalam melegitimasi restrukturisasi. Pertama, Bagian Organisasi Sekretariat Daerah bertindak sebagai inisiator, merancang skema *regrouping* guna merampingkan birokrasi dan meningkatkan efektivitas kemantren yang dinilai belum optimal (Farhan, 2023). Kedua, DPRD berperan sebagai pengesah, menetapkan wacana tersebut menjadi Peraturan Daerah (Perda) agar implementasi memiliki dasar hukum yang kuat. Sinergi antara Bagian Organisasi dan DPRD sangat penting, karena meskipun inisiatif datang dari eksekutif, legitimasi hukum bergantung pada persetujuan legislatif. Oleh karena itu, komunikasi intensif melalui konsultasi publik dan rapat koordinasi diperlukan untuk menyatukan persepsi, mencegah konflik antar koalisi, dan menjaga konsistensi tujuan. Dengan demikian, *regrouping* menjadi langkah strategis dalam mewujudkan efisiensi birokrasi dan penyederhanaan tata kelola pemerintahan daerah.

C. Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan hasil analisis terhadap tantangan struktural, dinamika aktor, serta konteks sosial-budaya dalam penataan

kemantren di Kota Yogyakarta untuk optimalisasi layanan publik, maka rekomendasi agenda kebijakan yang paling *feasible* adalah **Regrouping atau penggabungan Kemantren**. Rekomendasi ini ditujukan kepada Wali Kota Yogyakarta sebagai *policy option* yang dapat dipertimbangkan dalam proses pengambilan keputusan. Proses perubahan kebijakan ini dilakukan berdasarkan *policy-oriented learning*, dengan tahapan transisinya sebagai berikut:

1. Mengubah Persepsi Aktor Kontra

Pada aktor dengan *beliefs system* seperti *policy core beliefs* dan *secondary beliefs* pergeseran pandangan terhadap penataan kemantren dapat dilakukan dengan menghindari diksi penataan kemantren untuk efisiensi anggaran, alokasi jabatan yang lebih tinggi atau setara bagi pegawai kemantren yang terdampak, pelibatan pihak ketiga untuk menjadi *policy broker*, membuat SOP yang komprehensif untuk masa transisi penataan kemantren, melakukan *pilot project* dengan melibatkan aktor yang kontra dan berikan ruang untuk melakukan evaluasi pasca *pilot project*. Pada aktor dengan *belief system*, *deep core belief* pendekatan yang harus dilakukan memang lebih panjang karena nilai-nilai yang sudah mengakar kuat. Maka hal yang bisa dilakukan dapat berbentuk dialog lintas aktor dalam bentuk negosiasi lintas *stakeholder*, melibatkan akademisi untuk dapat menyampaikan hasil analisis terhadap penataan kemantren dan melakukan *regrouping* dengan mempertimbangkan beberapa kemantren yang memiliki nilai historis seperti pakualaman dan keraton.

2. Penentuan Opsi Final Berdasarkan Kesepakatan Bersama

Hasil proses learning dan negosiasi lintas aktor menjadi fondasi penting dalam merumuskan opsi kebijakan penataan kelembagaan kemantren. Dalam konteks Kota Yogyakarta, dinamika beban kerja yang tidak merata, pemborosan fiskal

akibat belanja pegawai yang melebihi batas ideal, serta tuntutan masyarakat akan layanan publik yang lebih adaptif, menjadi argumen kuat perlunya penataan struktural yang berbasis bukti. Perubahan dalam bentuk *regrouping* harus dijalankan dengan mempertimbangkan sensitivitas nilai historis-budaya yang melekat pada beberapa wilayah kemantren. Oleh karena itu, strategi adaptasi kelembagaan, seperti mempertahankan simbol adat dan elemen keistimewaan daerah, perlu diintegrasikan ke dalam desain kebijakan agar proses reformasi tidak menimbulkan resistensi sosial yang berlebihan.

3. Migitasi Resistensi dan Konflik Sosial

Perubahan kebijakan Regrouping berpotensi menimbulkan resistensi dan konflik sosial. Resistensi ini berasal dari faktor *deep core belief* koalisi yang berupaya untuk mempertahankan nilai sejarah. Dalam proses penggabungan wilayah kemantren, penting untuk mempertimbangkan agar wilayah-wilayah yang memiliki makna simbolik tinggi, seperti Keraton dan Pakualaman tetap dipertahankan sebagai bentuk penghormatan nilai historis yang melekat. Komunikasi dan koordinasi dengan Kasultanan, untuk mendapat dukungan juga diperlukan untuk memitigasi risiko konflik sosial. Resistensi juga berkaitan dengan kekhawatiran atas hilangnya jabatan Mantri Pamong Praja dan berkurangnya *take home pay*. Risiko ini dapat dimitigasi melalui penataan ulang struktur kelembagaan, dengan menyediakan opsi jabatan baru yang setara atau bahkan lebih tinggi, disesuaikan dengan kompetensi dan kebutuhan organisasi. Pendekatan ini penting untuk menjaga stabilitas internal birokrasi dan mencegah konflik dalam proses transisi.

4. Memperkuat Peran Kemantren untuk Optimalisasi Layanan Publik

Restrukturisasi kemantren juga perlu dibarengi dengan penguatan kapasitas

sumber daya manusia untuk optimalisasi *Jogja Smart City* sebagai platform digitalisasi layanan, dan penyelarasan fungsi kelembagaan agar mampu mewujudkan pelayanan publik yang lebih efektif, efisien, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat dan perkembangan teknologi. Keberhasilan restrukturisasi Kemantren tidak hanya bergantung pada perubahan struktur formal, tetapi juga pada kesiapan SDM dan sistem pendukung teknologi informasi yang mendukung birokrasi digital.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

- Creswell, J. W. (2009). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (3rd ed.). SAGE Publications.
- Farhan. (2023). Inovasi pelayanan publik pada pemerintah daerah di Indonesia. *Matra Pembaruan*, 7(2), 111–123.
- Lesch, M., & McCambridge, J. (2021). Waiting for the wave: Political leadership, policy windows, and alcohol policy change in Ireland. *Social Science & Medicine*, 282, 114116.
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the policy process* (2nd ed.). Westview Press.
- Sabatier, P. A. (2019). *Theories of the policy process*. Routledge.
- Stephenson, J. R. (2023). *Culture and sustainability: Exploring stability and transformation with the Cultures Framework*. Palgrave Macmillan.
- Yahya, I., Hasibuan, R. P. S., Torong, Z. B., & Muda, I. (2018). Factors that influence success implementation of government accounting standard (SAP) based on accrual in the government of the districts/cities in North Sumatera Province. *Journal of*

Laporan Kajian

Tim Kajian. (2024). *Laporan kajian penataan kemantren Kota Yogyakarta 2024*. Pemerintah Kota Yogyakarta, Bagian Organisasi Sekretariat Daerah.

Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Yogyakarta.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan.

Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 38 Tahun 2023 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Kemantren dan Kelurahan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 121 Tahun 2024 tentang Kota Yogyakarta di Daerah Istimewa Yogyakarta.