

## **BAB III**

### **PEMBAHASAN**

#### **A. Proses Formulasi Kebijakan Pembentukan Kelembagaan DIY**

Proses Formulasi kebijakan Pembentukan kelembagaan Pemerintah Daerah di Indonesia di atur dalam PERMENDAGRI Nomor 16 Tahun 2006 Tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah. Dengan adanya peraturan ini, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta menyusun Produk Hukum Daerahnya berdasarkan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta No 13 Tahun 2012 dengan di bentuknya Perdais Kelembagaan DIY. Penyusunan Perdais Kelembagaan DIY ini di Pimpin oleh Biro Organisasi Bagian Kelembagaan. Dalam proses penyusunan Perdais Kelembagaan DIY aktifitas yang dilakukan Pemerintah Daerah yaitu Mengumpulkan dan Menganalisa Informasi, Mengembangkan Alternatif Kebijakan, Membangun Dukungan dan Melakukan Negosiasi.

##### **1) Mengumpulkan dan Menganalisa Informasi**

Langkah awal dalam proses penyusunan Perdais Kelembagaan DIY adalah mengumpulkan segala informasi yang dibutuhkan untuk menyusun Perdais Kelembagaan lalu kemudian di analisa, aktifitas yang dilakukan untuk mengumpulkan dan menganalisa informasi adalah :

## 1. Melakukan penyusunan Naskah Akademik dan penyusunan Draft Raperdais

Naskah Akademik dan Draft Raperdais sangat penting dalam proses penyusunan Perdais Kelembagaan DIY dikarenakan Setiap pengajuan Rancangan Perdais harus disertai dengan Naskah Akademik yang menyebutkan judul rancangan perdais disertai dengan alasan yang memuat :

- a. Latar belakang dan tujuan penyusunan
- b. Sasaran yang ingin diwujudkan
- c. Pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur
- d. Jangkauan dan arah pengaturan

untuk menyusun Naskah Akademik Pemerintah Daerah melakukan dengan cara :

- a. Swakelola dengan melibatkan tenaga ahli; atau
- b. Menyerahkan kepada pihak ketiga sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan

Naskah Akademik yang memuat pokok pikiran, ruang lingkup, atau objek yang akan diatur harus mencerminkan nilai-nilai, norma, adat istiadat, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat.

Materi yang akan diatur dalam Naskah Akademik adalah :

1. Asas-Asas
  - a. Efektifitas Pemerintahan

Adalah asas pemerintahan yang berorientasi pada rakyat, transparan, akuntabel, responsife, partisipatif, dan menjamin kepastian hukum.

b. Efisiensi

Adalah asas pemerintahan yang berorientasi pada pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersediannya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan.

c. Akuntabilitas

Adalah Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

d. Keterbukaan

Adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara.

e. Partisipasi

Adalah asas yang mengedepankan keikutsertaan atau keterlibatan masyarakat (kelompok/individu) dalam pengambilan kebijakan yang didasari atas kesetaraan dan kesadaran masyarakat itu sendiri.

f. Pendayagunaan Kearifan Lokal

Adalah menjaga integritas Indonesia sebagai suatu kesatuan sosial, politik, ekonomi, budaya, pertahanan dan keamanan, serta pengakuan dan peneguhan peran Kesultanan dan Kadipaten tidak dilihat sebagai upaya menghormati, menjaga, dan mendayagunakan kearifan lokal yang telah mengakar dalam kehidupan sosial dan politik di Yogyakarta dalam konteks kekinian dan masa depan.

2. Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah (OPD)

Dalam pembentukan OPD dalam konteks keistimewaan DIY, harus ditentukan terlebih dahulu alternatif untuk mendesain bentuk kelembagaan dan tata kelola kelembagaan Pemda DIY.

3. Tugas Pokok dan Fungsi Organisasi Perangkat Daerah (OPD)

Secara normatif tugas pokok dan fungsi OPD diatur dalam PP 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, namun dalam kerangka melaksanakan kewenangan keistimewaan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta, tentu akan lahir pengaturan yang sedikit

banyak menyimpangi PP Nomor 41 Tahun 2007 sebagai peraturan pelaksanaan undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang bersifat *generalis*. Melalui Perdais Kelembagaan Pemda DIY ini akan diatur dalam suatu struktur, bentuk dan tata kelola kelembagaan yang bersifat lebih *spesialis* yang menyimpangi ketentuan dalam PP Nomor 41 Tahun 2007.

4. Struktur Organisasi dan Tata Kerja Organisasi Perangkat Daerah (OPD)

Implikasi lebih lanjut dari pembentukan OPD melalui Perdais Kelembagaan ini adalah terkait struktur organisasi dan tata kerja dari lembaga-lembaga yang telah dibentuk dalam rangka menjalankan kewenangan keistimewaan.

5. Koordinasi Antar Organisasi Perangkat Daerah (OPD)

Konsekuensi lain dari penataan bentuk dan tata kelola kelembagaan Pemda DIY adalah bagian sinergi antar lembaga tersebut. Hal tersebut merupakan bagian yang krusial dalam mewujudkan efektifitas Pemerintahan Daerah DIY karena setiap lembaga memegang peran dalam melaksanakan kewenangan keistimewaan.

6. Sekretaris Daerah sebagai Pelaksana *Parentah Lebet* (Urusan Dalam)

Mendudukan Sekretaris Daerah sebagai pelaksana *parentah lebet* (urusan dalam) merupakan bentuk refleksi terhadap system pemerintahan asli Yogyakarta. Urusan dalam akan dilaksanakan

koordinasinya oleh unsur *supporting*, sedangkan urusan luar akan dilaksanakan oleh unsur lini. Urgensi untuk memisahkan peran unsur ini adalah disebabkan karena tugas yang dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah (SEKDA) sudah sangat besar, sehingga tingkat koordinasi yang dilakukan pun akan terasa berat dan lamban.

7. Asisten Gubernur sebagai Pelaksana *Parentah Jawi* (Urusan Luar)

Mendudukan Asisten Gubernur sebagai pelaksana parentah jawi (urusan luar) merupakan bentuk refleksi terhadap system pemerintahan asli Yogyakarta, Asisten Gubernur membawahi fungsi lini. Para asisten gubernur ini akan mengambil alih beberapa fungsi yang selama ini dipegang oleh Sekda.

setelah Naskah Akademik selesai disusun, Pemerintah Daerah menyusun rancangan Perdais yang dimana rancangan Perdais ini dilakukan berdasarkan Program Legislasi Daerah (PROLEGDA) dan dilakukan dalam lingkungan DPRD atau lingkungan Gubernur, serta penyusunan rancangan Perdais harus selalu berkoordinasi dengan Kesultanan dan Kadipaten

Pemerintah Daerah/Gubernur membentuk Tim penyusun rancangan Perdais Kelembagaan DIY, keanggotaan tim penyusun rancangan Perdais melibatkan unsur kasultanan dan kadipaten. Susunan keanggotaan tim terdiri dari :

a. Penanggung jawab : Gubernur

b. Pembina : Sekretaris Daerah

c. Ketua : Biro Organisasi

d. Sekretaris : Biro Hukum

e. Anggota :

1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah

2. Dinas Pendapatan Pengelolaan Keuangan dan Aset

3. Badan Kepegawaian Daerah

4. Kesultanan dan Kadipaten

Setelah itu pemerintah daerah/Gubernur menugaskan pimpinan SKPD yang mempunyai tugas dan tanggung jawab dalam urusan Keistimewaan untuk menyusun rancangan Perdais berdasarkan Prolegda. Biro Organisasi sebagai SKPD penyusul Perdais Kelembagaan menyusun rancangan Perdais disertai Naskah Akademik dan penjelasan atau keterangan yang memuat pokok pikiran dan materi muatan yang diatur, setelah selesai Biro Organisasi menyampaikan kepada Biro Hukum.

Ini senada dengan yang dikatakan oleh Pak Noviar Rahmat kepala Bagian Kelembagaan Biro Organisasi DIY.

*“amanat dari Undang-Undang No 13 Tahun 2012 bahwa salah satu keistimewaan Yogyakarta adalah masalah Kelembagaan, kemudian pada Pasal 7 ayat 4 bahwa ketentuan lebih lanjut dengan kelembagaan atau urusan keistimewaan itu diatur melalui perdais tersendiri. Langkah pertama PEMDA yaitu awalnya melakukan penyusunan naskah akademik dan Penyusunan Draft Raperdais kemudian disampaikan ke DPRD”*

#### 1. Melakukan Proses Harmonisasi, Pembulatan dan Pemantapan Konsep

Setelah selesainya penyusunan draft rancangan Perdais dan Naskah Akademik oleh Biro Organisasi Bagian Kelembagaan, Biro Organisasi mengirimkan ke Biro Hukum untuk dilakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsep rancangan Perdais. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsep ini dari Biro Hukum memperbaiki legal drafting, kemudian ditambahkan penjelasan yang belum tercantumkan, Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsep rancangan Perdais dilaksanakan melalui forum konsultasi hukum, dalam forum konsultasi hukum dapat mengundang para ahli dari perguruan tinggi, Kasultanan dan Kadipaten, pejabat terkait, organisasi di bidang sosial, politik, profesi atau kemasyarakatan lainnya sesuai dengan kebutuhan. Pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsep dapat mengikutsertakan instansi vertikal dari kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum, Hasil dari pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsep rancangan Perdais



harus dikonsultasikan kepada menteri dalam negeri.<sup>1</sup>Ini senada dengan yang dikatakan oleh mbak Retno kepala bagian Undang-Undang Biro Hukum.

*“Ketika Biro Organisasi selesai menyusun dengan tim dikirimkan ke Biro Hukum, di Biro Hukum nanti kita akan ada pengharmonisasian, pemantapan dan pembedaan Raperda nanti disitu kita bahas lagi kayak memperbaiki legal draftingnya yang pas itu apa, terus ditambahin penjelasan yang belum ada.*

## 2. Menyerap Aspirasi Masyarakat

Dalam Proses Pembentukan Perdas Kelembagaan DIY Pemerintah Daerah membuka Partisipasi masyarakat untuk memberikan masukan, masukan bisa dengan secara lisan ataupun tertulis dapat dilakukan melalui :

- a. Forum rembuk
- b. Dengar pendapat
- c. Kunjungan kerja
- d. Seminar
- e. Lokakarya
- f. Diskusi terarah

---

<sup>1</sup>Perda DIY No 1 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa

g. Situs internet

h. Media cetak

i. Media elektronik

Masyarakat yang dimaksud di atas adalah :

a. Perseorangan

b. Organisasi kemasyarakatan

c. Badan usaha yang mempunyai kepentingan atas substansi rancangan Perdas

Berdasarkan hasil Rapat Internal maupun Rapat Kerja dengan Tim Eksekutif/Pemerintah DIY menyepakati bahwa pembahasan terhadap Rancangan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa lebih memfokuskan pencermatan pada Organisasi Perangkat Daerah yang bersifat keistimewaan dan Sekretariat DPRD, dikarenakan materinya secara umum sudah dicermati oleh Pansus DPRD periode 2009-2014. Hasil pencermatan pansus BA 4 & 5 Tahun 2015 terhadap draft hasil Pansus DPRD periode 2009-2014 adalah sebagai berikut:

- Pada dasar mengingat: Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah... dan seterusnya *dihapus dan ditambah* Peraturan perundangan baru yaitu : “ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia

Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5657);

- Pada Bab 1 Ketentuan Umum Pasal 1 angka 8 semula berbunyi : “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta **berubah** menjadi “ Dewan Perwakilan rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah”.
- Pada Bab 1 Ketentuan Umum Pasal 1 angka 9 s/d 15 **dihapus** dan ditambah angka 9,10 dan 11 baru yang berbunyi “ 9. Organisasi Perangkat Daerah yang selanjutnya disingkat OPD adalah Organisasi Perangkat Daerah DIY yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Inspektorat, Satuan Polisi Pamong Praja, Dinas, Lembaga Teknis Daerah dan Lembaga Lain” , “10. Lembaga Lain adalah lembaga yang dibentuk dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan tugas pemerintahan umum lainnya serta urusan keistimewaan” dan “ 11.

Parampara Praja adalah lembaga non struktural yang mempunyai tugas dan fungsi memberikan pertimbangan, saran dan pendaapat kepada Gubernur”

- Bab IV Sekretariat DPRD Tugas dan Fungsi Pasal 18 ayat (2) mengalami perubahan:

- Huruf h semula berbunyi “fasilitasi pelaksanaan legislasi dan pengkajian informasi” **berubah** menjadi “fasilitasi pelaksanaan pembentukan produk hukum, pengawasan dan pengkajian informasi.
- Huruf i ditambah frase kata “dan Urusan Keistimewaan” sehingga bunyi keseluruhan “i. fasilitasi pelaksanaan fungsi DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah meliputi urusan wajib, urusan pilihan dan urusan keistimewaan.
- Ditambah huruf j baru : “fasilitasi pelantikan Pimpinan dan Anggota DPRD.”
- Huruf j lama ditambah kata penetapan sehingga huruf j lama menjadi huruf k baru berbunyi: “fasilitasi penetapan dan pelantikan gubernur dan Wakil Gubernur”
- Menambah huruf m baru yang berbunyi: “m. pelaksanaan hubungan masyarakat, protokol dan pelayanan aspirasi masyarakat;

- Bab III Sekretariat Daerah Bagian Kedua Susunan Organisasi pasal 6 ayat (2) mengalami perubahan sebagai berikut:
  - Huruf c angka 1 huruf c kurang tutup angka 2 kurung tutup semula berbunyi “Subbagian Badan Usaha Daerah; dan” *diubah menjadi* “Subbagian Pariwisata; dan”
  - Huruf C angka 1 huruf d kurung tutup angka 3 kurung tutup semula berbunyi Subbagian Lingkungan Hidup” *dihapus.*
  - Huruf C angka 2 huruf b kurung tutup angka 1 kurung tutup semula berbunyi “Subbagian Pariwisata; dan” berubah menjadi “Subbagian Lingkungan Hidup; dan”
- Bab IV Sekretariat DPRD Tugas dan Fungsi Pasal 19 ayat (2) mengalami perubahan:
  - Huruf b semula berbunyi “Bagian Legislasi dan Pengkajian” berubah menjadi “Bagian Pembentukan Produk Hukum dan Pengkajian”
  - Huruf b angka 1. Subbagian Legislasi berubah menjadi “Subbagian Pembentukan Produk Hukum”
  - Huruf c semula Bagian Persidangan berubah menjadi “Bagian Alat Kelengkapan DPRD dan Persidangan, terdiri dari:”
  - Huruf c angka 1 semula berbunyi “Subbagian Risalah dan Dokumentasi diubah menjadi “Subbagian Alat Kelengkapan DPRD”; angka 2 semula berbunyi “Subbagian Alat Kelengkapan

Dewan”; angka 3 semula berbunyi “Subbagian Rapat” berubah menjadi “Subbagian Risalah dan Dokumen Persidangan”

➤ Huruf f angka 1 semula berbunyi : “Subbagian Humas;” berubah menjadi “Subbagian Humas, Data dan Teknologi Informasi;”

- Bab V Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Bagian Kedua Susunan Organisasi Pasal 21 Ayat (2) mengalami perubahan sebagai berikut:

➤ Huruf d angka 1 semula berbunyi “Subbidang Aparatur, Hukum dan Politik; dan” berubah menjadi “Subbidang Pemerintahan Umum; dan”

➤ Huruf d angka 2 semula berbunyi “subbidang Administrasi Publik dan Keuangan” berubah menjadi “Subbidang Administrasi Publik”

➤ Huruf f semula berbunyi :

f. Bidang Kesejahteraan Rakyat, terdiri dari :

1. Subbidang Pengembangan Sumberdaya Manusia;
2. Subbidang Pengembangan Kesejahteraan Rakyat; dan
3. subbidang Pengembangan Kebudayaan.

Berubah menjadi :

f. Bidang Sosial Budaya, terdiri dari :

1. Subbidang Sumberdaya Manusia;
2. Subbidang Kesejahteraan Rakyat; dan
3. Subbidang Budaya

➤ Menambah huruf h baru yang berbunyi :

- b. Bidang Pengendalian, terdiri dari :
  1. Subbidang Pengendalian Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
  2. Subbidang Pengendalian Keistimewaan; dan
  3. Subbidang Kinerja Pembangunan
- Bab X Lembaga Lain Bagian kesatu Badan Kebudayaan Paragraf 2 Susunan Organisasi Pasal 75 ayat (2) mengalami perubahan sebagai berikut:
  - Huruf c semula berbunyi
    - a. Sekretariat, terdiri dari :
      1. Subbagian Umum;
      2. Subbagian Keuangan; dan
      3. Subbagian Kepegawaian.

Berubah menjadi

    - a. Sekretariat, terdiri dari :
      1. Subbagian Program, Data dan Teknologi Informasi;
      2. Subbagian Keuangan; dan
      3. Subbagian Umum dan Kepegawaian.
  - Huruf d semula berbunyi:
    - d. Bidang Program, terdiri dari :
      1. Subbidang Perencanaan Kebudayaan Takbenda;
      2. Subbidang Perencanaan Kebudayaan Benda; dan

3. Subbidang Data, Teknologi Informasi dan Evaluasi.

Berubah menjadi berbunyi

d. Bidang Perencanaan, terdiri dari :

1. Subbidang Perencanaan Sektoral;
2. Subbidang Perencanaan Kewilayahaan.

➤ Huruf e semula berbunyi :

e. Bidang Sejarah dan Nilai Budaya, terdiri dari :

1. Subbidang Pelindungan dan Rekayasa Budaya;
2. Subbidang Bahasa dan Sastra Jawa; dan
3. Subbidang Sejarah.

Berubah menjadi berbunyi :

e. Bidang Pelestarian Warisan dan Nilai Budaya, terdiri dari :

1. Subbidang Warisan Budaya;
2. Subbidang Tata Nilai Sosial Budaya; dan
3. Subbidang Tata Nilai Ilmu Pengetahuan dan Teknologi.

➤ Huruf f semula berbunyi :

f. Bidang Adat dan Seni Tradisi, terdiri dari :

1. Subbidang Seni Tradisi Kerakyatan;
2. Subbidang Tradisi Klasik; dan
3. Subbidang Adat dan Tradisi;

Berubah Menjadi berbunyi :

f. Bidang Sejarah Bahasa dan Sastra, terdiri dari :



1. Subbidang Sejarah;
2. Subbidang Bahasa Jawa; dan
3. Subbidang Sastra Jawa.

➤ Huruf g semula berbunyi :

g. Bidang Seni dan Film, terdiri dari :

1. Subbidang Seni Rupa;
2. Subbidang Seni Pertunjukan; dan
3. Subbidang Perfilman

Berubah menjadi berbunyi :

g. Bidang Adat dan Seni Tradisi, terdiri dari :

1. Subbidang Seni Tradisi Kerakyatan;
2. Subbidang Seni Tradisi Klasik; dan
3. Subbidang Adat dan Tradisi.

➤ Huruf h semula berbunyi :

h. Bidang Warisan Budaya dan Cagar Budaya, terdiri dari :

1. Subbidang Pelestarian;
2. Subbidang Fasilitasi dan Pengelolaan; dan
3. Subbidang Pengawasan dan Pengendalian

Berubah menjadi

h. Bidang Seni dan Film, terdiri dari :

1. Subbidang Seni Rupa
2. Subbidang Seni Kontemporer; dan

### 3. Subbidang perfilman

- Bab XII Ketentuan Lain-lain ditambah pasal 92 baru yang berbunyi :

#### Pasal 92

- (1) Dalam rangka melaksanakan urusan wajib, urusan pilihan dan urusan keistimewaan Pemerintah Daerah membentuk Parampara Praja yang mempunyai tugas dan fungsi memberikan pertimbangan, saran dan pendapat kepada Gubernur
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan, tugas, fungsi, dan wewenang Parampara Praja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Gubernur.
- (3) Pembentukan Parampara Praja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikonsultasikan dengan DPRD.

BAB XIV KETENTUAN PENUTUP Pasal 95 lama dihapus menjadi Pasal 96 baru berbunyi: “ Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 95 ayat (1) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku pada saat Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah selesai dilakukan” dan Pasal 96 lama menjadi Pasal 97 baru dan ditambah satu ayat yaitu ayat (2) berbunyi : “ (2) penataan dan penguatan kelembagaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Perdais ini diundangkan<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Bahan Acara Nomor 4 Tahun 2015 mengenai Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Tentang Kelembagaan PEMDA DIY

Rancangan Perdais beserta Naskah Akademik, penjelasan dan keterangan disampaikan secara tertulis kepada pimpinan DPRD dengan surat pengantar Gubernur. Pimpinan DPRD setelah menerima usulan dari Gubernur menyampaikan kepada Balegda untuk dilakukan pengkajian, Pimpinan Balegda menyampaikan Hasil pengkajian kepada pimpinan DPRD. Pimpinan DPRD menyampaikan rancangan Perdais dan hasil kajian Balegda kepada seluruh anggota DPRD paling lambat 7 (tujuh) hari sebelum rapat paripurna DPRD. Pimpinan DPRD menyampaikan hasil kajian kepada Bamus untuk keperluan penjadwalan pembahasan.

Dalam hal pembahasan rancangan Perdais ditugaskan kepada panitia khusus, maka panitia khusus dibentuk dan ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD sebelum pembicaraan rancangan Perdais pada tingkat I.

#### Tugas kewajiban Panitia Khusus

1. membahas Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Tentang Kelembagaan Pemerintah DIY dan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Tatacara Pembentukan Perda Istimewa Tersebut Dalam Bahan Acara Nomor 4 dan Nomor 5 Tahun 2015.
2. Panitia Khusus memperhatikan keputusan/kesimpulan Rapat – rapat, Rapat Fraksi – fraksi , Rapat Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan Pemerintah Daerah dan Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

3. Panitia Khusus dapat berhubungan dengan Instansi – instansi Pemerintah atau pihak lain yang diperlukan.
4. Panitia Khusus diberi waktu bekerja mulai tanggal 16 Januari 2015 sampai dengan 16 Februari 2015, dan dapat diperpanjang dengan Keputusan Pimpinan Dewan Paling lama 10 hari kerja.
5. Panitia Khusus melaporkan hasil kerjanya pada tanggal 17 Februari 2015
6. Panitia Khusus dinyatakan Bubar setelah tugasnya selesai.

Susunan Personalia Pimpinan dan Keanggotaan Panitia Khusus Penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta Dan Rancangan Peraturan Daerah Tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Tatacara Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa Tersebut Dalam Bahan Acara Nomor 4 Dan Nomor 5 Tahun 2015 dengan Susunan Personalia sebagai berikut :

Ketua Merangkap Anggot : Hery Sumardiyanta

Wakil Ketua Merangkap Anggota : Ir. Hamam Mutaqim

Anggota-anggota :

1. Bambang Chrisnadi, SH.,M.Si.
2. Koeswanto, S.IP.

3. RB. Dwi Wahyu B. S.Pd. M.Si.
4. Tustiyani, SH.
5. Arif Setiadi, S.IP.
6. Sadar Narima, S.Ag. SH.
7. Nurjanah
8. Sukarman, S.Pd.
9. Danang Wahyu Broto, SE., M.Si.
10. H. Muhammad Zuhri Hidayat, ST.
11. Agus Sumartono, S.Si.
12. H.M. Anwar Hamid, S.Sos.
13. Sambudi, ST.
14. H. Muhammad Yazid
15. Nunung Ida Mundarsih, S.Pd.

Dengan didampingi oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dan dibantu oleh unsur–unsur dari Pemerintah Eksekutif.

#### 4. Pembahasan Gubernur dan DPRD

Setelah semua proses dari penyusunan, pengharmonisasian, dan menerima masukan dari masyarakat rancangan Perdas dibahas oleh DPRD dan Gubernur untuk

mendapatkan persetujuan bersama. Pembahasan rancangan Perda dis dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat I dan pembicaraan tingkat II.

### Pembicaraan Tingkat I

1. Penyampaian Penjelasan Gubernur DIY, Penyampaian Pandangan Umum Fraksi-fraksi dan jawaban Gubernur DIY terhadap kedua Bahan Acara tersebut telah dilaksanakan dalam Rapat Paripurna pada tahun 2014 yang diselenggarakan oleh DPRD DIY masa jabatan 2009-2014.
2. Pembentukan Panitia Khusus Bahan Acara 4 & 5 Tahun 2015 pada tanggal 16 Januari 2015.
3. Pembahasan oleh Panitia Khusus bersama Tim Eksekutif/Pemerintah DIY yang meliputi Asisten Biro Organisasi, Biro Hukum, Setda DIY, melalui tahapan:
  - 1) Penjelasan dari Tim Pemerintah DIY terhadap Draft Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa hasil pembahasan Pansus DPRD pada periode sebelumnya, pada tanggal 21 Januari 2015 dilanjutkan pada tanggal 30 Januari 2015.
  - 2) Pembahasan Materi Raperda pada tanggal 29 Januari 2015 dilanjutkan pada tanggal 04 Februari 2015 sampai dengan 20 Februari 2015.

- 3) Kunjungan Kerja Pansus ke Kementrian Hukum dan HAM di Jakarta dan ke Biro Organisasi Sekretariat Jenderal Kementrian Dalam Negeri di Jakarta pada tanggal 26 s/d 28 Januari 2015.
- 4) Konsultasi Pansus ke Pemerintah Pusat dalam hal ini Ke Direktorat Jenderal Kelembagaan dan Tata Laksana Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi di Jakarta pada tanggal 02 s/d 03 Februari 2015.
- 5) Finalisasi dan Penyempurnaan Draft Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa pada tanggal 20 dan 23 Februari 2015.

### Pembicaraan Tingkat II

Melalui Rapat Paripurna adalah memasuki tingkatan terakhir dengan agenda pengambilan keputusan terhadap Bahan Acara Nomor 4 & 5 Tahun 2015 yaitu Persetujuan Bersama antara Pemerintah DIY dengan DPRD DIY terhadap Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa. Kemudian dilanjutkan dengan Gubernur menyampaikan pendapat Akhirnya.

## 2) Mengembangkan Alternatif Kebijakan

Setelah kegiatan mengumpulkan dan menganalisa informasi pemerintah daerah melakukan kegiatan mengembangkan alternatif kebijakan untuk menyusun dan menyempurnakan rancangan Perdas Kelembagaan DIY. Sebelum pembahasan dan penetapan rancangan Perdas panitia khusus melakukan kunjungan ke Biro Organisasi Kemendagri dan Dirjen Perundang-Undangan Kemenkumham di Jakarta tanggal 26 s/d 28 Januari 2015 untuk penyempurnaan, mengembangkan alternatif kebijakan serta memperoleh arahan. Adapun hasil konsultasi :

Ke Biro Organisasi Kemendagri :

1. Disarankan bahwa penyusunan raperdas tentang kelembagaan Pemda DIY sebaiknya segera diselesaikan dan disahkan tidak perlu menunggu pemetaan urusan pemerintahan yang saat ini sedang disusun oleh pemerintah pusat. Apalagi menunggu peraturan pelaksanaannya yang terkait dengan Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah Daerah. Hal ini dimaksudkan agar tidak mengganggu pelaksanaan pemerintahan di daerah dan dapat mendukung kelancaran pelaksanaan urusan keistimewaan.
2. Terkait dengan pembentukan ULP, KIP, dan KPID. Lembaga-lembaga tersebut boleh diakomodir masuk di dalam raperdas tentang kelembagaan Pemda DIY yang sedang disusun atau boleh terwadahi secara terpisah dengan peraturan daerah (perda) tersendiri.



3. memang sebaiknya raperdais tentang kelembagaan Pemda DIY segera disahkan oleh DPRD DIY tidak perlu menunggu peraturan pelaksanaan Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Namun jika dalam perjalannya tidak sesuai dengan peraturan pelaksanaannya yang baru dapat segera melakukan penyesuaian kembali terhadap raperdais tentang kelembagaan Pemda DIY tersebut.

4. Saat ini Pemerintah Pusat memang sedang menata kembali berbagai urusan wajib dan pilihan namun hasilnya belum kelihatan, apalagi hal ini berhubungan dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Ke Direktorat Jenderal Perundang-undangan Kemenkumham.

1. Sebaiknya hasil klarifikasi dari Kemendagri diikuti saja karena secara umum sebenarnya klarifikasi itu didalamnya sudah terdapat solusi-solusi. Kalau akan menambah materi sebaiknya suatu saat menunggu ada peraturan pelaksanaan yang baru kemudian dapat disesuaikan dengan materi tersebut. Dicemaskan jika dilakukan penambahan materi baru sangat memungkinkan bertentangan dengan aturan yang sudah ada bahkan dapat dibatalkan.

2. Termasuk kaitannya dengan klarifikasi penyebutan gelar sultan, sebaiknya diikuti saja karena didalam klarifikasi tersebut sudah mencantumkan alasan dan penjelasan dari Kemendagri.

3. Sedangkan dengan keadaan luar biasa Gubernur dan/atau DPRD dapat mengajukan raperdais diserahkan kepada DIY karena yang mengetahui kondisi dan kebutuhannya adalah daerah itu sendiri.

Dalam proses pembicaraan tingkat 1 Fraksi-Fraksi menyampaikan pendapatnya dan pandangan mengenai Rancangan Perdais Kelembagaan DIY yaitu :

#### 1. Fraksi Partai Demokrat

Kelembagaan Pemerintah DIY selama ini memiliki kelembagaan untuk melaksanakan 2 (dua) kewenangan, yaitu kewenangan dasar dan kewenangan yang ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, disatu sisi berdasar UU Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY, yang memiliki kewenangan keistimewaan, sehingga kelembagaan yang secara spesifik yang melaksanakan kewenangan keistimewaan tersebut, belum terbentuk. Apalagi diperkuat oleh UU Nomor 23 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah, maka pemerintah DIY memiliki 3 kewenangan, yaitu kewenangan dasar, kewenangan yang diatur oleh UU Nomor 32 Tahun 2014 dan kewenangan keistimewaan. Implementasi pelaksanaan OPD berpeluang menjadi lebih baik dalam penataan ulang kelembagaan daerah dan belum terbentuknya kelembagaan yang akan melaksanakan kewenangan keistimewaan tersebutlah, yang menjadi dasar utama Fraksi Persatuan Demokrat untuk menyetujui Raperdais ini.

Dengan dasar hukum diatas, Fraksi Persatuan Demokrat menyetujui Rancangan Peraturan Daerah Istimewa tentang kelembagaan Pemerintah DIY, dapat segera ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Istimewa tentang Kelembagaan Pemerintah DIY, dengan beberapa catatan dan saran sebagai berikut:

1. Dalam Rancangan Perdas tentang Kelembagaan pemerintah DIY ini, mengatur pembentukan OPD secara umum dan pembentukan OPD dalam rangka melaksanakan urusan keistimewaan seperti asisten keistimewaan, secretariat parampara praja, badan kebudayaan, dan badan pertanahan dan tata ruang, untuk hal tersebut diatas, Fraksi Persatuan Demokrat, mengingatkan Gubernur, untuk member perhatian penuh dan mengaris-bawahi secara sungguh terhadap implementasi pasal 2 sesuai dengan lampiran penjelasan pasal 2 ayat a s/d g.
2. Secara umum FPD mengingatkan Gubernur, agar implementasi OPD dalam rangka melaksanakan urusan keistimewaan, tidak *Job overlapping* dalam melaksanakan tugas, pokok dan fungsi kerjanya. Juga menghitung secara benar kebutuhan SDM untuk rekrutmen pengisian dan penempatan dalam OPD tersebut, agar betul-betul terjadi "*Right man on the right job an the right condition*" yang mendorong terjadinya "*fitted on the job*", yang mampu memberikan kontribusi optimal membantu Gubernur dalam pelaksanaan urusan wajib dan urusan keistimewaan.

3. Secara lebih khusus lagi FPD member saran kepada Gubernur, agar dapat membuat pola hubungan kerja sebaik mungkin, dengan member perhatian lebih terhadap pertanahan dan tata ruang khususnya pertanahan dan penataan tata ruang kasultanan dan kadipaten, agar tidak terjadi tumpang tindih antara urusan wajib dan urusan keistimewaan yang dapat menyebabkan permasalahan dikemudian hari.

## 2. Fraksi Partai Golongan Karya

Setelah melalui pembahasan yang intensif di intern Fraksi dan Pansus serta melakukan konsultasi ke pusat, Fraksi Partai Golkar menyatakan pendapatnya. Fraksi Partai Golkar dapat menyetujui Bahan Acara Nomor 4 Tahun 2015 yaitu Raperda Tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Istimewa.

Berkaitan dengan hal tersebut, Fraksi Partai Golongan Karya memberikan saran-saran sebagai berikut :

1. Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Hendaknya sungguh-sungguh melaksanakan tugas dan fungsi sesuai azas Kelembagaan Pemerintah Daerah, yaitu efektivitas Pemerintahan, efisiensi, manfaat, akuntabilitas, keterbukaan, partisipasi, dan pendayagunaan kearifan lokal.
2. Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta hendaknya melakukan analisis kebutuhan pegawai sesuai dengan jumlah dan kompetensi yang

dibutuhkan secara riil. FPG masih melihat dan merasakan penempatan pejabat yang tidak sesuai dengan kompetensinya serta masih mendengarkan keluhan tentang kurangnya SDM dengan kompetensi memadai pada OPD tertentu, selanjutnya secara bertahap sedapat mungkin dicukupi kebutuhan tersebut.

3. Badan kebudayaan diharapkan mampu merencanakan dengan matang program dan kegiatan yang mampu secara optimal dilaksanakan dalam rangka merealisasikan danais agar terserap dengan maksimal.

### 3. Fraksi Amanat Nasional

Setelah Fraksi Amanat Nasional melakukan pengkajian, pencermatan, dan mengikuti, pembahasan yang panjang dalam pansus Bahan Acara Nomor 3, 4, dan 5 Tahun 2015, maka dapat kami sampaikan Pendapat Akhir Fraksi PAN sebagai berikut:

1. Untuk Raperdais tentang kelembagaan pemerintah daerah DIY Fraksi PAN dapat menyetujui oleh karena raperdais tersebut merupakan amanat UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Yang telah secara jelas mengatur tentang urusan-urusan keistimewaan. Bahwa raperdais kelembagaan daerah tersebut harus mengacu pada peraturan perundang-undangan yang ada antara lain UU Nomor 32 Tahun 2014 juncto PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian urusan Pemerintah. Sehingga dalam raperdais di maksud telah di cantumkan tentang berbagai pertimbangan dan keharusan dama

penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Sebagaimana telah dicantumkan azaz-azaz pemerintahan seperti tertuang dalam pasal 2 raperdais ini.

2. Bahwa pembentukan perangkat daerah merupakan bagian dari pengelolaan pemerintahan daerah di maksudkan agar terjadi praktek pemerintahan yang baik dalam kewenangan yang diberikan oleh UU. Pembentukan perangkat daerah sebagaimana telah dicantumkan dalam raperdais ini dalam urusan keistimewaan seperti terbentuknya; Asisten Keistimewaan, Dibentuknya Lembaga Parampara Praja, Badan Kebudayaan, Badan Pertanahan dan Tata Ruang hendaknya dapat lebih meningkatkan lagi tugas dan fungsi pemerintahan DIY khususnya dalam urusan keistimewaan. Yang pada akhirnya keistimewaan yang telah diberikan oleh UU dapat dirasakan manfaatnya bagi peningkatan kesejahteraan rakyat DIY secara keseluruhan.
3. Namun harus kita sadari bersama bahwa dalam raperdais kelembagaan ini peran DPRD sebagai penyelenggara pemerintahan di DIY masih belum optimal. Hanya ada satu pasal yakni pasal 2 ayat (3) yang memberi tugas DPRD yakni dalam hal pembentukan Parampara Praja akan di konsultasikan kepada DPRD. Untuk lebih memberi perimbangan penyelenggaraan kewenangan urusan keistimewaan ini Fraksi PAN mengusulkan hendaknya di DPRD ada satu badan yang khusus mengurus urusan keistimewaan terkait tugas dan fungsi DPRD. Selama ini dalam urusan keistimewaan DPRD baru sebatas dititipi secara administrative Dana Keistimewaan (danais) yang di

akomodasi dalam struktur APBD setiap tahun anggaran. Namun dalam hal proses perencanaan dan atau pelaksanaan DPRD tidak dilibatkan.

#### 4. Fraksi Kebangkitan Nasional

Setelah memperhatikan dan mengkaji materi Raperdais dan Raperda tersebut, maka Fraksi Kebangkitan Nasional menyampaikan pendapat akhir Fraksi sebagai berikut :

1. F-PKN sepakat terhadap Rancangan Peraturan Daerah Istimewa DIY Bahan Acara Nomor 4 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah DIY dan Bahan Acara Nomor 5 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pembentukan Perdais
2. Dengan telah disepakatinya Raperdais ini, maka diharapkan agar segera dapat diundangkan.

#### 5. Fraksi Partai Gerindra

Melihat perkembangan pembahasan mengenai Kelembagaan pemerintah DIY dan Tata cara Pembentukan Perdais Fraksi Gerindra melihat banyak persoalan yang harus dilakukan, khususnya pembenahan struktur kelembagaan pemerintah, penegasan kewenangan kelembagaan, kejelasan peran dan fungsi kelembagaan, distribusi anggaran dan program danais dan peningkatan peran partisipasi pemerintah DIY, Kabupaten dan Kota. Melihat pentingnya perubahan-perubahan dan pembenahan yang harus dilakukan maka pendapat Akhir Fraksi Gerindra adalah sebagai berikut :

1. Perubahan struktur, kewenangan, peran dan fungsi kelembagaan harus di arahkan pada konteks Keistimewaan Yogyakarta, dimana semangat Keistimewaan Yogyakarta diharapkan menjadi nilai-nilai yang bias diterapkan dalam pembentukan struktur dan kelembagan dalam pemerintahan DIY. Pembentukan kelembagaan bukan hanya symbol struktur dan kelembagaan semata, tetapi mempunyai tujuan memberikan cirri khas tertentu yang berbeda dari daerah yang lain dengan status Keistimewaan Yogyakarta. Konteks tersebut bias diterapkan dalam Kelembagaan DPRD maupun struktur kelembagaan pemerintah DIY agar mempunyai karakter lembaga yang mempunyai cirri khas istimewa dan mempunyai perbedaan dengan daerah non istimewa.
2. Mendorong adanya maksimalisasi struktur dan kelembagaan pemerintah daerah sehingga mempunyai nilai strategis, mampu bekerja secara efektif dan efisien. Pemerintah diharapkan mampu membangun pola kebijakan kelembagaan meskipun ada perluasan struktur kelembagan pemerintah daerah.
3. Untuk memperkuat kelembagaan pemerintah DIY, maka perlu adanya revisi pembagian kewenangan, di manasetiap SKPD mempunyai peran yang jelas terutama pengembangan tugas dan fungsi agar kebijakan, program dan sarannya tepat dan memberi manfaat. Contohnya, misalnya pengembangan pengelolaan persampahan dan pengembangan jaringan infrastruktur



persampahan. Kelembagaan yang mempunyai kewenangan harus jelas. Tidak semua kelembagaan mengampu dan terjadi egosektoral.

4. Perluasan struktur kelembagaan diharapkan mampu mengatasi persoalan yang ada, bukan menambah persoalan baru dengan diskoordinasi seperti adanya tumpang tindih peran dan fungsi antara struktur kelembagaan. Khususnya mengenai sistem perencanaan dan penganggaran pengelolaan danais yang diharapkan sinergis.
5. Adanya sinergitas dan sinkronisasi antar sistem perencanaan pembangunan daerah tingkat 1, kabupaten dan kota, mulai dari visi dan misi pembangunan, perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah hingga pada konteks penerapan sistem perencanaan dan pembangunan daerah melalui danais.
6. Pemerintah DIY diharapkan berkoordinasi dengan pemerintah Kabupaten dan kota untuk perencanaan dan penganggaran danais, dimana Kabupaten dan kota harus memahami bahwa pengelolaan anggaran danais ada di tingkat pemerintah DIY.
7. Pemerintah daerah Kabupaten dan kota harus mampu mensinkronisasi struktur kelembagaan seperti yang dibentuk pemerintah DIY dengan tujuan program-program Keistimewaan Yogyakarta tidak menjadi *bottle next*, atau faktor penghambat bagi kelancaran aliran program dan anggaran danais.
8. Struktur dan Kelembagaan baik di pemerintah daerah DIY Kabupaten dan kota harus siap bekerja untuk mensukseskan program pemerintah daerah dan danais meskipun dalam prakteknya ada kendala pelaksanaannya.

9. Pembentukan lembaga param poro projo harus berisi orang-orang yang kompeten dan berpengalaman tinggi di bidangnya karena mempunyai fungsi memberikan masukan kepada Gubernur DIY dalam menjalankan program-program keistimewaan Yogyakarta. Fraksi Gerindra menegaskan bahwa lembaga param poro projo harus bisa sebagai lembaga yang berpengaruh dalam menegaskan visi, misi, program kerja dengan berlandaskan nilai-nilai luhur Keistimewaan Yogyakarta.
10. Adanya penguatan sumber daya manusia dan pemerintahan DIY dalam konteks kesuksesan program-program perubahan struktur kelembagaan pemerintah untuk mensikapi perubahan kearah keistimewaan pemerintah DIY.

#### 6. Fraksi PDI Perjuangan

1. Dari dua dimensi dimana DIY tidak hanya mempunyai kewenangan untuk mengurus urusan pemerintahan Wajib dan Pilihan sebagaimana ditetapkan dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah akan tetapi juga harus melaksanakan urusan Keistimewaan sebagaimana yang diatur dalam UU Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Sehingga bentuk kelembagaan daerah akan merupakan Elaborasi dari dua aspek tersebut diatas dan dalam pelaksanaanya harus dapat mencerminkan Tata Pemerintahan dan Tatanan Sosial yang menjamin ke-Bhineka Tunggal Ika-an dalam kerangka NKRI, Pemerintahan yang

demokratis, meningkatkan kesejahteraan masyarakat maupun Melembagakan Peran dan Tanggung Jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga serta mengaktualisasikan Budaya Yogyakarta sebagai warisan Budaya bangsa.

2. Fondasi Kelembagaan yang kuat dan solid yang landasan pembentukannya berorientasi untuk meningkatkan pelayanan publik, mengaktualisasikan kebutuhan dalam kerangka melaksanakan kewenangan sesuai dengan peraturan Perundang-undangan dan bukan hanya berlandaskan pada keinginan untuk bagi bagi jabatan, akan menjadi cerminan Tata Kelola Pemerintahan yang baik (*Good Governance*) sesuai dengan tujuan dasar yang hendak dicapai dalam kerangka untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera dan mandiri dengan mengoptimalkan fungsi birokrasi sebagai sarana pelayanan publik.
3. Struktur organisasi kelembagaan yang berdimensi “Miskin Struktur, Kaya Fungsi” hendaknya menjadi Guidance demi efektifitas kinerja birokrasi dan layanan public yang responsive, transparan, dan akuntabel.
4. Penataan personal pada jabatan structural organisasi perangkat daerah hendaknya berpedoman pada kapasitas personal, maupun kemampuan managerial dalam menggerakkan roda organisasi untuk mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rencana strategis SKPD (*The right Man on the Right Place*).
5. Sesuai dengan arah kebijakan Daerah, dalam meningkatkan Tata kelola Pemerintahan yang baik maka diharapkan akan tercermin dari meningkatnya Nilai Akuntabilitas kinerja Intansi Pemerinta (Lakip) serta progres dari

program dan kegiatan yang dilaksanakan sesuai dengan sasaran yang telah ditetapkan.

## 7. Fraksi Partai Keadilan Sejahtera

1. Fraksi PKS mengharapkan pembentukan kelembagaan Pemerintah DIY sebagai Implementasi dari UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY mampu membangun tata kelola pemerintahan yang semakin efektif dan produktif untuk melaksanakan urusan wajib, pilihan dan keistimewaan yang pada akhirnya sampai pada tujuan pembangunan masyarakat DIY yang sejahtera dan bermartabat.
2. Fraksi PKS meminta kepada pengisian Kelembagaan Keistimewaan seperti param poro projo dapat diisi dengan orang yang kompeten dan berintegritas serta mewakili dari kalangan majemuk, misalnya agamawan, ilmuwan, teknokrat dan lainnya. Hal ini penting agar secara representatif dapat mampu memberikan pertimbangan dan masukan yang cukup kepada Gubernur DIY. Namun demikian Fraksi PKS mengingatkan agar dalam pembentukan ini tidak bias dengan fungsi kelembagaan non structural yang sudah ada.

Fraksi PKS meminta pengelolaan urusan keistimewaan yang diejawantakan didalam struktur kelembagaan yang asli itu menggambarkan keistimewaan Yogyakarta secara utuh, terutama dalam persoalan kebudayaan karena terkesan

selama ini kebudayaan hanya diartikan dalam hal seni budaya semata. Hal-hallain seperti pengembangan kawasan penanda keistimewaan yang bersifat ireligio-sosial, seperti kawasan masjid pathok perlu diperhatikan.<sup>3</sup>

### 3) Membangun dukungan dan melakukan negosiasi

Setelah proses kegiatan mengumpulkan dan menganalisa informasi, mengembangkan alternatif kebijakan pemerintah daerah istimewa yogyakarta melakukan kegiatan membangun dukungan dan melakukan negosiasi untuk menyempurnakan rancanganan Perdais Kelembagaan.

Proses membangun dukungan dan melakukan negosiasi terjadi pada Pembicaraan tingkat II yaitu :

a. Pengambilan keputusan dalam rapat paripurna DPRD yang didahului dengan :

- 1) Penyampaian laporan pimpinan panitia khusus yang berisi proses pembahasan, pendapat fraksi dan hasil pembicaraan dan
- 2) Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan oleh pimpinan rapat paripurna

b. Pendapat akhir Gubernur

---

<sup>3</sup>Bahan Acara Nomor 5 Tahun 2015 Mengenai Peraturan Daerah Tentang Perubahan Atas Perda Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa

Bahwa Rancangan Peraturan Daerah Istimewa tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (BA.3) dibentuk untuk melaksanakan hasil klarifikasi Menteri Dalam Negeri Nomor 188.34/199/SJ tanggal 10 Januari 2014 terhadap Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang kewenangan dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta agar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya Rancangan Peraturan Daerah Istimewa tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY (BA.4) mengatur tentang Kelembagaan yang dibentuk untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum dan Urusan Keistimewaan. Organisasi Perangkat Daerah yang dibentuk dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan, diantaranya adalah Asisten Keistimewaan, Sekretariat Parampara Praja, Badan Kebudayaan, serta Badan Pertanahan dan tata Ruang. Raperdais ini juga mengatur lembaga Parampara Praja untuk memberikan pertimbangan, saran dan pendapat kepada Gubernur. Secara spesifik, pengaturan dalam Raperdais ini akan diarahkan pada lembaga yang ringan, sederhana dan luwes yang mengutamakan loyalitas dan keberpihakan kepada masyarakat. Semoga dengan adanya Peraturan Daerah Istimewa Istimewa tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dapat tercipta system tata kelola pemerintahan yang baik dan lebih demokratis.

Proses membangun dukungan dan melakukan negosiasi berada pada point (2). Lebih lanjut lagi dalam hal persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk

mufakat, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak, dalam hal rancangan Perdais tidak mendapat persetujuan bersama antara DPRD dan Gubernur, Rancangan perdais tersebut tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPRD pada masa sidang yang sama.

Pembahasan rancangan Perdais dijadwalkan oleh Badan Musyawarah untuk jangka waktupaling lama 2 (dua) bulan sejak pembicaraan tingkat I, badan musyawarah dapat memperpanjang waktu pembahasan sesuai dengan permintaan tertulis panitia khusus untuk jangka waktu paling lama 1 bulan. Perpanjangan diberikan berdasarkan materi muatan dan beban kerja panitia khusus, pimpinan panitia khusus memberikan laporan perkembangan pembahasan rancangan Perdais kepada pimpinan DPRD untuk disampaikan kepada Badan Musyawarah paling sedikit 2 kali dengan tembusan kepada Balegda.

Dalam rapat kerja, pengambilan keputusan atas rancangan Perdais dilakukan berdasarkan musyawarah untuk mencapai mufakat serta pengambilan keputusan dapat dilaksanakan apabila dihadiri oleh lebih dari separuh jumlah anggota panitia khusus yang terdiri atas lebih dari separuh unsur fraksi. Apabila dalam rapat kerja tidak dapat dicapai kesepakatan atas rancangan perdais, pengambilan dilakukan dalam rapat paripurna. Naskah rancangan Perdais yang telah selesai dibahas oleh panitia khusus dibubuhi paraf oleh pimpinan panitia khusus, rancangan Perdais yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur untuk ditetapkan menjadi Perdais. Penyampaian rancangan Perdais

dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama, rancangan Perdas ditetapkan oleh Gubernur dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan Perdas tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur. Dalam hal rancangan Perdas tidak ditandatangani oleh Gubernur dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan Perdas tersebut disetujui bersama, maka rancangan perdas tersebut sah menjadi persais dan wajib diundangkan. Dalam hal sahnya rancangan Perdas maka kalimat pengesahannya berbunyi: “Perdas ini dinyatakan sah” kalimat pengesahan ini harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perdas sebelum pengundangan Perdas dalam Lembaran Daerah, Perdas berlaku setelah diundangkan dalam Lembaran Daerah.

## **B. Faktor-Faktor yang mempengaruhi Proses Formulasi Kebijakan Pembentukan Kelembagaan DIY**

Pembentukan Kelembagaan Daerah Istimewa Yogyakarta awalnya berdasarkan dari amanat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Yogyakarta yaitu salah satu keistimewaan Yogyakarta adalah masalah Kelembagaan. Kemudian dalam pasal 7 ayat (3) dikatakan bahwa :

*“Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan keistimewaan didasarkan kepada nilai nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat”*



Lebih lanjut pada ayat (4) berbunyi:

*“Ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan dalam urusan keistimewaan diatur dengan perdas”*

Dengan adanya Urusan Keistimewaan dalam pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, maka Pemerintah Yogyakarta mengurus Urusan Wajib, Urusan Pilihan dan Urusan Keistimewaan, sebagaimana dikatakan oleh pak Noviar Rahmat kepala Bagian Kelembagaan DIY

*“yang pertama adalah urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah sesuai dengan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 itu mengatur tentang beban urusan atau beban kerja kemudian ketambahan tugas dengan adanya urusan keistimewaan dengan alasan itulah kita membentuk SKPD-SKPD dalam melaksanakan urusan wajib, urusan pilihan dan urusan keistimewaan tadi”*

Dalam Proses Formulasi Kebijakan pembentukan kelembagaan DIY dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu:

1. Adanya pengaruh tekanan dari luar
2. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi
3. Adanya pengaruh dari kelompok luar
4. Adanya pengaruh keadaan masa lalu/Kebiasaan Lama.

## 1. Adanya pengaruh tekanan dari luar

Adanya pengaruh tekanan dari luar seringkali mempengaruhi pengambilan keputusan. Pembuatan kebijakan publik harus didasarkan pada asumsi yang rasional yaitu para pengambil keputusan harus mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan dipilih berdasarkan penilaian yang rasional, tetapi proses dan prosedur pembuatan kebijakan itu tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata, sehingga adanya tekanan dari luar ikut berpengaruh terhadap proses pembuatan keputusannya. Tekanan ini berasal dari atasan atau dari lembaga lain,

Pengaruh tekanan dari luar yang mempengaruhi faktor-faktor proses formulasi kebijakan pembentukan kelembagaan DIY adalah Pemerintah Pusat yaitu Menteri Dalam Negeri. Ini senada dengan apa yang dikatakan Pak Noviar Rahmat Kepala Bagian Kelembagaan Biro Organisasi Pemda DIY

*“Tekanan malah dari dalam mas yaitu pemerintah pusat yakni Menteri dalam Negeri ini dikarenakan mereka tidak paham apa yang dimaksud dengan lembaga istimewa. Dan memang yang mengurus Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dari Dirjen Orda tetapi kaitannya dengan kelembagaan yang memfasilitasi itu adalah Biro Organisasi Kemendagri, pada saat membahas Undang-Undang Biro Organisasi tidak terlibat jadi Roh keistimewaan mereka tidak paham. Perdebatan kami dengan pusat adalah*

*mereka menganggap bahwa lembaga istimewa itu tetap mengikuti PP 41 Tahun 2007 terus yang satu lagi yaitu harus membentuk dengan khusus lembaga istimewa nah ini baru dengan Perdais, perdebatan itu sangat panjang karena mereka menganggap bahwa kelembagaan istimewa itu adalah kelembagaan atau SKPD tertentu yang mengurus urusan keistimewaan”*

Hasil konsultasi Pansus dengan Kemendagri yaitu :

1. Disarankan bahwa penyusunan raperdais tentang kelembagaan Pemda DIY sebaiknya segera diselesaikan dan disahkan tidak perlu menunggu pemetaan urusan pemerintahan yang saat ini sedang disusun oleh pemerintah pusat. Apalagi menunggu peraturan pelaksanaannya yang terkait dengan Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah Daerah. Hal ini dimaksudkan agar tidak mengganggu pelaksanaan pemerintahan di daerah dan dapat mendukung kelancaran pelaksanaan urusan keistimewaan.
2. Terkait dengan pembentukan ULP, KIP, dan KPID. Lembaga-lembaga tersebut boleh diakomodir masuk di dalam raperdais tentang kelembagaan Pemda DIY yang sedang disusun atau boleh terwadahi secara terpisah dengan peraturan daerah (perda) tersendiri.
3. memang sebaiknya raperdais tentang kelembagaan Pemda DIY segera disahkan oleh DPRD DIY tidak perlu menunggu peraturan pelaksanaan Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Namun jika dalam perjalannya tidak

sesuai dengan peraturan pelaksanaannya yang baru dapat segera melakukan penyesuaian kembali terhadap raperdais tentang kelembagaan Pemda DIY tersebut.

4. Saat ini Pemerintah Pusat memang sedang menata kembali berbagai urusan wajib dan pilihan namun hasilnya belum kelihatan, apalagi hal ini berhubungan dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Berdasarkan data wawancara faktor-faktor yang mempengaruhi formulasi kebijakan kelembagaan baru Organisasi Perangkat Daerah tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa adanya pengaruh tekanan dari luar menjadi suatu faktor yang sebisa mungkin harus dihindari karena bisa mempengaruhi lamanya pengambilan keputusan dalam pembuatan kebijakan serta intervensi untuk perubahan kebijakan.

#### 2. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi

Dalam Proses Formulasi Kebijakan Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa Kelembagaan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak ada pengaruh sifat sifat pribadi yang dapat mempengaruhi proses pembentukan Peraturan Daerah Istimewa Kelembagaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

#### 3. Adanya pengaruh kelompok luar

Pengaruh kelompok luar seringkali mempengaruhi pengambilan kebijakan dan keputusan pemerintah dalam proses Formulasi Kebijakan Publik. Kelompok luar ini memberikan ide, usulan, kritik terhadap kebijakan yang akan dibuat pemerintah,

kelompok ini juga menjadi penyambung aspirasi rakyat serta mereka juga menjaga agar kebijakan ini bisa selesai dan bermanfaat untuk masyarakat umum. Dalam proses formulasi kebijakan pembentukan kelembagaan istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta paguyuban warga jogja istimewa sebagai pemerhati keistimewaan Yogyakarta menyampaikan aspirasinya terhadap pembentukan kelembagaan istimewa.

#### 4. Adanya pengaruh keadaan masa lalu

Keadaan masa lalu organisasi cenderung akan selalu menjadi pedoman dalam mengambil keputusan pada masa saat ini, kebiasaan itu oleh para pejabat publik kendati misalnya keputusan-keputusan itu telah dikritik sebagai sesuatu yang salah dan perlu diubah. Kebiasaan keadaan masa lalu dalam proses pembentukan kelembagaan DIY yaitu Parampara Projo, Parampara Projo ini dulunya di kraton berfungsi untuk memberikan nasehat kepada Raja serta Parampara Projo ini adalah orang-orang pilihan yang dipilih oleh sultan sendiri. Parampara Projo ini yang dulunya ada di kesultanan sekarang dibuat di Pemerintah Daerah fungsinya yaitu memberikan pertimbangan, saran dan masukan kepada Gubernur. Paramparaprojo merupakan lembaga non struktural yang sebagian merupakan integrasi dari beberapa lembaga non struktural yang fungsinya akan menjadi satu. Paramparaprojo nanti anggotanya berasal dari tokoh masyarakat, akademisi dan pihak-pihak lain terkait lainnya yang nanti perekrutannya melalui panel. Kelembagaan di Kraton dibedakan menjadi 2 yaitu Kawedanan Ageng Punokawan adalah para pejabat Keraton yang

mengurus operasi (pertanahan, kebudayaan, kesenian dan lain sebagainya) dan Kawedanan yang tidak memakai punokawan adalah para pejabat yang mengurus administrasi dan keuangan, sehingga usulannya keberadaan parampara projo berada langsung dibawah sultan.

*“di dalam undang-undang keistimewaan itu kelembagaan itu mengacu kepada pemerintahan asli nah pemerintahan asli ini kan kraton. Di kraton itu dulu yang namanya parampara praja itu berfungsi memberikan nasihat kepada para raja-raja nah ini yang ditarik kedalam pemerintahan, jadi penasehat penasehat yang dulu ada di kasultanan ini akan di buat di pemda. Jadi penasehat posisinya sebagai WAPIMPRES, parampara projo yang isinya adalah orang-orang pilihan yang dipilih oleh Gubernur yang nanti akan memberikan pertimbangan, saran dan masukan kepada Gubernur langsung”*

Berdasarkan data wawancara faktor-faktor yang mempengaruhi formulasi kebijakan kelembagaan baru organisasi perangkat daerah tersebut, maka dapat disimpulkan adanya pengaruh dari faktor keadaan masa lalu suatu organisasi menjadi cerminan untuk kemajuan kedepannya untuk organisasi. Hal-hal yang dirasakan para pelaku organisasi dan juga yang diamati akan membuat identitas organisasi itu seperti apa yang dilihat.

Hal itu, berarti faktor ini bisa menjadi faktor penghambat maupun pendukung dalam formulasi kebijakan kelembagaan baru Organisasi Perangkat Daerah.

Dikarenakan apabila yang dipengaruhi oleh kebiasaan yang kurang baik ataupun negatif seperti kebiasaan-kebiasaan lama yang diwarisi oleh pejabat publik dalam hal pengambilan keputusan, kebijakan lainnya maka akan berdampak negatif pada lingkungan dan identitas organisasi tersebut. Sedangkan apabila yang mempengaruhi dan yang diikuti adalah kebiasaan lama yang berdampak positif seperti pengambilan keputusan yang sangat teliti, ide dan gagasan yang baik untuk kemajuan organisasi dirasa sangat baik dan efektif untuk diikuti.