

**EKSISTENSI LEMBAGA
NON STRUKTURAL
YANG DIBENTUK OLEH
PEMERINTAH DAERAH
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

**Disusun Oleh
Gerenda Nurwulan**



Tesis

**EKSISTENSI LEMBAGA NON STRUKTURAL
YANG DIBENTUK OLEH PEMERINTAH DAERAH
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

(Studi Latar Belakang Pembentukan dan Konsep Penataan Lembaga Non Struktural)

Diajukan oleh :

Gerenda Nurwulan

18/437201/PHK/10458

telah disetujui oleh:

Pembimbing



Andy Omara, S.H., M.Pub&Int.Law., Ph.D.

Tanggal, 28 Oktober 2020

NIP : 197205151998031005

Tesis
EKSISTENSI LEMBAGA NON STRUKTURAL
YANG DIBENTUK OLEH PEMERINTAH DAERAH
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
(Studi Latar Belakang Pembentukan dan Konsep Penataan Lembaga Non Struktural)

yang dipersiapkan dan disusun oleh

Gerenda Nurwulan

18/437201/PHK/10458

telah dipertahankan di depan Dewan Penguji

pada tanggal

Susunan Dewan Penguji

Pembimbing

Anggota Dewan Penguji

Andy Omara, S.H., M.Pub & Int. Law., Ph.D.

.....

.....

.....

Tesis ini diterima sebagai salah satu persyaratan
untuk memperoleh gelar Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan

Tanggal

Dr. Djoko Sukisno, S.H., C.N

Ketua Pengelola Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Yogyakarta,2020

ttd

Gerenda Nurwulan

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah Rabbil Alamin, tiada kata yang patut diucapkan selain puji dan syukur ke hadirat Allah SWT, atas segala ridha dan karunia-Nya yang diberikan kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan tesis yang berjudul **“Eksistensi Lembaga Non Struktural Yang Dibentuk Oleh Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Latar Belakang Pembentukan dan Konsep Penataan Lembaga Non Struktural)”**. Tesis ini disusun sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar Magister Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

Penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada istri (Aulia Frida Widiasmara) dan kedua anak saya (Pranaja Pandya Putratama dan Kheidira Dahayu Gantari) yang menjadi sumber semangat bagi penulis dalam menyelesaikan tesis ini. Terimakasih yang sebesar-besarnya juga penulis sampaikan kepada:

1. Lembaga Pengelolaan Dana Pendidikan (LPDP) yang telah mendukung penuh pembiayaan perkuliahan dan pelaksanaan penelitian yang dilakukan oleh Penulis.
2. Bapak Andy Omara, S.H., M.Pub & Int.Law., Ph.D, selaku dosen pembimbing tesis penulis yang telah meluangkan waktu, pikiran, dan tenaga untuk membimbing dan mengarahkan penulis selama penulisan Tesis ini. Semoga bapak selalu diberikesehatan dan kemudahan dalam segala urusan.

3. Bapak (Nurfianta), Ibu (Sri Wulani), dan Saudaraku (Inggrit Nurwulan). Terimakasih sudah menjadi keluarga yang sangat demokratis.
4. Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya rekan-rekan Biro Hukum, Biro Organisasi, dan pengurus Lembaga Non Struktural telah amat sangat membantu penulis dalam menyelesaikan Tesis ini.
5. Dosen Pengajar Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan Universitas Gadjah Mada khususnya konsentrasi Hukum Kenegaraan yang telah memberikan ilmu yang sangat bermanfaat.
6. Rekan-rekan Magister Hukum Kenegaraan angkatan 42, Rizky, Akim, Bayu, Shoyin, Taufik, Yudi, Willy, Salah, Dita dan Linda, terimakasih atas ruang diskusi yang telah diberikan dan kebersamaan selama 2 (dua) tahun ini.

Akhir kata, semoga tesis ini memberikan manfaat.

Yogyakarta,

Gerenda Nurwulan

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN PERNYATAAN.....	iv
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR GAMBAR.....	x
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	8
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	9
E. Keaslian Penelitian	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	16
A. Pemisahan Kekuasaan, Pembagian Kekuasaan, dan <i>Check and Balances</i>	16
B. Negara Kesatuan dan Pembagian Kekuasaan Secara Vertikal	21
C. Lembaga Non Struktural.....	30
BAB III METODE PENELITIAN	52
A. Jenis dan Sifat Penelitian.....	52
B. Cara dan Alat Pengumpulan Data.....	53
C. Analisis Hasil Penelitian.....	57
D. Jalannya Penelitian	58

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	61
A. Faktor Yang Melatarbelakangi Pembentukan LNS di Pemda DIY	61
1. Gambaran Umum Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta	61
2. Profil beberapa LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY.....	72
3. Latar Belakang Pembentukan LNS.....	119
B. Faktor Yang Menyebabkan Dasar Hukum Pembentukan LNS Bervariasi	134
1. Kategorisasi LNS.....	134
2. Faktor Penyebab Dasar Hukum Pembentukan LNS Yang Bervariasi	163
3. Derajat Independensi LNS	187
C. Langkah Penataan LNS	203
1. Kriteria dan Opsi Penataan LNS.....	203
2. Penyusunan Regulasi LNS	213
BAB V PENUTUP	218
A. Kesimpulan.....	218
B. Saran.....	220
DAFTAR PUSTAKA	221

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Daftar LNS Yang Dibentuk Oleh Pemda DIY	127
Tabel 2. Faktor Penyebab Dasar Hukum Pembentukan LNS Yang Bervariasi	169

DAFTAR GAMBAR

Bagan Struktur Organisasi Pemda DIY	80
---	----

**EKSISTENSI LEMBAGA NON STRUKTURAL
YANG DIBENTUK OLEH PEMERINTAH DAERAH
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA
(Studi Latar Belakang Pembentukan dan Konsep Penataan Lembaga Non Struktural)**

Gerenda Nurwulan¹, Andy Omara²

INTISARI

Penelitian ini memiliki 3 (tiga) tujuan yaitu untuk mengetahui faktor yang melatarbelakangi pembentukan LNS di Pemda DIY, menganalisis dan mengetahui faktor yang menyebabkan dasar hukum pembentukan LNS bervariasi dengan derajat independensi yang berbeda, dan mengetahui langkah yang tepat dalam rangka melakukan penataan LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY.

Jenis penelitian yaitu penelitian normatif dan bersifat deskriptif. Jenis data yang digunakan yaitu data sekunder yang dikumpulkan dengan studi kepustakaan dengan cara mengkaji dokumen-dokumen atau bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier yang berkaitan dengan masalah hukum yang diteliti.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan penulis, terdapat 3 (tiga) kesimpulan. Pertama, ada 6 (enam) faktor yang melatarbelakangi pembentukan LNS di Pemda DIY yakni konsekuensi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, amanat Pemerintah Pusat, kebutuhan daerah, euforia desentralisasi, upaya memotong rantai birokrasi, dan PD dan UPTD yang belum optimal melaksanakan tugas dan fungsinya. Kedua, ada 4 (empat) faktor yang menyebabkan LNS di Pemda DIY dibentuk dengan dasar hukum yang bervariasi dengan derajat independensi yang berbeda yaitu tidak ada pedoman pembentukan LNS, dasar hukum pembentukan LNS sangat dipengaruhi oleh para penyusun kebijakan, ketidakjelasan dan ketidakseragaman amanat peraturan perundang-undangan, warisan masa lalu. Ketiga, langkah yang dapat dilakukan untuk menata LNS di Pemda DIY yaitu memberikan definisi LNS yang seragam untuk kemudian menjadi kriteria untuk penataan LNS. Menurut penulis, terdapat 4 (empat) kriteria LNS yaitu berkedudukan di luar perangkat daerah, bersifat independen, melaksanakan tugas dan fungsi yang bersifat spesifik, berkedudukan serta bertanggungjawab langsung di bawah Gubernur. Penataan LNS berujung pada 2 (dua) hal yaitu LNS yang telah ada dipertahankan atau dibubarkan.

¹ Mahasiswa Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan Konsentrasi Kenegaraan, Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta

² Dosen Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta

**THE EXISTENCY OF NON STRUCTURAL AGENCY WHICH IS
ESTABLISHED BY THE LOCAL GOVERNMENT OF
YOGYAKARTA SPECIAL REGION
(Study On The Background Of Establishment and Arrangement Concept of
Non Structural Agency)**

Gerenda Nurwulan³, Andy Omara⁴

ABSTRACT

This study has 3 (three) objectives, to determine the background factors of Non Structural Agency (NSA) establishment in The Local Government of Yogyakarta Special Region, to analyze and to determine the factors that cause the variations of legal basis NSA establishment with different degrees of independence, and to determine the right methods in order to organize the NSA which is established by The Local Government of Yogyakarta Special Region.

This method use in this study is normative and descriptive research. The type of data used is secondary data which is collected by literature study by reviewing legal documents or materials, both primary legal materials, secondary legal materials, and tertiary legal materials related to the legal issues under study.

Based on the research conducted by the author, there are 3 (three) conclusions. First, there are 6 (six) factors of NSA establishment in The Local Government of Yogyakarta Special Region. The consequences of Law Number 13 of 2012 concerning the Privileges of Special Region of Yogyakarta, the mandate of the Central Government, the regional government needs, the euphoria of decentralization, efforts to cut bureaucratic chains, and PD and UPTD that are not yet optimal carry out its duties and functions. Second, there are 4 (four) factors that cause NSA in The Local Government of Yogyakarta Special Region to be formed with varying legal bases with different degrees of independence, namely there is no guideline of NSA establishment, the legal basis for the formation of NSA is strongly influenced by policy makers, the ambiguity and non-uniform mandate of statutory regulations. invitation, legacy of the past. Third, methods that can be taken to organize NSA in The Local Government of Yogyakarta Special Region are to provide a uniform definition of NSA which later becomes the criteria for NSA structuring. According to the author, there are 4 (four) criteria for the NSA, namely being positioned outside the regional apparatus, being independent, carrying out specific tasks and functions, having the position and being directly responsible under the Governor. The NSA structuring culminates in 2 (two) things, namely the existing LNS is maintained or disbanded.

³ Master of Constitutional Law Student, Law Faculty, Gadjah Mada University Yogyakarta.

⁴ Lecturer Faculty of Law, Gadjah Mada University Yogyakarta.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia menjalankan pemerintahan berdasarkan kekuasaan yang diserahkan oleh rakyat kepada negara. Adanya pembatasan atas kekuasaan yang diserahkan kepada negara merupakan suatu hal yang perlu dilakukan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang. Dalam konsep *Trias Politica* yang diungkapkan oleh Montesque sebagaimana tercantum dalam buku "*L'espirit Des Lois*", Montesque memisahkan kekuasaan negara menjadi 3 (tiga) cabang kekuasaan utama yaitu:

- a. legislatif yaitu kekuasaan membentuk undang-undang;
- b. eksekutif yaitu kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang;
- dan
- c. yudikatif yaitu kekuasaan mengadili atas pelanggaran suatu undang-undang.⁵

Pemisahan kekuasaan ini sering disebut dengan istilah pembagian kekuasaan secara horizontal. Selain istilah pembagian kekuasaan secara horizontal, dikenal juga istilah pembagian kekuasaan secara vertikal, yaitu pembagian kekuasaan berdasarkan tingkat pemerintahan dengan konsep

⁵ Abu Daud Busroh, 2010, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm.85

pemerintahan atasan dan pemerintahan bawahan.⁶ Di Indonesia, hal ini diejawantahkan dalam bentuk Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah. Dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, kewenangan mengatur suatu negara merupakan domain Pemerintah Pusat namun kewenangan ini dapat diserahkan kepada Pemerintah Daerah dengan tujuan memotong mata rantai birokrasi dan mempercepat akses pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian salah satu tujuan bernegara bangsa Indonesia yaitu untuk mewujudkan kesejahteraan umum diharapkan dapat lebih mudah terwujud.

Dalam rangka melaksanakan kewenangan yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah dalam hal ini Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (Pemda DIY) membentuk organ utama yang dinamakan Perangkat Daerah (PD) dan Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD). Selain PD dan UPTD, Pemda DIY juga membentuk lembaga lain yang berfungsi untuk membantu ketugasan Pemda DIY yang disebut dengan istilah Lembaga Non Struktural (LNS). Berbeda dengan PD dan UPTD yang memiliki keseragaman dasar hukum dalam pembentukannya, LNS memiliki dasar hukum pembentukan yang bervariasi baik di tingkat Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Pembentukan LNS tidak hanya terjadi di pemerintah daerah, namun juga di pemerintah pusat. Pembentukan LNS di pemerintah pusat tidak terlepas dari *teori the new separation of power* yang disampaikan oleh Ackerman. Ackerman berpendapat bahwa telah terjadi pergeseran dalam

⁶ Enny Nurbaningsih, 2019, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah*, Raja Grafindo Persada, Depok, hlm. 17-18.

sistem ketatanegaraan di Amerika yang ditandai dengan kehadiran lembaga baru sebagai cabang kekuasaan lain dalam pemerintahan.⁷ Ackerman menyatakan bahwa:

*“The American system contains (at least) five branches; House, Senate, President, Court, and independent agencies such as federal reserve board. Complexity is compounded by the widening institutional dynamics of the American federal system. The crucial question is not complexity, but whether we Americans are separating power for the right reason.”*⁸

Pendapat Ackerman menjadi salah satu rujukan yang digunakan oleh Tauda dalam bukunya yang berjudul *Komisi Negara Independen, Eksistensi Independent Agencies sebagai Cabang Kekuasaan Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan*.⁹ Tauda menyimpulkan bahwa komisi negara independen merupakan cabang kekuasaan di luar 3 (tiga) cabang kekuasaan konvensional yaitu cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif sehingga dapat diartikan sebagai bagian dari pemisahan kekuasaan baru ataupun cabang kekuasaan keempat.¹⁰

Berbeda dengan latar belakang pembentukan LNS pada pemerintah pusat, pembentukan LNS pada pemerintah daerah bukan kemudian diartikan sebagai kelahiran cabang kekuasaan baru di luar kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Pembentukan LNS lahir dikarenakan adanya

⁷ Ismail Aris, *Kedudukan KPK Dalam Sistem Ketatanegaraan Dalam Perspektif Teori The New Separation of Powers*, Jurnal Jurisprudentie, Volume 5, Nomor 1, Juni, 2018, hlm. 103.

⁸ Bruce Ackerman, *The New Separation of Powers*, Harvard Law Review, Volume 1113, 2003, hlm.728 sebagaimana dikutip oleh Muslim Kasim, Andi Pangerang Moenta, Ahmad Ruslan, *Penataan Lembaga Non Struktural Dalam Rangka Efektivitas Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia*, Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Riau Vol. 8 No. 1, Februari 2019, hlm. 10.

⁹ Gunawan A. Tauda, 2012, *Komisi Negara Independen Eksistensi Independent Agencies Sebagai Cabang Kekuasaan Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Genta Press, Yogyakarta, hlm. 149.

¹⁰ *Ibid*

pembagian kekuasaan vertikal oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang merupakan penjabaran dari kekuasaan eksekutif. Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif melakukan pembagian kekuasaan kepada Menteri selaku pembantu Presiden serta kepada Gubernur, Bupati, dan Walikota selaku pemegang kekuasaan eksekutif di daerah untuk menciptakan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.

LNS bukan merupakan istilah tunggal. Lembaga ini disebut dengan istilah yang bervariasi oleh para ahli. Asshiddiqie secara umum menyebut lembaga ini dengan istilah lembaga-lembaga (*special agencies*) untuk menjelaskan lembaga negara yang sifatnya khusus di luar struktur kementerian namun secara khusus dalam banyak literatur menggunakan istilah *independent bodies*, *auxiliarybodies*, *self-regulatories bodies*, dan sebagainya.¹¹ Istilah lain dikemukakan oleh Mochtar, yang cenderung menyebut lembaga ini sebagai Lembaga Negara Independen dikarenakan sifatnya yang mandiri dan bebas dari campur tangan cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.¹² Berbeda lagi dengan Zoelva yang mengartikan bahwa lembaga negara ini di Indonesia dapat dimaknai sebagai Lembaga Non Struktural (LNS),¹³ sedangkan Lay menyebut lembaga negara ini sebagai lembaga sampiran.¹⁴

¹¹Jimly Asshidiqie, *Beberapa Catatan Tentang Lembaga-Lembaga Khusus dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Bahan Diskusi dan Seminar Nasional Lembaga-Lembaga Non Struktural oleh Kementerian PAN dan RB, 01 Maret 2011, hlm.2.

¹² Zainal Arifin Mochtar, 2016, *Lembaga Negara Independent: Dinamika perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.64.

¹³ Hamdan Zoelva, 2010, *Tinjauan Konstitusional Penataan Lembaga Non Struktural di Indonesia*, Jurnal Negerawan, No 18 November, hlm. 68

¹⁴ Cornelis Lay, *State Auxiliary Agencies*, Jurnal Hukum Jentera Edisi 12 Tahun III, April-Juni, hlm.5

Berdasarkan data dari Biro Organisasi Sekretariat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY hingga tahun 2019 berjumlah lebih dari 60 (enam puluh).¹⁵ Jumlah LNS yang cukup banyak sepatutnya diikuti dengan langkah penataan sehingga dapat memberikan pedoman baik dalam pembentukan dan pengoptimalan tugas dan fungsi LNS. Pada implementasinya, penataan LNS di Pemda DIY seolah belum berjalan. Salah satu hal yang dapat dicermati yaitu LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY seringkali tidak disebut secara tersurat sebagai lembaga non struktural namun acapkali disebut sebagai lembaga yang bersifat independen, lembaga yang bersifat menunjang atau membantu, bahkan ada yang disebut sebagai unit kerja fungsional.¹⁶ Konsekuensi ketidakseragaman penyebutan mengakibatkan bervariasinya bentuk LNS. Dewan, forum, lembaga, badan, komisi, maupun sekretariat bersama merupakan beberapa bentuk LNS yang ada di Pemda DIY.¹⁷ Hingga tulisan ini disusun, belum ada batasan yang jelas

¹⁵ Wawancara dengan Ibu Sari selaku Kepala Bagian Hubungan Kelembagaan Biro Organisasi Setda DIY yang dilakukan pada tahapan persiapan penelitian pada tanggal 10 Maret 2020, pukul 13.00 – 13.45 WIB, bertempat di Kantor Gubernur DIY, Kepatihan Danurejan Yogyakarta.

¹⁶ Lembaga Ombudsman Daerah yang dibentuk berdasarkan Pasal 1 angka 4 Peraturan Gubernur Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta menyebutkan secara tersurat bahwa Lembaga Ombudsman Daerah adalah Lembaga Daerah Yang Bersifat Independen. Istilah lain terjadi pada definisi Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak Korban Kekerasan Rekso Dyah Utami yang diatur dalam Pasal 1 angka (1) Peraturan Gubernur Nomor 5 Tahun 2019 tentang Rekso Dyah Utami yang mendefinisikan Rekso Dyah Utami adalah suatu unit kerja fungsional yang menyelenggarakan pelayanan terpadu bagi korban kekerasan di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta. Lain lagi dengan penyebutan Sekretariat Pemberdayaan Masyarakat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka (3) Peraturan Gubernur Nomor 14 Tahun 2016 tentang Sekretariat Pemberdayaan Masyarakat yang berbunyi Sekretariat Pemberdayaan Masyarakat adalah forum yang berfungsi sebagai wadah untuk membantu Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah dalam menjalankan koordinasi, integrasi, sinkronisasi, simplifikasi.

¹⁷ Beberapa contoh variasi penyebutan LNS yaitu Dewan Kebudayaan (Peraturan Gubernur Nomor 2 Tahun 2019 tentang Dewan Kebudayaan), Forum Tanggung Jawab Sosial Lingkungan Perusahaan (Peraturan Gubernur Nomor 23 Tahun 2018 tentang Pembentukan Forum Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan), Lembaga Ombudsman Daerah (Peraturan

mengenai perbedaan bentuk LNS sebagaimana tercantum di atas. Selain tidak adanya keseragaman penyebutan, dalam praktiknya dasar hukum pembentukan LNS juga tidak sama. LNS di Pemda DIY dibentuk dengan dasar hukum yang bervariasi. Ada yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah, Peraturan Gubernur, maupun Keputusan Gubernur.¹⁸

Dasar hukum merupakan pondasi awal yang penting untuk melihat lebih jauh mengenai substansi LNS. LNS yang dibentuk dengan Peraturan Daerah tentu memiliki derajat yang berbeda dengan LNS yang dibentuk dengan Peraturan Gubernur maupun Keputusan Gubernur. Penulis dalam penjelasan sebelumnya telah menyampaikan bahwa organ utama yang melaksanakan kewenangan Pemda DIY adalah PD dan UPTD. Kedua organ ini telah diatur secara terperinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, baik dari segi definisi, kedudukan, maupun tugas dan fungsi. Dengan demikian, PD dan UPTD telah memiliki keseragaman baik dari segi, istilah, mekanisme pembentukan, maupun ketugasan. Kondisi ini berbeda dengan LNS yang belum memiliki keseragaman dasar hukum sehingga mengakibatkan bervariasinya penamaan dan bentuk LNS.

Gubernur Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta), Badan Promosi Pariwisata (Peraturan Peraturan Gubernur Nomor 74 Tahun 2017 tentang Pembentukan Badan Promosi Pariwisata Daerah Istimewa Yogyakarta), Komisi Penanggulangan AIDS (Peraturan Peraturan Gubernur Nomor 39 Tahun 2012 tentang Komisi Penanggulangan AIDS), Sekretariat Bersama Pemberdayaan Masyarakat (Peraturan Gubernur Nomor 14 Tahun 2016 tentang Sekretariat Pemberdayaan Masyarakat).

¹⁸ Wawancara dengan Ibu Septina Andriani selaku Kepala Bagian Pengawasan Produk Hukum Daerah pada tanggal 10 Maret 2020, pukul 08.00-08.45 WIB bertempat di Kantor Gubernur DIY, Kepatihan Danurejan Yogyakarta.

Hal lain yang tidak kalah penting untuk dibahas dari LNS yaitu terkait independensi. Independensi ini penting untuk melihat peran LNS dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Dengan adanya independensi, campur tangan maupun intervensi dari Pemda DIY dapat diminimalisir sehingga pengambilan kebijakan oleh LNS bersifat lebih obyektif dan tepat sasaran. Independensi yang dimiliki oleh LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY memiliki derajat yang berbeda satu dengan lainnya. Salah satu indikator independensi yang dapat dilihat yaitu mekanisme pengangkatan anggota LNS. LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY memiliki mekanisme yang berbeda satu dengan lainnya. Terdapat mekanisme pengangkatan anggota LNS yang dilakukan dengan penunjukan namun terdapat pula mekanisme pengangkatan anggota LNS yang dilakukan dengan penyeleksian. Adanya perbedaan mekanisme pengangkatan tentunya akan berpengaruh terhadap obyektifitas pelaksanaan tugas dan fungsi yang dilakukan oleh LNS.

Berbagai macam kondisi LNS di Pemda DIY memerlukan langkah konkrit penyelesaian, sehingga LNS mampu melaksanakan tugas dan fungsi secara optimal guna mewujudkan visi dan misi Pemda DIY. Salah satu langkah yang dapat diambil yaitu dengan melakukan penataan, namun perlu dilihat lebih dalam lagi langkah penataan seperti apa yang tepat untuk dilakukan. Dalam rangka memudahkan penulis menentukan langkah penataan LNS, maka menjadi penting untuk terlebih dahulu melihat latar belakang atau filosofi pembentukan LNS, pertimbangan Pemda DIY dalam menentukan dasar hukum pembentukan dan derajat independensi LNS.

Beragamnya keadaan LNS sebagaimana dijabarkan diatas menjadikan tema mengenai LNS menjadi penting untuk diteliti sebab literatur yang membahas mengenai LNS di tingkat daerah masih sangat terbatas. Penulis belum menemukan penelitian yang membahas secara komprehensif mengenai pembentukan LNS di tingkat daerah khususnya LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY. Hasil penelitian terhadap tema ini diyakini tidak hanya bermanfaat secara internal bagi Pemda DIY namun dapat menjadi pedoman bagi pemerintah daerah yang lain dalam membentuk dan melakukan penataan LNS.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, terdapat 3 (tiga) rumusan masalah:

1. Apakah faktor yang melatarbelakangi pembentukan LNS di Pemda DIY?
2. Mengapa LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY diatur dalam dasar hukum yang bervariasi dengan derajat independensi yang berbeda?
3. Bagaimanakah langkah yang dapat dilakukan untuk menata LNS di Pemda DIY?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah sebagaimana tersebut di atas, tujuan dilakukannya penelitian ini yaitu:

1. Mengetahui faktor yang melatarbelakangi pembentukan LNS di Pemda DIY.
2. Menganalisis dan mengetahui faktor yang menyebabkan dasar hukum pembentukan LNS bervariasi dengan derajat independensi yang berbeda.

3. Mengetahui langkah yang tepat dalam rangka melakukan penataan LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY.

D. Manfaat Penelitian

Hasil dari Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan dan pembangunan pada umumnya. Adapun manfaat penelitian ini terdiri dari 2 (dua) segi yaitu:

1. Segi teoritikal

Memberikan penjelasan mengenai latar belakang pembentukan LNS dan konsep penataan LNS di tingkat pemerintah daerah sehingga dapat memberikan manfaat untuk memperkaya khasanah perkembangan ilmu pengetahuan.

2. Segi Praktikal

Memberikan manfaat kepada para praktisi, akademisi, dan para penyusun kebijakan sehingga dapat membentuk dan menata LNS yang tepat sasaran, bermanfaat, dan tidak tumpang tindih tugas dan fungsi dengan lembaga lain.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran kepustakaan yang dilakukan oleh penulis, tidak ditemukan penelitian dengan judul “Eksistensi Lembaga Non Struktural Yang Dibentuk Oleh Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Latar Belakang Pembentukan dan Konsep Penataan Lembaga Non Struktural)”, namun terdapat penelitian yang telah dilakukan terkait dengan lembaga daerah yaitu Tesis yang disusun oleh

Novia Kencana, Mahasiswa Pasca Sarjana Manajemen dan Kebijakan Publik Tahun 2015 dengan judul “Dinamika Kelembagaan (Suatu Kajian tentang Proses Penggabungan Lembaga Ombudsman DIY dan Lembaga Ombudsman Swasta DIY). Penelitian yang dilakukan oleh Novia lebih menekankan pada tahapan proses penggabungan Lembaga Ombudsman DIY dan Lembaga Ombudsman Swasta DIY serta faktor – faktor yang melatarbelakangi penggabungan kedua Lembaga Ombudsman tersebut. Penelitian yang dilakukan oleh penulis berbeda dengan yang dilakukan oleh Novia Kencana. Penelitian Novia Kencana menggunakan pijakan manajemen dan kebijakan publik sedangkan penulis berlandaskan hukum tata negara. Selain itu penelitian Novia Kencana fokus pada tahapan dan faktor yang menyebabkan penggabungan kelembagaan Lembaga Ombudsman sedangkan penulis fokus mengkaji eksistensi LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY. Hal lain yang membedakan yaitu obyek penelitian. Novia meneliti Lembaga Ombudsman sedangkan penulis meneliti lebih dari 1 (satu) LNS yang dibentuk Pemda DIY. Adanya perbedaan dasar keilmuan, perbedaan substansi penelitian, dan obyek penelitian tentu semakin menegaskan perbedaan penelitian yang dilakukan oleh penulis dengan Novia Kencana.

Selain Tesis yang disusun oleh Novia Kencana terdapat beberapa penelitian lain sebagai berikut:

1. Disertasi yang disusun oleh Zainal Arifin Mochtar, Mahasiswa program doktor Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada tahun 2012

dengan judul “Penataan Lembaga Negara Independen Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945”. Fokus penelitian Mochtar yaitu meneliti faktor penyebab kelahiran lembaga negara independen, implikasi keberadaan lembaga negara independen dan mekanisme penataan. Mochtar menyimpulkan 3 (tiga) hal dalam penelitiannya yaitu:

- a. faktor yang mendorong kelahiran lembaga negara independen yaitu reformasi dengan pendekatan neo liberal yang menghasilkan lembaga negara independen yang dibentuk dikarenakan adanya pengaruh dari lembaga donor internasional, kebutuhan percepatan demokrasi di masa transisi, bagian dari pencitraan kekuasaan, mengurangi sengketa langsung antara negara dengan warga, kekecewaan terhadap kinerja lembaga yang sudah ada.
- b. adanya berbagai implikasi melalui kehadiran lembaga negara independen baik secara implikasi yuridis, implikasi administratif yuridis, maupun pola implikasi politis.
- c. penataan lembaga negara independen yang dimulai dengan moratorium atas pembentukan lembaga negara independen, penyusunan cetak biru kelembagaan, dan pemilihan waktu yang tepat untuk melakukan penataan.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis.

Obyek penelitian Mochtar yaitu Lembaga Negara Independen yang

dibentuk oleh Pemerintah Pusat sedangkan obyek penelitian penulis yaitu LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY.

2. Tesis yang disusun oleh Labib Muttaqin, Mahasiswa Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta tahun 2018 dengan judul “Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) Dalam Perspektif Lembaga Non Struktural dan Sistem Ketatanegaraan di Indonesia (Studi Perubahan Kelembagaan Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila menjadi Badan Pembinaan Ideologi Pancasila). Fokus penelitian Labib yaitu mengkaji hubungan kelembagaan antara UKP-PIP dengan BPIP dalam perspektif LNS dan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Dalam penelitian yang dilakukan oleh Labib menemukan bahwa LNS merupakan merupakan kategori *auxiliary state's organ* yang berfungsi untuk menunjang pelaksanaan fungsi negara dan pemerintah sedangkan dari dimensi kedudukan LNS memiliki 4 (empat) dimensi yaitu LNS sebagai Lembaga Pemerintah Non Kementerian, LNS sebagai Lembaga Negara Independen, LNS dalam dimensi semi independen, dan LNS dalam dimensi dependen-eksekutif presiden. Penelitian yang dilakukan oleh penulis berbeda dengan yang dilakukan oleh Labib. Penelitian Labib Fokus pada hubungan kelembagaan antara UKP-PIP dengan BPIP yang lahir dari kewenangan pemerintah pusat sedangkan penulis fokus pada beberapa LNS yang dibentuk Pemda DIY yang lahir dari kewenangan Pemerintah Daerah.

3. Tesis yang disusun oleh Wulandari Mahasiswa Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta tahun 2014 dengan judul “Desentralisasi Lembaga Negara Independen Dalam Negara Kesatuan”. Wulandari fokus membahas mengenai konsep lembaga negara independen yang berada daerah serta bagaimana kemudian lembaga negara tersebut didesentralisasikan. Wulandari menemukan bahwa bentuk desentralisasi Lembaga Negara Independen yang ada di daerah terdiri dari beberapa bentuk yaitu komisi, kantor perwakilan, maupun perwakilan yang masing-masing memiliki perbedaan kewenangan. Komisi di daerah memiliki kewenangan yang sama dengan komisi yang berada di tingkat pusat sedangkan yang berbentuk perwakilan memiliki keterbatasan kewenangan yakni dalam hal pencegahan, pendidikan, sosialisasi, dan pemantauan sedangkan kewenangan lain tetap berada di lembaga negara independen di tingkat pusat. Selain itu dalam penelitiannya Wulandari menawarkan konsep dalam pelaksanaan desentralisasi lembaga negara independen dengan beberapa pilihan antara lain adanya dasar hukum yang menegaskan sifat independensi lembaga negara independen, bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif, pemilihan dan pemberhentian anggota sesuai undang-undang, tidak ada tumpang tindih kekuasaan, seleksi anggota secara transparan dan jujur tidak berdasarkan *political appointee*, keanggotan bersifat ganjil dengan dengan periode pergantian secara bertahap. Penelitian ini berbeda

dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis. Wulandari fokus pada lembaga negara independen yang berada di daerah yang lahir dari kewenangan pemerintah pusat sedang penulis fokus pada LNS yang murni lahir dari kewenangan pemerintah daerah.

4. Penelitian yang dilakukan oleh Andi Sandi Antonius dan Dian Agung Wicaksana, Dosen Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta tahun 2015 dengan judul “Penataan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”. Sandi dan Wicaksana membahas mengenai politik hukum pengaturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian dan desain penataan yang dapat dilakukan dalam penelitian lembaga pemerintah non kementerian. Sandi dan Wicaksana menyimpulkan bahwa terjadi pergeseran politik hukum pengaturan lembaga pemerintah non kementerian yang semula berupa diversifikasi pengaturan¹⁹ dan transformasi nomenklatur²⁰ beralih pada unifikasi nomenklatur dan pengaturan unifikasi.²¹ Pada saat ini pola tersebut menjadi pola re diversifikasi pengaturan.²² Penelitian ini berbeda dengan penelitian

¹⁹ Disebut diversifikasi karena pembentukan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang dulu disebut Lembaga Pemerintah Non Departemen tidak terdapat unifikasi pengaturan. Diversifikasi ini terjadi pada era pasca kemerdekaan sampai dengan tahun 1998.

²⁰ Terdapat perubahan nomenklatur yang melahirkan nomenklatur Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagai wujud unifikasi kelembagaan yang bertahan hingga saat ini.

²¹ Unifikasi ditandai dengan terbitnya Keputusan Presiden Nomor 136 Tahun 1998 tentang Pokok-Pokok Organisasi Lembaga Pemerintah Non Departemen

²² Rediversifikasi pengaturan terjadi pasca terbitnya Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2013 tentang Perubahan Ketujuh atas Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Kementerian. Perpres ini menghilangkan fungsi unifikasi yang telah diatur sebelumnya sebab Kepres ini memungkinkan diaturnya lembaga lain secara mandiri di luar Lembaga Pemerintah Non Kementerian. Contohnya antara lain pembentukan LAN dan BATAN

yang dilakukan oleh penulis. Fokus penelitian Sandi dan Wicaksana yaitu membahas politik hukum pengaturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat sedangkan penulis meneliti mengenai latar belakang pembentukan LNS yang dibentuk di oleh Pemda DIY, penyebab bervariasinya dasar hukum pembentukan LNS, serta konsep penataan LNS.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pemisahan Kekuasaan, Pembagian Kekuasaan, dan *Check and Balances*

Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 pasca amandemen yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Salah satu ciri yang konsisten muncul dari negara hukum baik dari *rechtstaat*²³ maupun *the rule of law*²⁴ yaitu adanya pengakuan dan upaya perlindungan terhadap hak-hak masyarakat. Dalam rangka meminimalisir adanya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh para penguasa terhadap hak-hak masyarakat diperlukan pemisahan kekuasaan. Konsep pemisahan kekuasaan tidak dapat dilepaskan dari teori *trias politica* yang diungkapkan oleh Montesque bahwa diperlukan pemisahan kekuasaan bagi masing-masing cabang kekuasaan. Montesquieu berpendapat bahwa pemisahan kekuasaan yang dilakukan adalah pemisahan secara ketat. Kekuasaan legislatif hanya dilakukan oleh lembaga legislatif, kekuasaan eksekutif hanya dilakukan oleh lembaga eksekutif, dan kekuasaan yudikatif hanya dilakukan oleh cabang kekuatan yudisial. Pada intinya, satu organ hanya memiliki satu fungsi, sebaliknya satu fungsi hanya dilakukan

²³ *Rechtstaat* berlandaskan pada sistem hukum kontinental atau yang sering disebut dengan *civil law*. Konsep negara hukum *rechtstaat* dikenalkan oleh FJ Stahl. FJ Stahl menyampaikan bahwa terdapat setidaknya 4 (empat) ciri negara hukum yaitu pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, adanya pemisahan kekuasaan, pemerintah menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*) dan pengadilan administrasi.

²⁴ *The Rule Of Law* berlandaskan pada sistem hukum *common law*. Konsep *the rule of law* dikenalkan AV Dicey. AV Dicey menyampaikan yaitu supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*) dan konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perorangan (*the constitution based on individual rights*).

oleh satu organ.²⁵ Dalam konsep ini cabang kekuasaan yang satu tidak diperbolehkan mencampuri cabang kekuasaan yang lain. Konsep pemisahan secara murni ini dalam praktiknya banyak mendapat kritik, sebab gagasan pemisahan kekuasaan secara murni tidak pernah dipraktikkan secara murni dan tidak realistis serta berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan di masing-masing cabang kekuasaan negara.

Sebagai respon atas konsep pemisahan kekuasaan murni yang kurang implementatif, teori pemisahan kekuasaan kemudian disandingkan dengan teori pembagian kekuasaan (*division of power*). Teori ini digunakan oleh para ahli hukum tata negara dan ilmu politik karena dalam perkembangan praktik ketatanegaraan tidak mungkin suatu cabang kekuasaan benar-benar terpisah dari cabang kekuasaan lain.²⁶ Menurut Garvey dan Aleinikooff, teori pemisahan kekuasaan terbagi dalam dua bentuk pembagian kekuasaan yaitu pembagian kekuasaan secara vertikal dan horizontal.²⁷ Pembagian kekuasaan secara vertikal dilakukan berdasarkan pada tingkat pemerintahan sedangkan pembagian kekuasaan horizontal dilakukan berdasarkan pada fungsi lembaga negara.²⁸

Selain Garvey dan Aleinikooff, pendapat lain disampaikan oleh Maass yang mengungkapkan teori yang meliputi kedua pembagian kekuasaan baik berdasarkan fungsi negara maupun berdasarkan hubungan pemerintah pusat

²⁵ Jimly Asshiddiqie, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.285.

²⁶ Gunawan A. Tauda, *Op.Cit.*, hlm. 41-42.

²⁷Rika Marlina, *Pembagian Kekuasaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia*, Jurnal Daulat Hukum Vol. 1. No. 1 Maret 2018, hlm. 174.

²⁸ *Ibid*

dan negara bagian atau pemerintah daerah. Menurut Maass, pembagian kekuasaan horizontal disebut sebagai *capital division of powers* sedangkan pembagian kekuasaan vertikal disebut sebagai *areal division of power*.²⁹ Dalam rangka *capital division of powers*, fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif masing-masing diberikan kepada suatu badan sedangkan *areal division of powers* fungsi-fungsi tertentu misalnya moneter dan hubungan luar negeri diberikan kepada pemerintah pusat, sedangkan fungsi-fungsi lainnya diberikan kepada negara bagian atau pemerintah daerah.³⁰

Pendapat Garvey, Aleinikooff, dan Maass selaras dengan argumen Asshidiqie yang menyatakan bahwa pembagian kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*), sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat.³¹

Menurut Fuadi, kata *check* merupakan suatu pengontrolan yang satu dengan yang lain agar suatu pemegang kekuasaan tidak berbuat sebebas-bebasnya yang dapat menimbulkan kesewenang-wenangan sedangkan *balances* merupakan suatu keseimbangan kekuasaan agar masing-masing

²⁹ *Ibid*

³⁰ Edie Toet Hendratno, 2009, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, Dan Federalisme*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. 83.

³¹ Susanto Polamolo, *Reformasi Konstitusi Indonesia: Fenomena Transisi Kekuasaan*, Jurnal Ilmu Hukum Supremasi Hukum, Vol. 11, Nomor 2, Juni 2014, hlm. 8.

pemegang kekuasaan tidak cenderung terlalu kuat sehingga menimbulkan tirani.³²

Cipto menjelaskan bahwa *check and balances* diperlukan untuk menciptakan keseimbangan antara kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif sehingga memperkecil peluang munculnya kekuasaan otoriter yang sulit dikontrol.³³ Menurut Cipto *check and balances* dimaknai bahwa sekalipun kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif secara konstitusi terpisah namun dalam praktiknya pemisahan dalam arti mutlak mustahil terjadi sehingga pemisahan kekuasaan juga dipahami dalam konteks berbagi kekuasaan.³⁴

Terkait istilah pemisahan kekuasaan ataupun pembagian kekuasaan, Jennings membedakan pemisahan kekuasaan dalam arti material dan pemisahan kekuasaan dalam arti formal.³⁵ Pemisahan kekuasaan dalam arti material yaitu pemisahan kekuasaan yang dipertahankan secara tegas dalam fungsi kenegaraan yang secara karakteristik terlihat dalam 3 (tiga) bagian yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Adapun pemisahan kekuasaan dalam arti formal apabila pemisahan kekuasaan itu tidak dibagi secara tegas.³⁶ Menurut Sunny, pemisahan kekuasaan dalam arti material

³² Munir Fuady, 2009, *Teori Negara Hukum Modern*, PT. Refika Aditama, Bandung, hlm.124.

³³ Bambang Cipto, 2007, *Politik Pemerintahan Amerika*, Lingkaran Buku, Yogyakarta, hlm.11.

³⁴ *Ibid*

³⁵ S.I. Jennings, 1956, *The Law And The Constitution*, University Of London Press, London, hlm. 267, sebagaimana dikutip Azhary, 1995, *Negara Hukum Indonesia*, UI Press, Jakarta, hlm. 95.

³⁶ *Ibid*

disebut dengan istilah pemisahan kekuasaan sedangkan pemisahan kekuasaan dalam arti formal disebut dengan nama pembagian kekuasaan.³⁷

Berdasarkan penjelasan para ahli di atas, terdapat ketidakseragaman dalam penyebutan pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan. Menurut Asshiddique, istilah pemisahan kekuasaan maupun pembagian kekuasaan sama saja tergantung konteks pengertian yang dipahami.³⁸ Dalam konstitusi Amerika Serikat, kedua istilah ini sama-sama digunakan hanya saja istilah pembagian kekuasaan digunakan untuk pembagian kekuasaan antara federal dan negara bagian (*territorial division of power*) sedangkan istilah pemisahan kekuasaan digunakan dalam konteks pembagian kekuasaan di tingkat federal yaitu antar legislatif, eksekutif, dan yudikatif (*capital division of power*).³⁹

Implementasi yang dilakukan di Amerika Serikat dilakukan juga di Indonesia. Pelaksanaan pemisahan kekuasaan atau yang sering disebut pembagian kekuasaan secara horizontal dilakukan di tingkat pusat dalam bentuk pemisahan kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif sedangkan konsep pembagian kekuasaan secara vertikal dilakukan dalam bentuk otonomi daerah.

Konsep pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan sebagaimana dijelaskan di atas penting untuk diketahui sebagai kerangka konseptual guna memahami latar belakang kelahiran LNS khususnya di tingkat pemerintahan daerah. LNS di tingkat pemerintah daerah lahir dari konsep pembagian kekuasaan secara vertikal. Hal ini berbeda dengan konsep kelahiran LNS di

³⁷ Ismail Sunny, 1985, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, hlm. 4

³⁸ Jimly Asshiddique, *Op.Cit.*, hlm 288.

³⁹ *Ibid.*

tingkat pusat yang lahir dari konsep pembagian kekuasaan secara horizontal. Selain itu konsep pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan digunakan sebagai alas berpikir untuk memahami pembentukan LNS di tingkat Pemerintahan Daerah.

B. Negara Kesatuan dan Pembagian Kekuasaan Secara Vertikal

Perdebatan mengenai bentuk negara telah dimulai pasca kemerdekaan Indonesia oleh para *founding father*. Para *founding father* terbagi menjadi 2 (dua) kelompok yaitu kelompok negara integralistik dan kelompok negara kesatuan. Soepomo selaku perwakilan kelompok negara integralistik berpendapat bahwa negara kesatuan merupakan bentuk negara yang paling tepat untuk Indonesia sebab mampu menampung beraneka macam suku, agama, ras, antara golongan yang ada di Indonesia. Moh. Yamin selaku perwakilan kelompok negara federal berpendapat bahwa negara federal merupakan bentuk negara yang tepat untuk Indonesia dengan pertimbangan bahwa akan lebih baik apabila semua tenaga sumber daya manusia dikerahkan ke pusat. Daerah belum memiliki sumber daya manusia yang kompeten untuk menjalankan pemerintahan di daerah.⁴⁰ Perdebatan ini akhirnya mengerucut pada pembentukan negara kesatuan yang melahirkan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pembahasan mengenai negara kesatuan tidak dapat dipisahkan dari teori pembagian kekuasaan. Menurut Nurbaningsih, pembagian kekuasaan secara vertikal menimbulkan dua macam sistem kenegaraan yaitu sistem

⁴⁰Nimatul Huda, 2013, *Otonomi Daerah Filosofi Sejarah Perkembangan Dan Problematika*, Pustaka Pejar Offset, Yogyakarta, hlm. 46

negara kesatuan dan sistem negara federal sedangkan pembagian kekuasaan secara horizontal menimbulkan dua sistem pemerintahan yaitu sistem pemerintahan presidensial dan sistem parlementer.⁴¹ Indonesia menganut kedua teori pembagian kekuasaan ini dan diwujudkan dalam bentuk Negara Kesatuan dengan sistem pemerintahan presidensial.

Menurut Strong, hakikat negara kesatuan adalah negara yang tidak terdapat pembagian kedaulatan sebab kekuasaan pemerintah pusat tidak mungkin dibatasi oleh pemerintah daerah.⁴² Selain itu pembentukan undang-undang menjadi kewenangan mutlak pemerintah pusat karena hanya pemerintah pusat yang memiliki supremasi sebagai badan legislatif pusat.⁴³ Dengan demikian walaupun Pemerintah Daerah memiliki kewenangan membuat peraturan perundang-undangan dalam bentuk peraturan daerah, bukan berarti bahwa pemerintah daerah berdaulat sebab pengawasan dan kekuasaan tertinggi masih tetap terletak di pemerintah pusat. Lebih lanjut Strong menyatakan bahwa salah satu ciri negara kesatuan yaitu adanya konsep pemerintahan atasan dan pemerintahan bawahan, yaitu kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak sederajat.⁴⁴ Kekuasaan pemerintah pusat merupakan kekuasaan yang dominan dan tidak ada saingan dari badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan pemerintah di daerah bersifat derivatif (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonom yang luas, oleh karena itu tidak dikenal adanya badan

⁴¹ Enny Nurbaningsih, *Op.Cit.*, hlm 25.

⁴² CF. Strong, 2014, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Nusa Media, Bandung, hlm. 111.

⁴³ *Ibid*

⁴⁴ *Ibid*

legislatif pusat dan daerah yang sederajat melainkan sebaliknya.⁴⁵ Mengutip Strong, Budiarmo menyatakan bahwa ciri yang melekat pada negara kesatuan yaitu supremasi parlemen pusat dan tidak adanya badan berdaulat tambahan.⁴⁶

Bentuk negara kesatuan tercermin dalam Pasal 18 dan Pasal 18 A UUD Tahun 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 18

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18 A

1. hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah; dan
2. hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur

⁴⁵ Moh. Kusnardi & Bintang R. Saragih, 2008, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, hlm. 207.

⁴⁶ *Ibid*

dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Ketentuan dalam Pasal dalam 18 UUD 1945 menegaskan bahwa Indonesia berbentuk negara kesatuan dengan pemberian kebebasan kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Adanya hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 A merupakan perwujudan dari desentralisasi.

Desentralisasi secara etimologis merupakan bahasa Latin yang terdiri dari kata *de* yang artinya lepas dan *centrum* yang artinya pusat, jadi desentralisasi artinya adalah melepaskan diri dari pusat.⁴⁷ Pengertian tersebut tidak kemudian dimaknai bahwa daerah dapat berdiri sendiri dan melepaskan diri dari negara, tetapi dari sudut ketatanegaraan, desentralisasi berarti pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri⁴⁸, dengan kata lain, daerah diberikan otonomi untuk menjadi daerah otonom.

Dengan adanya daerah otonom maka akan terjadi *transfer of political power* baik untuk tujuan politik maupun tujuan administratif.⁴⁹ Tujuan politiknya yaitu mencegah penumpukan kekuasaan dengan *cara transfer of authority and responsibility for public from the central government to subordinate or quasi-independent government organization or the private*

⁴⁷ Koesoemahatmadja, 1979, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, hlm, 14.

⁴⁸ Victor Situmorang, 1994 *Hukum Administrasi Pemerintahan Di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 38.

⁴⁹ Enny Nuirbaningsih, 2019, *Op.Cit*, hlm 47.

sector.⁵⁰ Adapun tujuan administratif yaitu untuk menciptakan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan karena urusan yang memungkinkan diselenggarakan daerah akan diserahkan ke daerah.⁵¹ Dalam kondisi inilah pemerintah daerah berwenang membuat kebijakan yang sesuai dengan kepentingan atau kebutuhan yang berkembang di daerah.⁵² Dengan kebebasan ini, kepentingan daerah yang sangat beragam coraknya dapat diatur.⁵³

Menurut Soejito, desentralisasi terdiri dari 3 (tiga) jenis yaitu;⁵⁴

1. Desentralisasi teritorial

Desentralisasi kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah kepada suatu badan umum (*openbaarlichaam*) seperti persekutuan yang berpemerintahan sendiri.

2. Desentralisasi fungsional

Pemberian kewenangan dari fungsi pemerintahan negara atau daerah untuk diselenggarakan atau dijalankan oleh suatu organ atau badan ahli yang khusus dibentuk untuk itu.

3. Desentralisasi administratif (dekonsentrasi)

Pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat kepada alat perlengkapan atau organ pemerintah sendiri di daerah yakni pejabat-pejabat pemerintah yang ada di daerah untuk dilaksanakan.

⁵⁰ *Ibid*

⁵¹ *Ibid*

⁵² *Ibid*

⁵³ *Ibid*

⁵⁴ Irawan Soejito, 1990, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 29

Pendapat Soejito selaras dengan Van Der Pot yang membedakan desentralisasi menjadi 2 (dua) jenis yaitu teritorial dan yang didasarkan pada wilayah (*gebeidcorporatie*) dan desentralisasi fungsional yang diwujudkan dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan tertentu (*doelcorporatie*).⁵⁵ Sebagai perwujudan desentralisasi fungsional dan menjalankan kebijakan sesuai kebutuhan daerah, pemerintah daerah berhak untuk membentuk organ atau badan ahli. Organ atau badan ahli yang dimaksud dapat berupa dinas, badan, biro maupun badan ahli diluar status kelembagaan pemerintah termasuk kelembagaan non struktural. Kelembagaan non struktural merupakan penyebutan yang telah disesuaikan didalam budaya administrasi Indonesia karena awal mula dikembangkan oleh ahli hukum tata negara sehingga nampak sangat hierarkis dari segi penamaan.⁵⁶ Pada prinsipnya, LNS dibentuk untuk mewujudkan visi dan misi Pemerintah Daerah serta memberikan pelayanan yang lebih optimal kepada masyarakat.

Berdasarkan konsep pembagian kekuasaan secara vertikal, menurut penulis Pemerintah Daerah berfungsi sebagai kepanjangan tangan Presiden untuk menjalankan kekuasaan eksekutif. Berbeda dengan kekuasaan legislatif dan yudikatif yang secara absolut menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

⁵⁵ C.W. Van Der Pot (et al), *Handboek Van Nederlandse Staatsrecht*, 11d druk, W.E.J. Tjeenk Willink – Zwolle, 1983, hlm.525 sebagaimana dikutip oleh Ghazali, *Politik Hukum: Pemberian Kewenangan Pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Dalam Konteks Otonomi Daerah*, *Jurnal Hukum Ekonomi Syariah*, Muamalat Volume VIII, Nomor 1, Juni 2016, hlm. 56-57.

⁵⁶ Dimas Adi Saputra, *Peran Kelembagaan Non Struktural Dalam Praktik Desentralisasi :Studi Kasus Pada BPK2L, BPPB SIMA, dan DP2K Kota Semarang*, *Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintahan*, Volume 7, Nomor 2, April 2018, hlm. 3.

Kekuasaan eksekutif dapat diserahkan kepada daerah guna mewujudkan pemerintahan yang lebih efektif dan efisien.

Dalam konsep negara kesatuan, kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif merupakan kewenangan penyelenggara pemerintahan negara di tingkat pusat. Kekuasaan eksekutif dalam arti kekuasaan pemerintahan berada ditangan Presiden sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Kekuasaan pemerintahan tersebut kemudian diserahkan sebagian ke daerah. Berdasarkan penyerahan sebagian kewenangan tersebut, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan sebagian kekuasaan pemerintahan yang menjadi domain kewenangan Presiden.

Penulis sebelumnya telah menyampaikan bahwa Indonesia berbentuk Negara Kesatuan dengan pilihan desentralisasi. Konsep negara kesatuan telah jelas tercantum dalam UUD 1945 dan masih menjadi kesepakatan hingga hari ini. Meskipun konsep negara kesatuan mengalami dinamika dan penyesuaian sesuai dengan perkembangan zaman, pada prinsipnya desentralisasi dalam negara kesatuan memiliki ciri yang berbeda dengan desentralisasi dalam negara yang menganut sistem federal. Dalam negara kesatuan desentralisasi hanya terjadi dalam kewenangan eksekutif, bukan dalam kewenangan legislatif dan yudikatif sehingga pemerintahan daerah tidak memiliki kompetensi legislatif dan yudikatif.

Pemerintah Daerah sebagai kepanjangan tangan eksekutif tercantum secara tegas dalam Pasal 1 angka 3 dan 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berbunyi sebagai berikut:

3. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.
5. Urusan Pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.

Berdasarkan ketentuan di atas pemerintah daerah melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang notabene merupakan lembaga negara eksekutif. Ketentuan lebih lanjut mengenai rincian urusan pemerintahan diatur dalam Pasal 9 UU 23 Tahun 2014 sebagai berikut:

1. Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut,⁵⁷ urusan pemerintahan konkuren,⁵⁸ dan urusan pemerintahan umum.⁵⁹

⁵⁷ Urusan pemerintahan absolut meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, fiskal nasional dan agama.

⁵⁸ Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar meliputi pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat dan sosial. Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan Desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil, dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olah raga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan, dan kearsipan. Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi.

⁵⁹ Urusan pemerintahan umum meliputi pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika, pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa, pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya, penanganan konflik sosial, koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota, pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila, dan pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal

2. Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
3. Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
4. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.
5. Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Penjelasan lebih lanjut disampaikan oleh Hoessein. Menurut pendapatnya, urusan pemerintahan yang didistribusikan merupakan urusan yang hanya berasal dari Presiden dan tidak berasal dari lembaga negara lainnya.⁶⁰ Urusan yang didistribusikan merupakan urusan dalam ranah eksekutif sehingga muncul beberapa urusan antara lain pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan lain lain. Dalam hal ini tidak lazim untuk menyebut urusan konstitusi legislasi dan yudikatif dalam tataran otonomi daerah.⁶¹ Istilah yang lazim digunakan pada *local government* adalah fungsi pembuatan kebijakan (*policy making function*) dan fungsi pelaksanaan kebijakan (*policy executing function*).⁶² Fungsi pembentukan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang dipilih melalui pemilu, sedangkan fungsi pelaksanaan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang diangkat/birokrat lokal.⁶³ Berdasarkan hal tersebut maka dapat dimaknai bahwa urusan pemerintahan yang bisa didesentralisasikan hanya pada tataran eksekutif, dengan kata lain

⁶⁰ Hanif Nurcholis, 2007, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, hlm. 24.

⁶¹ *Ibid*

⁶² *Ibid*

⁶³ *Ibid*

urusan selain eksekutif tidak bisa dilakukan.⁶⁴ Desentralisasi pada dasarnya bertujuan untuk mengalihkan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan demikian, kekuasaan eksekutif tidak menumpuk di pusat sehingga masyarakat dapat merasakan adanya demokrasi di level daerah.

C. Lembaga Non Struktural

1. Definisi LNS

Menurut Horton, lembaga merupakan suatu sistem norma yang dipakai untuk mencapai tujuan atau aktivitas yang dirasa penting atau kumpulan kebiasaan dan tata kelakuan yang terorganisir.⁶⁵ Lembaga merupakan norma yang dipakai masyarakat untuk memenuhi kebutuhannya berupa kebiasaan (*folkways*) dan tata kelakuan (*mores*).⁶⁶ Lembaga adalah proses yang terstruktur yang dipakai orang untuk menyelenggarakan kegiatannya.⁶⁷ Jadi lembaga pemerintahan adalah sistem aturan atau proses yang terstruktur yang digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah.⁶⁸

Dalam konteks ketatanegaran, kelembagaan ini diwujudkan dalam bentuk lembaga negara yang menjalankan fungsi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Asshidique membagi definisi lembaga negara

⁶⁴Benyamin Hoessein, Makalah yang disampaikan dalam “Diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Jangka Panjang” yang diselenggarakan Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah, BAPPENAS, tanggal 27 November 2012.

⁶⁵ Horton dan Hunt, 1984, *Sociology*, London, Prentice Hall. hlm. 211 sebagaimana dikutip Hanif Nurcholis, 2007, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, hlm. 211.

⁶⁶ *Ibid*

⁶⁷ *Ibid*

⁶⁸ *Ibid*

dalam arti luas dan arti sempit. Lembaga Negara dalam arti luas adalah suatu individu yang menjalankan fungsi *law-creating* atau *law-applying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan sedangkan dalam arti sempit adalah yang mencakup pengertian lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Konstitusi, Undang-Undang, Peraturan Presiden ataupun oleh keputusan-keputusan yang tingkatannya lebih rendah, baik di tingkat pusat ataupun di tingkat daerah.⁶⁹

Selain lembaga negara yang dibentuk di tingkat pusat, Asshidiqie juga menyebut istilah lembaga daerah. Hal ini diungkapkan dalam teori norma sumber legitimasi yang menyatakan bahwa alat-alat perlengkapan negara diklasifikasikan berdasar norma hukum yang menjadi sumber atau pemberi kewenangan kepada lembaga terkait.⁷⁰ Menurut Asshidiqie, klasifikasi lembaga negara di tingkat pusat meliputi:

- a. Lembaga Yang Dibentuk Berdasarkan Undang-Undang Dasar yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden. Lembaga negara pada tingkatan ini antara lain DPR, DPD, Presiden, BPK, MA, dan MK.
- b. Lembaga Yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden. Lembaga Tingkat Kedua ini

⁶⁹Jimly Asshidiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 32-35.

⁷⁰*Ibid*, hlm. 43-45.

merupakan lembaga yang sumber kewenangannya berdasarkan Undang-Undang. Proses pemberian kewenangan melibatkan DPR dan Presiden serta dalam hal tertentu melibatkan DPD. Dengan demikian pembubaran atau perubahan bentuk dan kewenangan lembaga ini juga melibatkan DPR dan Presiden. Contoh Kejaksaan Agung, BI, KPK, KPI, PPATK dibentuk berdasarkan Undang-Undang karena itu tidak dapat diubah atau diubah kecuali dengan merubah Undang-Undang.

- c. Lembaga yang Dibentuk Berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden. Lembaga ini memiliki sumber kewenangan yang murni dari presiden sebagai kepala pemerintahan sehingga pembentukannya sepenuhnya bersumber pada *beleid* presiden (*presidential policy*) . Artinya pembentukan atau perubahan dan pembubaran tergantung kebijakan presiden. Pengaturan mengenai lembaga yang bersangkutan cukup dituangkan dalam peraturan presiden yang bersifat regeling dan pengangkatannya cukup dengan keputusan Presiden.
- d. Lembaga Yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau keputusan pejabat di bawah menteri. Pada tingkatan terendah ini lembaga terkait dibentuk atas inisiatif menteri sebagai pejabat publik

terkait dengan tugas pemerintahan yang menjadi tanggung jawabnya.

Pada tingkat daerah, lembaga-lembaga tersebut disebut lembaga daerah dan tidak dapat disebut lembaga negara. Lembaga daerah dibiayai dengan anggaran belanja negara atau daerah dan memang dimaksudkan bukan sebagai lembaga swasta atau lembaga masyarakat. Kelembagaan Daerah dapat dikategorikan sebagai berikut : ⁷¹

- a. Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan atau diatur dalam UUD;
- b. Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan atau diatur dalam undang-undang;
- c. Lembaga Daerah dibentuk berdasarkan atau diatur dalam peraturan perundang-undangan tingkat pusat lainnya;
- d. Lembaga Daerah Yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi;
- e. Lembaga Daerah Yang dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur;
- f. Lembaga Daerah Yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota; dan
- g. Lembaga Daerah Yang dibentuk berdasarkan Peraturan Bupati/Walikota.

Klasifikasi yang dilakukan oleh Asshiddique sebagaimana tersebut di atas, relevan dengan pembentukan lembaga daerah di Pemda DIY kecuali

⁷¹ *Ibid*, hlm. 46-47.

klasifikasi yang disebut dalam huruf f dan g sebab pembentukan lembaga daerah di tingkat kabupaten/kota bukan merupakan ranah/kewenangan Pemda DIY yang merupakan pemerintahan setingkat pemerintah provinsi. Adapun contoh konkrit pembentukan lembaga daerah dalam ranah Pemda DIY sebagai berikut:

- a. Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan atau diatur dalam UUD

Beberapa contoh lembaga ini antara lain Gubernur, Bupati, Walikota, dan DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota. Contoh lain yaitu Pemerintah Daerah DIY yang bersifat khusus/istimewa sebagaimana diatur dalam Pasal 18 B UUD 1945.

- b. Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan atau diatur dalam undang-undang.

Beberapa contoh lembaga ini antara lain:

- 1) Perangkat Daerah yang dibentuk berdasarkan amanat Pasal 232 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- 2) Dewan Riset Daerah yang dibentuk berdasarkan amanat Pasal 20 ayat (4) UU Nomor 18 tahun 2002 tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi.

3) Komisi Informasi Daerah yang dibentuk berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik

c. Lembaga Daerah dibentuk berdasarkan atau diatur dalam peraturan perundang-undangan tingkat pusat lainnya

Contoh lembaga daerah ini antara lain:

1) Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 90 Tahun 2001 tentang Pembentukan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen Pada Pemerintah Kota Medan, Kota Palembang, Kota Jakarta Pusat, Kota Jakarta Barat, Kota Bandung, Kota Semarang, Kota Yogyakarta, Kota Surabaya, Kota Malang dan Kota Makasar

2) Komisi Penilai AMDAL yang dibentuk berdasarkan amanat Pasal 54 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan.

d. Lembaga Daerah Yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi.

Contoh Lembaga ini yaitu Dewan Kebudayaan DIY yang dibentuk berdasarkan amanat Pasal 30 ayat (1) Peraturan Daerah Istimewa DIY Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pemeliharaan dan Pengembangan Kebudayaan. Ketentuan lebih mendetail mengenai

Dewan Kebudayaan kemudian diatur dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2019.

e. Lembaga Daerah Yang dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur.

Beberapa contoh lembaga ini antara lain :

- 1) Lembaga Ombudsman Daerah DIY yang dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta; dan
- 2) Pusat Perbenihan Yogyakarta yang dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 58 Tahun 2011 tentang Pusat Perbenihan Yogyakarta.

Berdasarkan contoh di atas, terdapat 2 (dua) tipe dalam pembentukan lembaga daerah yaitu dibentuk dan diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan dan yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan kemudian diatur lebih rinci dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya. Menurut penulis, tipe ini akan berpengaruh terhadap legitimasi atau hierarki dari suatu lembaga daerah. Contoh Dewan Kebudayaan dan Lembaga Ombudsman merupakan lembaga daerah yang diatur dalam Peraturan Gubernur, namun berbeda dalam hal memperoleh sumber legitimasi. Dewan Kebudayaan memperoleh legitimasi pembentukan berdasarkan Peraturan Daerah Istimewa yang kemudian diatur dalam Peraturan Gubernur sedangkan Lembaga Ombudsman memperoleh sumber legitimasi berdasarkan Peraturan

Gubernur. Dengan demikian secara hierarki maka Dewan Kebudayaan berkedudukan lebih tinggi daripada Lembaga Ombudsman.

Berdasarkan penelitian Andi Sandi dan Dian Agung, istilah LNS muncul pertama kali pada tahun 1990. Lembaga Negara pertama yang disebut LNS adalah akademi ilmu pengetahuan Indonesia (APII).⁷² Awalnya APII disebut sebagai Majelis Ilmu Pengetahuan Indonesia (MIPI) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1956 tentang MIPI. Pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1990 tentang APII, MIPI berubah nama menjadi APII. Sifat Non Struktural APII dapat dilihat dalam Pasal 4 Undang-Undang 8 Tahun 1990 berbunyi “APII bersifat mandiri dan non struktural serta bukan merupakan badan Pemerintah atau bagian dari badan tersebut.”

Sifat mandiri dan non struktural kemudian disebutkan lebih terperinci dalam penjelasan Pasal 4 yang berbunyi:

“Mandiri dalam pasal ini berarti bahwa dalam memberikan pendapat, saran, dan pertimbangan dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi, APII merumuskannya berdasarkan kebenaran dan obyektivitas ilmiah sesuai dengan kebebasan akademik yang bertanggungjawab. Non struktural berarti bahwa APII tidak memiliki susunan organisasi yang berjenjang. APII bukan merupakan badan Pemerintah, berarti secara organisasi APII bukan merupakan bagian dari badan tersebut dan bukan pula merupakan lembaga negara yang setingkat dengan itu. APII bukan merupakan organisasi sosial politik, organisasi kemasyarakatan, dan organisasi ekonomi. APII juga bukan merupakan suatu organisasi yang mencari keuntungan.”

⁷² Andi Sandi Antonius TT dan Dian Agung Wicaksana, 2015, *Penataan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Laporan Hasil Penelitian Program Hibah Penelitian Dosen Kelompok II Tahun 2015*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, hlm. 100.

Definisi LNS juga dapat ditemukan dalam penjelasan Pasal 8 ayat (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang berbunyi:

“yang dimaksud dengan “lembaga non struktural” adalah institusi yang dibentuk karena urgensi terhadap suatu tugas khusus tertentu yang tidak dapat diwadahi dalam bentuk kelembagaan pemerintahan/negara.”

Selain dalam undang-undang, definisi tentang LNS dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 59 Tahun 2012 yang berbunyi sebagai berikut:

“Lembaga Non Struktural yang selanjutnya disingkat LNS adalah lembaga non eselon yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah dalam rangka menunjang kelancaran pelaksanaan tugas Pemerintah Daerah.”

Dalam UUD 1945 tidak ditemukan definisi maupun pengaturan tentang LNS sehingga memberikan keleluasaan bagi negara untuk membentuk LNS sepanjang memang diperlukan untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan. Selain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, definisi LNS juga disampaikan oleh beberapa pakar tata negara antara lain oleh Zoelva sebagai berikut:

“Lembaga Non Struktural adalah institusi yang dibentuk karena urgensi terhadap tugas khusus tertentu yang tidak dapat diwadahi dalam kelembagaan pemerintah (konvensional) dengan keunikan tertentu dan memiliki karakteristik tugas yang urgen, unik dan terintegrasi serta efektif.”⁷³

Mochtar mengungkapkan bahwa secara terminologi, LNS merupakan lembaga yang berada di luar struktur cabang kekuasaan yang

⁷³ Hamdan Zoelva, *Op.Cit.*, hlm. 62.

ada. Meski dapat pula dibentuk untuk memberikan pertimbangan kepada presiden atau menteri atau dalam rangka koordinasi atau pelaksanaan kegiatan tertentu atau membantu tugas tertentu dari suatu departemen, namun pada prinsipnya lembaga ini tidak termasuk dalam struktur organisasi Kementerian, Departemen, ataupun Lembaga Pemerintah Non Departemen.⁷⁴ Dengan demikian, LNS dapat diterjemahkan menjadi lembaga negara yang tidak berada di struktur apapun sehingga menjadi lembaga negara independen.⁷⁵ Lembaga Negara Independen ini bekerja di luar fungsi legislatif, yudikatif, dan eksekutif, atau percampuran ketiga fungsi tersebut. LNS dapat juga diterjemahkan sebagai LNS dalam pengertian terdapat dalam struktur pemerintahan dan kementerian yang bekerja dibawah eksekutif baik Presiden maupun Kementerian Negara, sehingga menjadi LNS eksekutif atau lembaga negara eksekutif.⁷⁶

Di Amerika Serikat, LNS atau yang sering disebut Komisi Negara dikenal dengan istilah sebagai *administrative agencies*. Menurut Asimov, komisi negara adalah:

*“units of government created by statute to carry out specific tasks in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent.”*⁷⁷

⁷⁴ Zainal Arifin Mochtar, *Op.Cit.* hlm. 57-58.

⁷⁵ *Ibid*

⁷⁶ *Ibid*

⁷⁷ Michael R. Asimov, 2002, *Administrative Law*, The BarBri Group, Chicago, hlm.2. sebagaimana dikutip oleh Denny Indrayana, 2016, *Jangan Bunuh KPK Kajian Hukum Tata Negara Penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi*, Intrans Publishing, Malang, hlm.46.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Labib Muttaqin dengan judul *Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) Dalam Perspektif Lembaga Non Struktural Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Studi Perubahan Kelembagaan Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila Menjadi Badan Pembinaan Ideologi Pancasila)*, Labib menyampaikan 2 (dua) hal penting terkait penelitian LNS yaitu:

a. LNS merupakan *multi dimension agencies*. Berbeda dengan Lembaga Negara Independen yang hanya memiliki satu dimensi kedudukan, LNS paling tidak memiliki 4 (empat) dimensi kedudukan yaitu:⁷⁸

1) LNS dalam dimensi sebagai Lembaga Negara Independen.

LNS disini bersifat independen dan bukan bagian cabang kekuasaan tertentu/bebas dari kekuasaan manapun. Contoh LNS yang bersifat independen adalah KPK, KPU, Komnas HAM, KPI, dan Bawaslu .

2) LNS dalam dimensi Lembaga Pemerintah Non Kementerian.

LNS bersifat dependen. Berada pada cabang eksekutif, melaksanakan kekuasaan eksekutif dan bagian eksekutif. Bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri yang mengoordinasikan. Misal Komite Nasional

⁷⁸ Labib Muttaqin, 2015, *Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) Dalam Perspektif Lembaga Non Struktural Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Studi Perubahan Kelembagaan Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila Menjadi Badan Pembinaan Ideologi Pancasila)*, Tesis, Program Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, hlm. 99-100.

Keselamatan Transportasi, Badan Pelaksanaan Pengelola Masjid Istiqlal, Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus.

3) LNS dalam dimensi semi independen

Berada di luar cabang kekuasaan eksekutif sehingga bersifat independen namun melaksanakan kekuasaan eksekutif dan bertanggungjawab kepada Presiden. Misal Komisi Pengawasan dan Persaingan Usaha, Komisi Kejaksaan Republik Indonesia, Lembaga Perlindungan Saksi dan korban, Konsil Kedokteran Indonesia

4) LNS dalam dimensi dependen eksekutif Presiden

Berkedudukan di bawah presiden dan bertanggungjawab secara langsung kepada Presiden. Misal Dewan Ketahanan Pangan, Dewan Perimbangan Presiden

- b. Penentuan LNS tidak selalu ditentukan oleh dasar hukum pembentukannya namun dapat dilihat dari dimensi kedudukan LNS. Sepanjang memiliki salah satu dimensi dari keempat dimensi tersebut di atas maka dapat disebut LNS.⁷⁹

Pembentukan LNS pada dasarnya memiliki 2 (dua) hal penting yaitu LNS dibentuk untuk memfasilitasi fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi lembaga pemerintahan dan sebagai bentuk partisipasi masyarakat untuk menjamin terlaksananya tugas

⁷⁹ *Ibid*, hlm. 104.

kepemerintahan dengan baik. Dalam konteks LNS yang dibentuk di tingkat Pemerintah Daerah dalam hal ini oleh Pemda DIY, literatur yang membahas LNS masih sangat terbatas sehingga penulis mengacu pada definisi yang disampaikan oleh para ahli dan peraturan perundang-undangan di atas. Pendapat para ahli tersebut menurut penulis masih relevan sebab secara substantif LNS merupakan lembaga yang berada di luar struktur pemerintah, baik di pusat atau ranah pemerintah daerah. Yang membedakan keduanya yaitu LNS di tingkat pusat mempunyai beberapa sifat yaitu bisa menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif bahkan percampuran antara ketiga fungsi tersebut sedangkan dalam konteks pemerintahan daerah LNS hanya berfungsi untuk menjalankan urusan eksekutif yang mendapatkan legitimasi berdasarkan pembagian kekuasaan secara vertikal.

LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY memiliki definisi yang bervariasi. Hal ini dapat dilihat dari beberapa contoh sebagai berikut:

- a. Definisi Dewan Riset Daerah sebagai LNS yang tercantum dalam Pasal 4 Peraturan Gubernur DIY Nomor 26 Tahun 2009 tentang Pembentukan Dewan Riset Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang berbunyi “Dengan Peraturan ini dibentuk DRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang merupakan lembaga non struktural.” Dalam Pasal selanjutnya tidak dijelaskan lebih lanjut mengenai apa yang dimaksud dengan LNS.

- b. Definisi Pusat Perbenihan Yogyakarta sebagai organisasi non struktural sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Gubernur DIY Nomor 58 Tahun 2011 tentang Pusat Perbenihan Yogyakarta yang berbunyi:

“Pusat Perbenihan Yogyakarta adalah organisasi non struktural dalam bentuk Sekretariat Bersama di bidang fasilitasi, informasi dan promosi perbenihan”

Sama halnya dengan Dewan Riset Daerah, dalam Peraturan Gubernur ini tidak menjelaskan lebih rinci mengenai LNS, hanya saja dalam konsiderans huruf b disebutkan ciri organisasi non struktural yaitu bersifat operasional, mandiri, dan berjenjang.

- c. Parampara Praja sebagai LNS disebutkan dalam Pasal 1 angka 4 Peraturan Gubernur Nomor 83 Tahun 2018 tentang Parampara Praja yang berbunyi “Parampara Praja adalah lembaga non struktural yang mempunyai tugas dan fungsi memberikan pertimbangan, saran, dan pendapat mengenai urusan keistimewaan kepada Gubernur.”

Berbeda dengan ketiga contoh LNS sebagaimana tersebut di atas, penyebutan LNS dalam beberapa lembaga yang dibentuk oleh Pemda DIY ini tidak disebutkan secara tersurat

- a. Pasal 1 angka 3 Perda DIY Nomor 1 Tahun 2016 tentang Forum Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan Parampara

Praja memberikan definisi “Forum TSLP adalah forum komunikasi perusahaan dalam rangka melaksanakan tanggung jawab terhadap sosial dan lingkungan perusahaan yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai wadah koordinasi, komunikasi, dan sinkronisasi penyelenggaraan TSLP.”

- b. Pasal 1 angka 4 Peraturan Gubernur Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta mendefinisikan “Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta yang selanjutnya adalah lembaga daerah yang bersifat independen untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintah daerah dan badan usaha, khususnya pada bidang pelayanan publik.”
- c. Pasal 1 angka 3 Peraturan Gubernur DIY Nomor 14 Tahun 2016 tentang Sekretariat Pemberdayaan Masyarakat memberikan definisi “Sekretariat Pemberdayaan Masyarakat yang selanjutnya disebut Sebermas adalah forum yang berfungsi sebagai wadah untuk membantu Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah dalam menjalankan koordinasi, integrasi, sinkronisasi, simplifikasi.”

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, definisi LNS tidak hanya dimaknai secara tekstual bahwa LNS harus dituliskan secara tegas sebagai

lembaga non struktural. LNS yang dimaksud penulis dalam penelitian ini merupakan lembaga yang memiliki beberapa karakter sebagai berikut:

- a. merupakan lembaga yang dibentuk oleh Pemda DIY berdasarkan Peraturan Daerah, Peraturan Gubernur, maupun Keputusan Gubernur;
- b. bukan merupakan PD atau UPTD;
- c. dibentuk untuk menunjang ketugasan Pemda DIY atau melaksanakan tugas khusus yang tidak dapat dilaksanakan PD atau UPTD;
- d. pembiayaan bersumber pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; dan
- e. unsur keanggotaan terdiri atas unsur pemerintah, swasta, dan/atau masyarakat sipil.

2. Independensi LNS

Pada prinsipnya, kelahiran LNS yang terjadi di pemerintah pusat dan pemerintah daerah berlandaskan pada 2 (dua) hal. Pada tingkat pusat kelahiran LNS tidak terlepas dari *teori the new separation of power* sedangkan pada tingkat daerah kelahiran LNS merupakan konsekuensi desentralisasi. Salah satu kesamaan diantara keduanya yaitu kelahiran LNS baik di tingkat pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dilatarbelakangi belum optimalnya kinerja institusi/ lembaga negara yang ada sehingga LNS diharapkan mampu menjadi lembaga yang independen yang mampu bekerja dengan lebih leluasa untuk membantu mewujudkan

visi dan misi Pemda DIY. Dengan demikian independensi akan berpengaruh terhadap seberapa optimal pelaksanaan tugas dan fungsi yang dilakukan oleh LNS.

Berdasarkan kamus besar bahasa Indonesia, independensi diartikan yang berdiri sendiri, yang berjiwa bebas, tidak terikat, merdeka, bebas.⁸⁰ Pengertian independen yaitu adanya kebebasan, kemerdekaan, kemandirian, tidak dalam dominasi personal, institusional sehingga ada pelaksanaan kehendak bebas (*free will*) yang terwujud tanpa ada pengaruh secara signifikan merubah pendiriannya untuk membuat keputusan atau kebijakan.⁸¹

Penelitian yang dilakukan oleh Ramadani dengan Judul Independensi Lembaga Negara Independen di Indonesia, menyatakan bahwa konsep independensi suatu lembaga setidaknya dapat dilihat dari 2 (dua) hal yaitu:

- a. Sebagai Lembaga yang mandiri atau *independent agencies* dalam pengertian bebas dari kontrol langsung presiden atau terpisah dari lembaga eksekutif; dan

⁸⁰ KBBI, *Independen*, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/independen>, diakses pada tanggal 10 April 2020.

⁸¹ Hendra Nurtjahjo, *Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen, (State Auxiliary Agencies) di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Tahun ke-35, No.3, Juli September 2005, hlm. 280.

- b. Lembaga yang bersifat mengatur atau *self regulatory agencies* yakni lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengeluarkan berbagai regulasi dalam sektor tertentu.⁸²

Asshiddiqie menggolongkan independensi menjadi 3 (tiga) jenis yaitu:⁸³

- a. Independensi institusional atau struktural yang dapat dilihat dari mekanisme hubungan antar lembaga negara;
- b. Independensi fungsional yang dilihat dari pengambilan keputusan berupa *goal independency* yaitu bebas dalam menetapkan tujuan atau kebijakan pokok dan *instrument independence* yaitu bebas dalam menentukan instrument kebijakan yang tidak ditetapkan sendiri; dan
- c. Independensi administratif yaitu merdeka dalam menentukan kebijakan administrasi untuk mendukung kedua jenis independensi di atas yaitu berupa :
 - 1) independensi keuangan, yakni merdeka dalam menentukan anggaran pendukung; dan
 - 2) independensi personalia yakni merdeka dalam mengatur dan menentukan pengangkatan serta pemberhentian personalia kepegawaian sendiri.

⁸² Rizki Ramadani, 2016 , *Independensi Lembaga Negara Independen (Studi Dalam Konsep Independent Regulatory Agencies)*, Tesis, Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, hlm. 27.

⁸³ Jimly Asshiddiqie, 2008, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, BIP Kelompok Gramedia, Jakarta, hlm. 879-880.

Terkait kriteria independensi, Mochtar merumuskan 8 (delapan) kriteria independensi sebagai berikut :⁸⁴

- a. lembaga yang lahir dan ditempatkan di luar cabang kekuasaan yang ada;
- b. proses pemilihan melalui seleksi dan bukan melalui *political appointee*;
- c. mekanisme pemilihan dan pemberhentian pengurus berdasar peraturan yang mendasarinya;
- d. adanya keterlibatan masyarakat dalam proses pemilihan;
- e. kepemimpinan yang bersifat kolektif dan kolegial;
- f. bukan merupakan lembaga negara utama yang tanpa keberadaannya negara mustahil berjalan namun bukan berarti tidak penting untuk ada;
- g. bisa mengeluarkan aturan sendiri yang berlaku secara umum; dan
- h. adanya basis legitimasi di konstitusi ataupun undang-undang.

Kata independensi telah disinggung dalam UUD 1945 sebagaimana tercantum dalam Pasal 23D UUD 1945 pasca amandemen yang berbunyi sebagai berikut:

“Negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur dengan undang-undang.”

⁸⁴ Zainal Arifin Mochtar, *Op.Cit*, hlm. 64.

Ketentuan Pasal ini kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia. Dalam Pasal 4 ayat (2) UU BI berbunyi:

“Bank Indonesia adalah lembaga negara yang independen, bebas dari campur tangan Pemerintah dan atau pihak-pihak lainnya, kecuali untuk hal-hal yang secara tegas diatur dalam undang-undang ini”

Penjelasan lebih lanjut independensi diterangkan dalam Penjelasan Umum paragraf 12 sebagai berikut:

“Kedudukan Bank Indonesia sebagai lembaga negara yang independen berada di luar pemerintahan sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang ini. Independensi ini membawa konsekuensi yuridis logis bahwa Bank Indonesia juga mempunyai kewenangan mengatur atau membuat/menerbitkan peraturan yang merupakan pelaksanaan Undang-undang dan menjangkau seluruh bangsa dan negara Indonesia. Dengan demikian, Bank Indonesia sebagai suatu lembaga negara yang independen dapat menerbitkan peraturan dengan disertai kemungkinan pemberian sanksi administratif.”

Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (2) diterangkan mengenai makna independensi sebagai berikut:

“Bank Indonesia sebagai lembaga negara yang independen di bidang tugasnya berada di luar pemerintahan dan lembaga lain sebagaimana ditetapkan dalam Undang-undang ini. Dalam pelaksanaan tugasnya Bank Indonesia menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Selain itu, laporan keuangan Bank Indonesia diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.”

Selain UU BI independensi juga dapat dilihat dari Pasal 3 Undang-Undang No 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi yang berbunyi:

“Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.”

Frasa “kekuasaan manapun” kemudian dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 3 sebagai berikut:

“Dalam ketentuan ini yang dimaksud kekuasaan manapun adalah kekuatan yang dapat mempengaruhi tugas dan wewenang KPK atau anggota Komisi secara individual dari pihak eksekutif, yudikatif, legislatif, pihak-pihak lain yang terkait dengan perkara tindak pidana korupsi, atau keadaan dan situasi ataupun dengan alasan apapun.”

Menurut penulis, terlepas penjelasan mengenai independensi yang disampaikan oleh para ahli dan beberapa peraturan perundang-undangan merupakan independensi yang digunakan untuk LNS di tingkat pusat, hal tersebut masih relevan untuk digunakan sebagai batasan untuk melihat independensi LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY sebab pada prinsipnya terdapat kesamaan latar belakang pembentukan LNS di tingkat pusat dan daerah yaitu lembaga yang sudah dibentuk belum optimal melaksanakan tugas dan fungsinya sehingga kebutuhan masyarakat dianggap belum bisa terakomodir oleh lembaga-lembaga yang telah terbentuk. Berdasarkan pendapat para ahli dan ketentuan peraturan perundang-undangan, penulis memberikan batasan independensi dalam penelitian ini yang meliputi:

1. proses pemilihan melalui seleksi dan bukan melalui penunjukan;
2. mekanisme pemilihan dan pemberhentian pengurus berdasar peraturan yang telah ditetapkan;

3. adanya keterlibatan masyarakat dalam pemilihan dan penentuan anggota; dan
4. kebebasan menentukan prioritas anggaran.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis dan Sifat Penelitian

Jenis penelitian dalam penulisan ini yaitu penelitian normatif. Soekanto dan Mamudji memberikan definisi penelitian hukum normatif sebagai penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan kepustakaan (data sekunder) yang mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.⁸⁵ Fokus utama penulisan ini yaitu penelitian sejarah hukum dan penelitian mengenai sinkronisasi vertikal dan horizontal. Penelitian sejarah hukum digunakan untuk melihat latar belakang pembentukan LNS di Pemda DIY sedangkan penelitian terhadap sinkronisasi vertikal dan horizontal digunakan untuk menganalisis faktor yang menyebabkan dasar hukum pembentukan LNS bervariasi serta untuk menganalisis derajat independensi LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY. Penulis juga melakukan pengumpulan data melalui wawancara yang semata-mata bertujuan untuk memperkuat data sekunder.

Sifat penelitian ini yakni penelitian deskriptif yang bertujuan untuk menata dan mengklasifikasikan gejala-gejala yang akan digambarkan oleh penulis dengan sebanyak mungkin diusahakan mencapai kesempurnaan atas

⁸⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2007, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 14.

dasar bangunan permasalahan penelitian.⁸⁶ Adapun obyek yang digambarkan oleh penulis yaitu gambaran yang lengkap dan jelas mengenai LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY. Berdasarkan gambaran tersebut, penulis memberikan argumentasi yang bertujuan untuk memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya menurut hukum dilakukan terhadap fakta yang diperoleh dari hasil penelitian.

B. Cara dan Alat Pengumpulan Data

Jenis data dalam suatu penelitian terdiri dari data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat sedangkan data sekunder merupakan data dari bahan kepustakaan.⁸⁷ Penulis menggunakan data sekunder dalam penelitian ini yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas.⁸⁸ Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, traktat, maupun bahan hukum dari zaman penjajahan yang masih berlaku.⁸⁹ Beberapa bahan hukum primer yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan

⁸⁶ Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 107.

⁸⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit*, hlm 12.

⁸⁸ Zainuddin Ali, *Op.Cit*, hlm 181.

⁸⁹ Maria SW. Sumardjono, 2019, *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum, Edisi Revisi*, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, hlm.22.

- Undang-Undang Nomor 3 Jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta;
2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
 3. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;
 4. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah;
 5. Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta;
 6. Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 58 Tahun 2011 tentang Pusat Perbenihan Yogyakarta;
 7. Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 74 Tahun 2017 tentang Pembentukan Badan Promosi Pariwisata; dan
 8. Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2019 tentang Satuan Perlindungan Masyarakat Rescue Istimewa.

Bahan hukum sekunder merupakan bahan penelitian yang mendukung dan memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer meliputi rancangan undang-undang, hasil penelitian, hasil karya dari kalangan pakar

hukum (buku, karya ilmiah, pendapat).⁹⁰ Beberapa bahan hukum sekunder yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini antara lain:

1. Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;
2. Buku yang ditulis oleh Zainal Arifin Mochtar berjudul *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataanya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi* yang diterbitkan oleh PT Raja Grafindo Persada pada tahun 2016;
3. Buku yang ditulis oleh Enny Nurbaningsih dengan judul *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah* yang diterbitkan oleh Raja Grafindo Persada pada tahun 2019;
4. Buku yang ditulis oleh Gunawan A Tauda dengan judul *Komisi Negara Independen Eksistensi Independent Agencies Sebagai Cabang Kekuasaan Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan* yang diterbitkan oleh Genta Press, Yogyakarta pada tahun 2012; dan
5. Jurnal yang ditulis oleh Muslim Kasim, Andi Pangerang Moenta, Ahmad Ruslan dengan judul *Penataan Lembaga Non Struktural Dalam Rangka Efektivitas Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia*, yang dimuat dalam Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Riau Vol. 8 No. 1, Februari 2019.

Selain itu, digunakan juga bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer

⁹⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit*, hlm 13.

maupun sekunder, contohnya Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris, Ensiklopedia, Indeks Kumulatif, dan seterusnya.⁹¹ Penulis menggunakan Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring pada alamat website <https://kbbi.kemdikbud.go.id/> yang dikelola oleh Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia,

Dalam penelitian hukum normatif teknik pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan untuk mengumpulkan data sekunder yang pada umumnya berbentuk tertulis dengan jalan mengkaji dokumen-dokumen atau bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier yang berkaitan dengan masalah hukum yang diteliti.⁹² Selain itu dalam melakukan penelitian, penulis juga melakukan komunikasi secara langsung dengan narasumber untuk menggali lebih dalam bahan hukum primer maupun sekunder. Adapun alat yang digunakan untuk pengumpulan data yaitu peraturan perundang-undangan, buku, jurnal dan pedoman wawancara terstruktur.

Penulis melakukan wawancara terhadap para penyusun kebijakan dan para pelaku LNS. Penyusun kebijakan yaitu Biro Hukum Setda DIY dan Biro Organisasi Setda DIY sedangkan pelaku LNS antara lain Lembaga Ombudsman DIY, Dewan Riset Daerah, Parampara Praja, Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak Korban Kekerasan Rekso Dyah Utami. Kedua pihak tersebut di atas menjadi obyek wawancara penulis dengan pertimbangan bahwa para penyusun kebijakan dan LNS merupakan pelaku

⁹¹ *Ibid*

⁹² *Ibid*, hlm. 160.

langsung terkait dengan pembentukan LNS dan mempunyai kompetensi untuk menjelaskan mengenai permasalahan yang diteliti oleh penulis. Penulis membatasi jumlah LNS yang diteliti sejumlah 9 (sembilan) LNS. LNS yang diteliti adalah LNS yang memiliki perbedaan penyebutan dan dasar hukum pembentukan sehingga penulis dapat menggali lebih lanjut mengenai karakter masing-masing LNS.

C. Analisis Hasil Penelitian

Analisis data merupakan proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan. Data yang berhasil diperoleh dengan melakukan studi pustaka dan wawancara terstruktur kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif yaitu dengan mengkategorisasikan permasalahan dan data yang diteliti untuk kemudian dianalisis secara komprehensif dengan tetap memperhatikan otentifikasi data dan korelasi dengan permasalahan yang dikaji. Berdasarkan analisis tersebut diharapkan memberikan gambaran menyeluruh untuk menghasilkan kesimpulan yang sistematis dan komprehensif terkait eksistensi LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY.

Penulis menggunakan pendekatan historis dan pendekatan perundang-undangan. Pendekatan historis diperlukan digunakan untuk melihat latar belakang pembentukan, pola pikir yang melahirkan keberadaan LNS, dan perkembangan LNS di Pemda DIY. Pendekatan historis digunakan untuk menjawab rumusan masalah pertama yaitu mengenai latar belakang pembentukan LNS di Pemda DIY. Adapun pendekatan perundang-undangan

dilakukan dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan LNS di Pemda DIY. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menjawab rumusan masalah mengenai dasar hukum dan derajat independensi LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY. Hasil dari pendekatan historis dan pendekatan peraturan perundang-undangan digunakan untuk menjawab rumusan masalah yang ketiga yaitu menentukan langkah yang dapat dilakukan untuk melakukan penataan LNS.

D. Jalannya Penelitian

Penulis menempuh 3 (tiga) tahapan dalam melakukan penelitian yaitu :

1. Tahap Persiapan

Pada tahapan ini, penulis memulai dengan kegiatan pra penelitian yakni pencarian dan pemilihan objek penelitian serta inventarisir dan pemilihan bahan kepustakaan. penulis juga melakukan komunikasi awal dengan para pihak yang terlibat dalam penelitian. Penulis kemudian mengajukan judul beserta rumusan masalah dari usulan penelitian kepada Ketua Bagian Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta yang dilanjutkan dengan penunjukan dosen pembimbing. Proses selanjutnya yang dilakukan yaitu konsultasi untuk perbaikan proposal dengan dosen pembimbing. Proposal yang telah diperbaiki dan disetujui oleh dosen pembimbing kemudian diajukan untuk dilakukan seminar proposal.

2. Tahap Pelaksanaan

Pada tahap pelaksanaan penulis melakukan penelitian kepustakaan dan pengkajian data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Penulis juga melakukan wawancara kepada Biro Hukum, Biro Organisasi, dan LNS untuk mendukung data sekunder yang penulis peroleh. Penulis melakukan konsultasi dengan dosen pembimbing untuk perbaikan laporan penelitian. Laporan penelitian yang telah disetujui dosen pembimbing kemudian diajukan untuk dilakukan seminar hasil.

3. Tahap penyelesaian

Pada tahapan ini penulis melakukan penyusunan tesis yang dikonsultasikan dengan dosen pembimbing untuk penyempurnaan. Setelah mendapatkan persetujuan dari dosen pembimbing, penulis mempresentasikan tesis di depan dewan penguji sebagai bentuk pertanggungjawaban.

E. Kesulitan Selama Penelitian

Kesulitan yang dihadapi selama penelitian yaitu terbatasnya bahan hukum yang menjelaskan mengenai LNS yang dibentuk oleh pemerintah daerah dan digitalisasi peraturan perundang-undangan yang belum berjalan sepenuhnya di Pemda DIY. Selain itu adanya pandemi Covid-19 menyebabkan beberapa narasumber membatasi diri untuk menerima wawancara. Penulis mengatasi hambatan tersebut dengan melakukan kunjungan ke bagian dokumentasi dan tata usaha Biro Hukum Sekretariat Daerah DIY untuk menginventarisir dan mencari peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai LNS. Selain itu penulis melakukan

pendekatan personal untuk meyakinkan para narasumber agar berkenan untuk diwawancara.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Faktor Yang Melatarbelakangi Pembentukan LNS di Pemda DIY

1. Gambaran Umum Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta

Eksistensi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) telah dimulai pada tahun 1775 tepatnya pada tanggal 13 Maret 1775 ketika Pangeran Mangkubumi yang bergelar Sultan Hamengkubuwono I mendirikan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat. Eksistensi Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat tetap diakui baik pada masa Kolonial Hindia Belanda dan pada masa pendudukan Jepang. Pada masa Kolonial Hindia Belanda, pengaturan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat diatur dalam kontrak politik tahun 1877, 1921, dan 1940, antara Sultan dengan Pemerintah Kolonial Belanda.⁹³ Pemerintah Hindia Belanda mengakui Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman sebagai kerajaan yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahannya sendiri yang dikenal dengan istilah *zifbesturende landschappen*.⁹⁴ Pada masa pendudukan Jepang, Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat diakui

⁹³ Pemerintah Daerah DIY, *Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta*, <https://jogjaprovo.go.id/profil/3-sejarah>, diakses pada tanggal 21 Juli 2020

⁹⁴ *Ibid*

sebagai Daerah Istimewa atau *Kooti* dengan *Koo* sebagai kepalanya, yakni Sri Sultan Hamengku Buwono IX.⁹⁵

Pasca proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, Sultan Hamengku Buwono IX dan Adipati Paku Alam VIII memutuskan untuk menjadi bagian dari Indonesia melalui Maklumat tanggal 5 September 1945 yang kemudian dikukuhkan dengan Piagam Kedudukan Presiden Republik Indonesia tanggal 6 September 1945.⁹⁶ Hal ini penting dipahami karena dari sisi keorganisasian keduanya memiliki struktur yang lengkap dan lebih siap untuk menjadi sebuah negara merdeka.⁹⁷ Pengakuan dan penghormatan pemerintah terhadap komitmen Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat untuk berintegrasi dengan Indonesia diwujudkan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta. Kedua undang-undang ini merupakan pengakuan terhadap 2 (dua) hal yaitu eksistensi DIY dan pengakuan terhadap kewenangan untuk menangani berbagai urusan dalam menjalankan pemerintahan serta urusan yang bersifat khusus. Kedua undang-undang tersebut menyatakan bahwa DIY

⁹⁵ *Ibid*

⁹⁶ Maklumat 5 September 1945 telah merubah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai *Zelfbesturende Landschappen* atau daerah Swapraja menjadi sebuah daerah yang bersifat istimewa di dalam teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁹⁷ Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, hlm. 7.

merupakan daerah setingkat provinsi dan meliputi bekas Daerah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Daerah Kadipaten Pakualaman.⁹⁸

Hal unik yang membedakan DIY dengan daerah lainnya yaitu adanya 3 (tiga) kedudukan yang dimiliki oleh Gubernur DIY yaitu sebagai kepala daerah, sebagai perwakilan pemerintah pusat di daerah, dan sebagai Sultan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat. Kedudukan sebagai Sultan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat merupakan wujud keistimewaan Yogyakarta dan merupakan pilihan untuk menjamin keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis dan keberlanjutan institusi Kesultanan dan sebagai warisan budaya bangsa dan dunia. Sebagai kepala daerah dan perwakilan pemerintah pusat di daerah, Gubernur didukung oleh PD. Secara legal formal struktur organisasi PD Pemda DIY pertama kali diatur dengan Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 1960 tentang Susunan Organisasi dan Formasi Pegawai Instansi Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Struktur perangkat daerah Pemda DIY kemudian mengalami perubahan sesuai dengan dinamika kelembagaan. Pengaturan kelembagaan Pemda DIY sampai dengan

⁹⁸ 15 (lima belas) urusan yang diserahkan pada Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta melalui UU No. 19 Tahun 1950 meliputi urusan umum, urusan pemerintahan umum, urusan agraria, urusan pengairan, jalan-jalan dan gedung-gedung, urusan pertanian, perikanan dan koperasi; urusan kehewanan, urusan kerajinan, perdagangan dalam negeri dan perindustrian; urusan perburuhan, urusan sosial, urusan pembagian (distribusi), urusan penerangan, urusan pendidikan, pengajaran dan kebudayaan; urusan kesehatan, urusan lalu lintas dan angkutan bermotor; dan urusan perusahaan.

tahun 2015 belum bersifat integral. Pengaturan Dinas, Badan, maupun Biro yang merupakan bagian dari PD diakomodir dalam peraturan perundang-undangan yang terpisah antara satu dengan lainnya.

Dasar hukum pembentukan PD di Pemda DIY terintegrasi pasca berlakunya Peraturan Daerah Istimewa Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (Perdais 3 Tahun 2015). Perdais 3 Tahun 2015 menggabungkan pengaturan kelembagaan Pemda DIY dalam 1 (satu) wadah. Pengintegrasian ini terlihat dari pencabutan beberapa Peraturan Daerah yang mengatur kelembagaan antara lain:

1. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tatakerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta;
2. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tatakerja Dinas Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta;
3. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tatakerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Lembaga Teknis Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta;

4. Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tatakerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

Pengaturan mengenai PD telah diatur berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (PP Nomor 18 Tahun 2016) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Pasal 1 angka 1 PP Nomor 18 Tahun 2016 memberikan definisi perangkat daerah sebagai berikut:

“Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.”

Perangkat Daerah kemudian diklasifikasikan menjadi beberapa jenis sebagaimana ketentuan dalam Pasal 5 PP Nomor 18 Tahun 2016 yang berbunyi:

1. Sekretariat Daerah provinsi mempunyai tugas membantu gubernur dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan administratif.
2. Sekretariat DPRD provinsi mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan dan keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD provinsi, serta menyediakan dan mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD provinsi dalam melaksanakan hak dan fungsinya sesuai dengan kebutuhan.
3. Inspektorat Daerah provinsi mempunyai tugas membantu gubernur dalam membina dan mengawasi pelaksanaan

Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan oleh Perangkat Daerah.

4. Dinas Daerah provinsi mempunyai tugas membantu gubernur melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan yang ditugaskan kepada Daerah provinsi.
5. Badan Daerah provinsi mempunyai tugas membantu gubernur melaksanakan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi. Unsur penunjang Urusan Pemerintahan meliputi perencanaan, keuangan, kepegawaian, pendidikan dan pelatihan, penelitian dan pengembangan, fungsi penunjang lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Definisi mengenai dinas dan badan sebagaimana dimaksud pada angka 4 dan angka 5 ditegaskan dalam Pasal 1 angka 13 dan Pasal 1 angka 14 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembentukan dan Klasifikasi Cabang Dinas dan Unit Pelaksana Teknis Daerah yang berbunyi:

Pasal 1 angka 13

Dinas adalah Perangkat Daerah yang merupakan unsur pelaksana Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Pasal 1 angka 14

Badan adalah Perangkat Daerah yang merupakan unsur penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas maka pada prinsipnya ada 5 (lima) fungsi utama yang dilakukan oleh PD yaitu perumus kebijakan dan pengoordinasian administratif, sebagai unsur pelaksana, unsur penunjang, pembinaan pengawasan administratif dan pendukung ketugasan. Selain PD dikenal juga UPTD yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016. Pasal 19

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 memberikan kesempatan bagi Pemerintah Daerah untuk membentuk UPTD.

“Pada Dinas Daerah provinsi dapat dibentuk unit pelaksana teknis dinas Daerah provinsi untuk melaksanakan kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang tertentu.”

Penjabaran mengenai UPTD kemudian diatur lebih detail dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembentukan dan Klasifikasi Cabang Dinas dan Unit Pelaksana Teknis Daerah. Dalam Pasal 1 angka 16 diatur definisi UPTD sebagai berikut :

“Unit Pelaksana Teknis Daerah yang selanjutnya disingkat UPTD adalah organisasi yang melaksanakan kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang tertentu pada Dinas atau Badan Daerah”

Kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang dalam Pasal 1 angka 16 diatur secara terperinci dalam penjelasan Pasal 1 angka 16 dan angka 17 yang berbunyi:

Pasal 1 angka 16

Tugas Teknis Operasional adalah tugas untuk melaksanakan kegiatan teknis tertentu yang secara langsung berhubungan dengan pelayanan masyarakat.

Pasal 1 angka 17

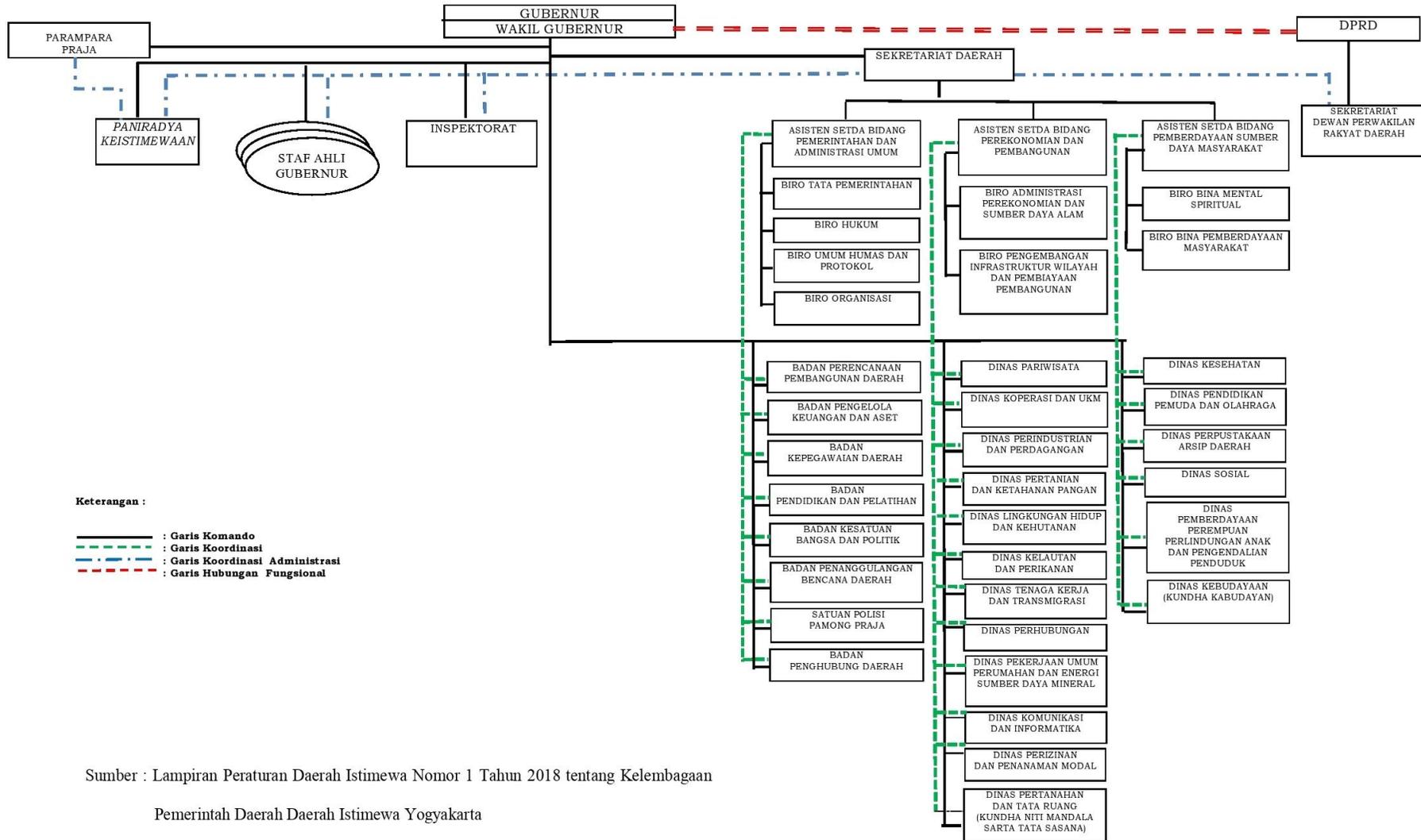
Teknis Penunjang adalah tugas untuk melaksanakan kegiatan teknis tertentu dalam rangka mendukung pelaksanaan tugas organisasi induknya.

Berdasarkan hal tersebut di atas, pada prinsipnya ketugasan UPTD yaitu melaksanakan kegiatan teknis tertentu yang secara langsung berhubungan dengan pelayanan masyarakat dan mendukung

pelaksanaan tugas organisasi induknya. Pengaturan mengenai PD dan UPTD diatur berdasarkan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan struktur organisasi sebagai berikut:⁹⁹

⁹⁹ Lampiran Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan Pemda DIY

BAGAN STRUKTUR ORGANISASI PEMERINTAH DAERAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA



Sumber : Lampiran Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan

Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta

Selain PD dan UPTD Pemda DIY juga membentuk lembaga lain yang dikenal dengan nama LNS. LNS dibentuk dengan tujuan membantu mewujudkan visi dan misi Pemda DIY. Berdasarkan penelusuran penulis, penyebutan LNS pertama kali tercantum dalam Pasal 4 Peraturan Gubernur Nomor 20 A Tahun 2006 tentang Pembentukan Dewan Riset Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DRD) yang berbunyi:

“Dengan Peraturan ini dibentuk DRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang merupakan Lembaga Non Struktural.”

Walaupun pertama kali tercantum pada tahun 2006 cikal bakal LNS di Pemda DIY sebenarnya telah dimulai jauh sebelum DRD dibentuk. Salah satu contohnya yaitu pembentukan Satuan Rescue Istimewa (SRI) yang dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 4 Tahun 2019 tentang Satuan Perlindungan Masyarakat Rescue Istimewa. SRI sejatinya merupakan kelanjutan dari Forum Koordinasi SAR Daerah yang telah dibentuk berdasarkan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 246/KPTS/1987 tentang Pembentukan Forum Koordinasi SAR Daerah (FKSD) Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Apabila mundur lebih jauh ke belakang, pembentukan LNS di lingkup Pemda DIY sebenarnya telah dilakukan pada tahun 1972,

yaitu pembentukan Dewan Kesenian berdasarkan Penetapan Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10/1972 tentang Pengangkatan Pengurus dan Para Anggota Dewan Kesenian Daerah Istimewa Yogyakarta. Anggota Dewan Kesenian bertugas untuk membantu Pemda DIY mengambil kebijaksanaan dalam pembinaan dan pengembangan kesenian di DIY. Perubahan nama Dewan Kesenian menjadi Dewan Kebudayaan terjadi pada tahun 2003 berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor 161 Tahun 2003 tentang Pengukuhan Dewan Kebudayaan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Masa Bakti Tahun 2003-2008.

Selain SRI dan Dewan Kebudayaan, terdapat beberapa LNS yang sejatinya telah dibentuk sebelum istilah LNS dikenal pada tahun 2006. Beberapa contoh LNS ini antara lain pembentukan Dewan Angkutan Darat dan Badan Pengembangan Pariwisata Daerah. Dewan Angkutan Darat dibentuk berdasarkan Keputusan Kepala Daerah Daerah Istimewa Jogjakarta Nomor 230/1969 tentang Pembentukan Dewan Angkutan Darat Daerah Istimewa Jogjakarta. Dewan Angkutan Darat bertugas memberikan pertimbangan, mempelajari, dan mengoordinasikan segala usaha dan kegiatan di bidang angkutan darat baik dalam perencanaan, pembinaan, maupun dalam taraf pelaksanaan dan pengawasan. Pembentukan Badan Pengembangan Pariwisata Daerah Daerah Istimewa Jogjakarta dilakukan berdasarkan Keputusan Kepala Daerah Daerah Istimewa Jogjakarta Nomor

15/1970 tentang Pembentukan Badan Pengembangan Pariwisata Daerah Daerah Istimewa Jogjakarta. Badan Pengembangan Pariwisata Daerah bertugas merumuskan dan mengusulkan kebijaksanaan kepariwisataan daerah.

Terlepas dari eksistensi LNS yang ternyata telah ada sejak lama, keberadaan LNS pada era saat ini semakin berkembang. Hal ini terlihat dari jumlah LNS yang terus bertambah hingga mencapai lebih dari 60 (enam puluh).¹⁰⁰

2. Profil beberapa LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY

a. Parampara Praja

Parampara Praja dibentuk sebagai konsekuensi atas kewenangan keistimewaan yang diberikan kepada DIY berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY (UUK). Pembentukan Parampara Praja dimaksudkan untuk memberikan pertimbangan kepada Gubernur terkait 5 (lima) kewenangan dalam urusan keistimewaan yaitu tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang.¹⁰¹ UUK sebenarnya tidak secara tersurat mengamanatkan pembentukan

¹⁰⁰ Wawancara dengan Ibu Sari selaku Kepala Bagian Hubungan Kelembagaan Biro Organisasi Setda DIY yang dilakukan pada tahapan persiapan penelitian pada tanggal 10 Maret 2020, pukul 13.00 – 13.45 WIB, bertempat di Kantor Gubernur DIY, Kepatihan Danurejan Yogyakarta.

¹⁰¹ Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Parampara Praja. Pasal 30 ayat (5) UUK hanya mengatur bahwa ketentuan mengenai penataan dan penetapan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Daerah Istimewa.

Tindak lanjut atas ketentuan Pasal 30 ayat (5) diakomodir dengan membentuk Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Pasal 1 angka 11 Perdas 3 Tahun 2015 menyebutkan definisi Parampara Praja sebagai berikut:

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

Ketentuan mengenai Parampara Praja diatur lebih lanjut dalam Pasal 92 Perdas 3 Tahun 2015 yang berbunyi:

- (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

Pemda DIY menindaklanjuti ketentuan Pasal 92 Perdas 3 Tahun 2015 dengan membentuk Peraturan Gubernur Nomor 20

Tahun 2016 tentang Parampara Praja. Konsiderans huruf b Peraturan Gubernur Nomor 20 Tahun 2016 tentang Parampara Praja menegaskan tujuan dibentuknya Prampara Praja yaitu untuk melaksanakan urusan keistimewaan. Perdais 3 Tahun 2015 kemudian diperbaharui dengan Perdais Nomor 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang diikuti dengan pembaharuan Peraturan Gubernur Nomor 20 Tahun 2016 tentang Parampara Praja yaitu dengan dibentuknya Peraturan Gubernur Nomor 83 Tahun 2018 tentang Parampara Praja. Perbedaan utama dari kedua Peraturan Gubernur tersebut yaitu adanya perubahan fasilitasi ketugasan Parampara Praja yang semula dilakukan oleh Sekretariat Parampara Praja digantikan oleh Paniradya Kaistimewan. Adanya penegasan mengenai pendanaan Parampara Praja yang bersumber dari Dana Keistimewaan merupakan hal lain yang membedakan Peraturan Gubernur Nomor 20 Tahun 2016 tentang Parampara Praja dengan Peraturan Gubernur Nomor 83 Tahun 2018.

Parampara Praja bertanggungjawab kepada Gubernur dan secara administratif berada di bawah koordinasi Sekretaris Daerah melalui Paniradya Kaistimewan. Parampara Praja beranggotakan 9 (sembilan) orang yang terdiri atas ketua merangkap anggota, wakil ketua merangkap anggota dan anggota. Keanggotaan Parampara Praja terdiri dari akademisi/teknokrat, unsur

Kasultanan dan unsur Kadipaten, serta tokoh masyarakat yang dipilih dan diangkat oleh Gubernur. Parampara Praja mempunyai masa kerja 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali.

LNS pada prinsipnya merupakan lembaga yang berkedudukan di luar organisasi/struktur Pemda DIY. Uniknya, Parampara Praja yang secara definisi disebutkan sebagai LNS justru berkedudukan di dalam struktur Pemda DIY. Hal ini dapat dilihat dari bagan struktur organisasi Pemda DIY yang tercantum dalam Perdais 1 Tahun 2018.¹⁰² Karakter yang membedakan Parampara Praja dengan PD maupun UPTD yaitu kehadiran Parampara Praja diharapkan mampu menjembatani kebijakan urusan keistimewaan yang melibatkan 2 (dua) institusi yang berbeda yaitu Pemda DIY dan Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat. Selain itu Parampara Praja diharapkan mampu menafsirkan kebijakan terkait kewenangan urusan keistimewaan yang dilakukan oleh Gubernur yang notabene juga berkedudukan sebagai Sultan.

Kemunculan LNS yang lahir dari keistimewaan atau yang lahir dari kekhususan tidak hanya terjadi di DIY, namun juga terjadi di daerah lain. Sebagai contoh di Provinsi Aceh terdapat beberapa lembaga keistimewaan yang lahir sebagai konsekuensi otonomi khusus yang diberikan oleh Undang – Undang Nomor 18

¹⁰² Lihat kembali halaman 69 mengenai struktur organisasi Pemda DIY.

Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Aceh Nanggroe Darusalam yang telah diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Lembaga Wali Nanggroe merupakan salah LNS yang lahir dari kekhususan Aceh. Lembaga ini diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 yang berbunyi:

- (1) Lembaga Wali Nanggroe merupakan kepemimpinan adat sebagai pemersatu masyarakat yang independen, berwibawa, dan berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat, adat istiadat, dan pemberian gelar/derajat dan upacara-upacara adat lainnya.
- (2) Lembaga Wali Nanggroe sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bukan merupakan lembaga politik dan lembaga pemerintahan di Aceh.
- (3) Lembaga Wali Nanggroe sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh seorang Wali Nanggroe yang bersifat personal dan independen.

Selain Lembaga Wali Nanggroe dikenal juga Majelis Adat Aceh yang diatur dalam Pasal 98 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006. Majelis Adat Aceh merupakan salah satu lembaga adat yang berfungsi sebagai wahana partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota di bidang keamanan, ketenteraman, kerukunan, ketertiban masyarakat serta menyelesaikan masalah sosial kemasyarakatan.

Hal yang membedakan Parampa Praja dengan Lembaga Wali Nanggroe dan Majelis Adat Aceh yaitu pengaturan

mengenai kedudukan maupun peran Prampara Praja tidak diatur secara tegas dalam UUK namun hanya diatur dalam Perdais sedangkan Lembaga Wali Nanggroe dan Majelis Adat Aceh telah disebutkan dalam undang-undang dan kemudian diatur secara lebih rinci dalam Qanun.

b. Sekretariat Pemberdayaan Masyarakat (Sebermas)

Latar belakang pembentukan Sebermas tidak terlepas dari tingkat kemiskinan yang cukup tinggi di DIY. Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2013 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2012 – 2017 disebutkan bahwa tingkat kemiskinan Daerah Istimewa Yogyakarta masih di atas rata-rata nasional dengan rincian tingkat kemiskinan DIY pada tahun 2010 sebesar 16,83 %, pada tahun 2011 sebesar 16,08 % dan pada tahun 2012 adalah 16,05. Adapun tingkat kemiskinan nasional pada tahun 2010 sebesar 13,33 %, pada tahun 2011 sebesar 12,36 % dan pada tahun 2012 adalah 11,96 %.¹⁰³

Selain latar belakang tingkat kemiskinan yang tinggi, pembentukan Sebermas juga dilatarbelakangi semangat dari Pemerintah Pusat untuk melakukan percepatan penanggulangan kemiskinan. Semangat ini dipayungi dengan Keputusan Presiden Nomor 124 Tahun 2001 tentang Komite Penanggulangan

¹⁰³ Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2013 tentang RPJMD 2012 – 2017 Lampiran Bab IV hlm. 11.

Kemiskinan. Komite ini pada awalnya disebut dengan Badan Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (BKPK) yang didirikan pada bulan April 2001 di bawah koordinasi Wakil Presiden. Kehadiran BKPK tidak terlepas dari desakan IMF kepada Pemerintah untuk segera melakukan penanggulangan kemiskinan di Indonesia. BKPK kemudian berubah menjadi Komite Penanggulangan Kemiskinan yang diketuai oleh Menteri Koordinator Kesejahteraan Sosial.

Pembentukan Komite Penanggulangan Kemiskinan di tingkat pusat diikuti dengan pembentukan Komite Penanggulangan Kemiskinan di tingkat DIY berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor 94 Tahun 2002 tentang Komite Penanggulangan Kemiskinan Provinsi DIY. Komite ini bertugas untuk merumuskan kebijakan dan mengoordinasikan penanggulangan kemiskinan di DIY. Komite Penanggulangan Kemiskinan berubah nama menjadi Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan yang kemudian diperbaharui dengan Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.

Perpres ini ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2010 tentang Tim Koordinasi

Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Kabupaten/Kota. Pasal 7 ayat (1) memerintahkan agar Gubernur membentuk TKPK Provinsi untuk melakukan penanggulangan kemiskinan. Pemda DIY kemudian membentuk Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) sebagai tindak lanjut Peraturan Menteri Dalam Negeri. Tim ini pertama kali dibentuk pada tahun 2010 berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor 60/TIM/2010 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah yang terakhir diperbaharui dengan Keputusan Gubernur Nomor 159/TIM/2019 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah. TKPKD berkedudukan di bawah Gubernur dan memiliki tugas utama untuk melakukan koordinasi penanggulangan kemiskinan Provinsi. Salah satu bagian TKPKD yaitu Sekretaris TKPKD yang secara *ex officio* dijabat oleh Kepala Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah.

Dalam rangka memperkuat ketugasan TKPKD, Pemda DIY membentuk Sebermas yang berkedudukan di bawah Sekretaris TKPKD. Menurut Megeng selaku anggota Sebermas, pembentukan Sebermas dilakukan guna lebih mendayagunakan seluruh *stakeholder* dalam pelaksanaan penanggulangan

kemiskinan.¹⁰⁴ Kegiatan penanggulangan kemiskinan tidak hanya merupakan tanggungjawab TKPKD namun tersebar dalam program dan kegiatan di beberapa PD sehingga diperlukan koordinasi yang lebih intensif untuk memaksimalkan penanggulangan kemiskinan di berbagai sektor. Sebagai contoh di Dinas Sosial terdapat program penanganan kemiskinan, hal yang serupa juga terdapat di Dinas Pertanian yang memiliki program Desa Percontohan Pengurangan Kemiskinan dan Kerawanan Pangan, demikian pula dengan Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah yang bertanggungjawab menangani *Millenium Development Goal* (MDG'S) yang salah satunya bertujuan untuk menanggulangi kemiskinan. Adanya Sebermas diharapkan mampu untuk memfasilitasi dan mengakomodir berbagai kegiatan penanggulangan kemiskinan yang ada di masing-masing PD.

Sebermas dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 14 Tahun 2016 tentang Sekretariat Pemberdayaan Masyarakat sebagaimana diubah dengan Peraturan Gubernur Nomor 3 Tahun 2017. Definisi Sebermas tercantum dalam Pasal 1 angka (3) yang berbunyi:

¹⁰⁴ Wawancara dengan Hary Megeng, pada tanggal 01 Juli 2020 jam 09.00-10.00 WIB, bertempat di Kantor Sebermas, Kepatihan Danurejan Yogyakarta.

“Sekretariat Pemberdayaan Masyarakat yang selanjutnya disebut Sebermas adalah forum yang berfungsi sebagai wadah untuk membantu Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah dalam menjalankan koordinasi, integrasi, sinkronisasi, simplifikasi.”

Megeng menyampaikan bahwa salah satu pertimbangan mengapa Peraturan Gubernur dipilih untuk menjadi dasar hukum pembentukan yaitu guna memberikan landasan dan kepastian hukum bagi Sebermas. Peraturan Gubernur dianggap akan memberikan legitimasi dan jaminan bagi para anggota Sebermas untuk menjalankan ketugasannya.¹⁰⁵

Terkait dengan kelembagaan, Sebermas merupakan lembaga yang tidak dapat dipisahkan dengan TKPKD. Hal ini dapat dilihat dari tugas yang dijalankan Sebermas yaitu untuk membantu ketugasan TKPKD.¹⁰⁶ Ketugasan Sebermas dalam membantu tugas TKPKD diwujudkan antara lain dengan membantu menyiapkan data kemiskinan, membantu mengoordinasikan menyiapkan bahan kebijakan program penanggulangan kemiskinan, menyiapkan bahan pelaksanaan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan.¹⁰⁷

¹⁰⁵ Wawancara dengan Hary Megeng, pada tanggal 01 Juli 2020 jam 09.00-10.00 WIB, bertempat di Kantor Sebermas, Kepatihan Danurejan Yogyakarta.

¹⁰⁶ Pasal 3 Peraturan Gubernur Nomor 14 Tahun 2016 tentang Sekretariat Pemberdayaan Masyarakat.

¹⁰⁷ Tercantum dalam Pasal 4 Peraturan Gubernur Nomor 14 Tahun 2016 tentang Sekretariat Pemberdayaan Masyarakat.

Sebermas melaksanakan tugasnya berdasarkan kesepakatan internal anggota Sebermas. Megeng menyampaikan bahwa kesepakatan pembagian penugasan antar anggota Sebermas tidak dibuat secara tertulis dan hanya berdasarkan kesepakatan lisan yang ruang lingkup ketugasannya dibagi perwilayah kabupaten/kota.¹⁰⁸ Hasil pelaksanaan tugas Sebermas kemudian dituangkan dalam bentuk laporan tertulis yang digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam melaksanakan kebijakan penanggulangan kemiskinan di DIY. Laporan hasil kinerja dari Sebermas disampaikan kepada Kepala Bappeda selaku sekretaris TKPKD.

Sebermas dalam melaksanakan tugas maupun penentuan anggaran berada dibawah koordinasi Badan Perencanaan Pembangunan Daerah sehingga kegiatan yang dilakukan oleh Sebermas sepenuhnya berdasarkan program dan rencana kegiatan yang dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah. Anggota Sebermas berjumlah 5 (lima) orang yang dibantu masing-masing 1 (satu) asisten yang menjabat selama 2 (dua) tahun. Anggota Sebermas dalam melaksanakan ketugasannya bertanggungjawab kepada Sekretaris TKPKD.

Pembentukan Sebermas dengan Peraturan Gubernur merupakan suatu anomali sebab TKPKD yang merupakan induk

¹⁰⁸ Wawancara dengan Hary Megeng, pada tanggal 01 Juli 2020 jam 09.00-10.00 WIB, bertempat di Kantor Sebermas, Kepatihan Danurejan Yogyakarta.

dari Sebermas justru hanya dibentuk dengan Keputusan Gubernur. Hal unik lainnya yaitu substansi pengaturan Sebermas yang secara kelembagaan merupakan bagian dari TKPD justru mengatur hal yang lebih rinci dibandingkan substansi pengaturan TKPKD. Hal tersebut dapat dilihat dari pengaturan mengenai susunan organisasi, seleksi, dan evaluasi kinerja yang justru ditemukan dalam Peraturan Gubernur tentang Sebermas namun tidak diketemukan dalam Keputusan Gubernur mengenai TKPKD. Pembentukan Sebermas yang dilandasi dengan payung hukum berupa Peraturan Gubernur seolah-olah memposisikan bahwa Sebermas memiliki kelembagaan yang lebih besar daripada TKPKD. Kelembagaan Sebermas juga diperkuat di dalam Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 11 Tahun 2019 tentang Penanggulangan Kemiskinan. Pasal 14 ayat (1) Perda Nomor 11 Tahun 2019 berbunyi:

“Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 TKPK DIY dibantu oleh Sebermas.”

Menurut penulis, ketugasan Sebermas sebaiknya melekat dalam Sekretariat yang dibentuk dalam satu payung hukum yang sama dengan TKPKD yaitu dalam bentuk Keputusan Gubernur sehingga tidak perlu diatur dalam suatu Peraturan Gubernur tersendiri. Berdasarkan penelusuran penulis, pembentukan Sebermas hanya dilakukan di DIY. Penanggulangan kemiskinan

di daerah lain diwadahi dan dilakukan oleh Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah.

c. Forum Tanggungjawab Sosial Lingkungan Perusahaan (Forum TSLP)

Pengaturan tentang Tanggung Jawab Sosial Lingkungan Perusahaan (TSLP) pada level nasional tercantum dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal,¹⁰⁹ Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas¹¹⁰ dan Undang Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara yang mengatur tentang Pelaksanaan Program Kemitraan dan Bina Lingkungan. Regulasi tersebut telah menerjemahkan mandat konstitusi dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 tentang susunan perekonomian nasional dan kesejahteraan sosial yang harus diatur oleh negara dan ditujukan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Pada level Pemerintahan Daerah khususnya di Pemda DIY, kehadiran Forum TSLP masih berkaitan erat dengan upaya penanggulangan kemiskinan di DIY. Kegiatan TSLP atau yang dikenal dengan istilah *Corporate Social Responsibility* (CSR) sebenarnya telah dilakukan oleh korporasi namun belum searah

¹⁰⁹ Pasal 15 huruf b Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal menyebutkan “Setiap penanam modal berkewajiban melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaan”

¹¹⁰ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menyebutkan “Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan adalah komitmen Perseroan untuk berperan serta dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat, baik bagi Perseroan sendiri, komunitas setempat, maupun masyarakat pada umumnya”

dengan kebijakan pembangunan DIY. Apabila dilihat dari sisi perusahaan, tanggungjawab sosial dan lingkungan perusahaan selain bertujuan untuk meminimalisir dampak negatif kehadiran perusahaan juga memiliki tujuan untuk menjamin keberlanjutan perusahaan melalui dampak positif yang diberikan oleh perusahaan kepada masyarakat maupun lingkungan sehingga konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dapat terwujud. Adapun dari sisi pemerintah, Pemda DIY berkepentingan untuk mengarahkan dan menyelaraskan program pelaksanaan tanggungjawab sosial dan lingkungan perusahaan sehingga dapat memberikan manfaat yang optimal bagi masyarakat dan lingkungan. Forum TSLP dibentuk dengan tujuan untuk menjembatani adanya 2 (dua) kepentingan sebagaimana tersebut di atas.

Dalam rangka menyinergikan kepentingan perusahaan, Pemda DIY, dan masyarakat, Pemda DIY membentuk Forum TSLP yang diatur dalam Peraturan Gubernur Nomor 23 Tahun 2018 tentang Pembentukan Forum TSLP (Pergub 23 Tahun 2018). Penegasan Forum TSLP sebagai LNS diatur dalam Pasal 3 ayat (1) yang berbunyi:

“Dengan Peraturan Gubernur ini dibentuk Forum TSLP yang merupakan Lembaga Non Struktural.”

Pergub 23 Tahun 2018 merupakan amanat dari Pasal 6 ayat (1) Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan. Berdasarkan penjelasan umum Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2016 Penyelenggaraan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan, setidaknya ada 4 (empat) hal yang melatarbelakangi pembentukan Forum TSLP yaitu:

- a) penghubung kegiatan TSLP Perusahaan dengan kebijakan Pemda DIY dan kebutuhan masyarakat;
- b) menyelaraskan program TSLP dengan rencana pembangunan Pemda DIY;
- c) mengatur mekanisme perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan serta evaluasi program TSLP; dan
- d) memberikan dasar hukum bagi perusahaan yang memberikan dampak positif bagi masyarakat dan sanksi bagi perusahaan yang tidak menjalankan TSLP.

Menurut Megeng, dengan dibentuknya Forum TSLP diharapkan pelaksanaan TSLP lebih tepat sasaran sebab selama ini sering terjadi duplikasi bantuan kepada masyarakat sehingga pelaksanaan TSLP menjadi kurang bermanfaat.¹¹¹

¹¹¹ Wawancara dengan Harry Megeng, pada tanggal 01 Juli 2020 jam 10.00 -10.35 WIB bertempat di Kantor Sebermas Kepatihan Danurejan Yogyakarta. Sebelum menjadi anggota Sebermas, pada waktu masih aktif sebagai PNS Harry Megeng merupakan Kepala Bagian Biro

Forum TSLP memiliki tugas antara lain menyusun program TSLP dan mengoordinasikan program TSLP dengan kebijakan Pemda DIY. Ketugasan Forum TSLP lebih bersifat mengoordinasikan program TSLP yang ada di masing-masing perusahaan namun tidak dapat memaksa perusahaan untuk menyinkronkan kegiatan CSR yang ada. Hal ini disebabkan korporasi merupakan entitas yang berbeda dan tidak berkedudukan di bawah Pemda DIY secara langsung. Pelaksanaan tugas dan fungsi Forum TSLP dibagi ke dalam 3 (tiga) tahapan yaitu perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan. Pada tahapan perencanaan dilakukan sinkronisasi kebijakan Pemda DIY dengan rencana TSLP di perusahaan. Pada tahap pelaksanaan dilakukan TSLP kepada masyarakat berdasarkan perencanaan yang telah dilakukan. Adapun pelaporan kegiatan Forum TSLP dituangkan dalam bentuk laporan tahunan yang diserahkan kepada Gubernur. Struktur organisasi Forum TSLP terdiri dari ketua, wakil ketua, sekretaris, komisi bidang dan anggota yang penetapannya dilakukan dengan Keputusan Gubernur dengan masa jabatan selama 3 (tiga) tahun.

Forum TSLP bukan merupakan satu-satunya forum yang dibentuk oleh Pemda DIY. Beberapa Forum yang dibentuk oleh Pemda DIY antara lain :

1. Forum Lalu Lintas dan Angkutan Jalan yang dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 61 Tahun 2013 tentang Forum Lalu Lintas dan Angkutan Jalan;
2. Forum Peningkatan Konsumsi Ikan yang dibentuk berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor 153/KEP/2013 tentang Forum Peningkatan Konsumsi Ikan.
3. Forum Perpustakaan Sekolah Indonesia yang dibentuk berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor 66/KEP/2014 tentang Pengukuhan Pengurus Forum Perpustakaan Sekolah Indonesia Periode 2014-2017;
4. Forum Kerjasama Program Kesehatan Reproduksi Remaja berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor 272/KEP/2009 tentang Pembentukan Forum Kerjasama Program Kesehatan Reproduksi Remaja (FKPKRR) DIY;
5. Forum Perlindungan Korban Kekerasan berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 66 tahun 2012 tentang Forum Perlindungan Korban Kekerasan;

6. Forum Peningkatan Kualitas Kehidupan Perempuan berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor 105/KEP/2009 tentang Forum Peningkatan Kualitas Kehidupan Perempuan;
7. Forum Pengarusutamaan Gender Ormas Agama berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor 106/KEP/2009 tentang Forum Pengarusutamaan Gender Ormas Agama;
8. Forum Kerukunan Umat Beragama berdasarkan Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 20/ KEP/ 2014 tentang Pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama; dan
9. Forum Koordinasi Pencegahan Dan Penanggulangan Terhadap Penyalahgunaan Dan Peredaran Gelap Narkotika, Psikotropika, Dan Zat Adiktif berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor 163/KEP/2014 tentang Pembentukan Forum Koordinasi Pencegahan dan Penanggulangan Terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika, Psikotropika Dan Zat Adiktif.

d. Pusat Pelayanan Terpadu Pelindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan Rekso Dyah Utami (Rekso Dyah Utami)

Pembentukan Rekso Dyah Utami dilatarbelakangi kepedulian Pemda DIY terhadap perempuan dan anak yang menjadi korban tindak kekerasan. Pemda DIY kemudian mendirikan *protection house* (rumah perlindungan)¹¹² bagi korban kekerasan perempuan dan anak. Rumah perlindungan ini dalam perkembangannya dianggap belum cukup mengakomodir kebutuhan para korban kekerasan. Fungsi rumah perlindungan kemudian ditambahkan dengan fungsi pelayanan dengan tujuan memberikan pelayanan yang lebih optimal kepada perempuan dan anak korban kekerasan. Maryani selaku pengurus Rekso Dyah Utami menyampaikan bahwa pembentukan Rekso Dyah Utami merupakan wujud perhatian Pemda DIY terhadap kasus kekerasan yang terjadi terhadap perempuan dan anak. Perempuan dan anak merupakan golongan yang rentan terhadap kekerasan baik berupa kekerasan fisik maupun kekerasan seksual. Hal tersebut dapat menimbulkan trauma berkepanjangan sehingga penting untuk dilakukan penanganan menyeluruh baik dari segi rehabilitasi kesehatan, rehabilitasi psiko-sosial, dan reintegrasi sosial. Penanganan tersebut bisa dilakukan dengan lebih optimal

¹¹² Rumah perlindungan merupakan fasilitas yang disediakan oleh Rekso Dyah Utami sebagai rumah sementara bagi para korban kekerasan. Keberadaan rumah ini disembunyikan dari para pihak yang berkepentingan untuk memberikan perlindungan bagi korban kekerasan. Di dalam rumah perlindungan juga disediakan para pegawai yang melayani dan memberikan bimbingan psikologis bagi korban kekerasan.

apabila membentuk LNS yang kemudian diwujudkan dalam bentuk Rekso Dyah Utami.¹¹³

Pada awal pendirian, Rekso Dyah Utami dibentuk berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor 132/KEP/2005 tentang Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak Propinsi DIY. Eksistensi Rekso Dyah Utami kemudian diperkuat dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2012 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan. Pasal 14 ayat (1) huruf a mengatur bahwa Pemerintah Daerah berkewajiban dan bertanggungjawab untuk melaksanakan upaya perlindungan korban dalam bentuk pusat pelayanan terpadu. Pemda DIY kemudian menindaklanjuti ketentuan Pasal 14 ayat (1) huruf a dengan membentuk Rekso Dyah Utami Pengaturan lebih detail mengenai Rekso Dyah Utami diatur dalam Peraturan Gubernur Nomor 67 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak Korban Kekerasan Rekso Dyah Utami. Peraturan Gubernur ini kemudian diperbaharui dengan Peraturan Gubernur Nomor 5 Tahun 2019 .

Pada level nasional kewajiban pendirian pusat pelayanan terpadu tercantum dalam Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang yang berbunyi:

¹¹³ Wawancara dengan Sri Maryani, pada tanggal 02 Juli 2020, pukul 10.00-11.25 WIB, bertempat di Kantor Rekso Dyah Utami, Jl. Balirejo No.29, Muja Muju, Kec. Umbulharjo, Kota Yogyakarta.

“Untuk melindungi korban, pada setiap Kabupaten/Kota dapat dibentuk PPT bagi saksi dan/ atau korban TPPO”

Peraturan mengenai pusat pelayanan terpadu kemudian diatur lebih detail dalam Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 05 Tahun 2010 tentang Panduan Pembentukan dan Pengembangan Pusat Pelayanan Terpadu. Pasal 8 berbunyi:

- (1) Dalam pembentukan dan pengembangan PPT Gubernur, Bupati dan Walikota bertugas untuk :
 - a. menyusun dan menetapkan peraturan daerah tentang pembentukan dan pengembangan PPT bersama dengan DPRD setempat ;
 - b. memfasilitasi pembentukan dan pengembangan PPT;
 - c. menyediakan petugas pelaksana dan petugas fungsional yang diperlukan;
 - d. menyediakan sarana dan prasarana;
 - e. menyediakan anggaran untuk operasional PPT;
 - f. melakukan pembinaan terhadap pembentukan dan pengembangan PPT; dan
 - g. menyampaikan laporan tentang pelaksanaan Pembentukan dan Pengembangan PPT kepada Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.
- (2) Pembinaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf f meliputi pemberian petunjuk pelaksanaan, bimbingan, supervisi, monitoring dan evaluasi.

Berdasarkan penjelasan di atas latar belakang pembentukan Rekso Dyah Utami tidak hanya disebabkan adanya kebutuhan Pemda DIY namun juga adanya perhatian dari Pemerintah Pusat yang kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana

Perdagangan Orang dan Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 05 Tahun 2010 tentang Panduan Pembentukan dan Pengembangan Pusat Pelayanan Terpadu.

. Kedudukan Rekso Dyah Utami sebagai LNS tercantum dalam ketentuan Pasal 2 ayat (3) Peraturan Gubernur yang berbunyi :

“Rekso Dyah Utami adalah merupakan lembaga non struktural yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Kepala Perangkat Daerah Teknis.”

Rekso Dyah Utami memiliki tugas untuk menyelenggarakan pelayanan terpadu kepada perempuan dan anak korban kekerasan dengan memfasilitasi pelayanan pengaduan, pelayanan kesehatan dan psikologi, rehabilitasi kesehatan, rehabilitasi sosial, bantuan hukum, pemulangan dan reintegrasi sosial, pemantauan dan evaluasi pasca pendampingan.¹¹⁴ Pengurus Rekso Dyah Utami terdiri dari unsur pelaksana, unsur pelaksana teknis dan unsur pendukung Struktur unsur pelaksana terdiri atas direktur, sekretaris, bendahara, ketua pelaksana dan koordinator bidang. Unsur pelaksana teknis terdiri atas konselor dan pengasuh sedangkan unsur pendukung terdiri atas pegawai administrasi. Total pengurus Rekso Dyah Utami

¹¹⁴ Pasal 4 Peraturan Gubernur Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak Korban Kekerasan Rekso Dyah Utami.

sejumlah 17 (tujuh belas) orang dengan masa jabatan selama 5 (lima tahun). Rekso Dyah Utami melaporkan pelaksanaan tugas yang telah dilaksanakan kepada PD yang membidangi penanganan kekerasan terhadap perempuan dan anak.

Pemerintah Pusat kemudian melakukan perubahan kelembagaan pusat pelayanan terpadu perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan dengan menerbitkan Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pedoman Pembentukan Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak. Peraturan Menteri ini mengatur bahwa kelembagaan Pusat Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan wajib berbentuk UPTD. Pemda DIY hingga saat ini belum melakukan perubahan kelembagaan Rekso Dyah Utami. Menurut Maryani, kelembagaan Rekso Dyah Utami dalam bentuk LNS lebih bersifat fleksibel serta tidak memerlukan prosedur birokrasi yang panjang sehingga pelaksanaan pelayanan bisa dilakukan secara efektif dan efisien. Berbeda dengan UPTD yang secara sistem kinerja dilakukan secara berjenjang serta terbatas pada jam kerja selama 8 (delapan) jam perhari. Dengan demikian, fleksibilitas dan

kecepatan merupakan poin penting untuk menunjang ketugasan Rekso Dyah Utami.¹¹⁵

Sebagai konsekuensi atas kelembagaan yang dipilih dalam bentuk LNS, Rekso Dyah Utami terkadang kurang dilibatkan dalam koordinasi dengan pemerintah pusat, namun uniknya Rekso Dyah Utami masih menjadi rujukan utama apabila dilakukan studi banding oleh Pusat Pelayanan Terpadu dari Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten lain. Pembentukan Rekso Dyah Utami atau yang dikenal juga dengan istilah pusat pelayanan terpadu tidak hanya di ranah provinsi DIY saja namun juga dibentuk Provinsi dan Kabupaten/Kota lain antara lain:

1. Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Nomor 397 Tahun 2016 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kera Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak.
2. Peraturan Gubernur Sumatra Selatan Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pembentukan Uraian Tugas dan Fungsi Unit Pelaksana Teknis Dinas Pusat Pelayanan Terpadu Perlindungan Perempuan dan Anak Pada Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Provinsi Sumatra Selatan

¹¹⁵ Wawancara dengan Sri Maryani, pada tanggal 02 Juli 2020, pukul 10.00-11.25 WIB, bertempat di Kantor Rekso Dyah Utami, Jl. Balirejo No.29, Muja Muju, Kec. Umbulharjo, Kota Yogyakarta.

3. Peraturan Bupati Serang Nomor 33 Tahun 2016 tentang Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak Kabupaten Serang.

Menurut data dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, tercatat hingga September 2019, UPTD PPA terbentuk di 20 Provinsi dan 36 Kabupaten/Kota dengan jumlah 130 unit.¹¹⁶

e. Komisi Penanggulangan AIDS

Pembentukan Komisi Penanggulangan AIDS di DIY tidak dapat dilepaskan dari pembentukan Komisi Penanggulangan AIDS di tingkat nasional (KPA Nasional). KPA Nasional didirikan sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan upaya pencegahan, pengendalian dan penanggulangan penyebaran HIV/AIDS di Indonesia. KPA Nasional dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1994 tentang Komisi Penanggulangan AIDS. Kedudukan KPA Nasional semakin diperkuat dengan terbitnya Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2006 tentang Komisi Penanggulangan AIDS Nasional.

Keppres Nomor 36 Tahun 1994 sebenarnya sudah mengamanatkan pembentukan Komisi AIDS di tingkat Provinsi sebagaimana tercantum dalam Pasal 7 yang berbunyi:

¹¹⁶Kementerian PPA, *Negara Tingkatkan Layanan Bagi Korban Kekerasan*, <https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/2352/bentuk-uptd-ppa-negara-tingkatkan-layanan-bagi-korban-kekerasan>, diakses pada tanggal 27 Juli 2020.

“Di Daerah Tingkat I dibentuk Komisi Penanggulangan AIDS Daerah yang diketuai oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II diketuai oleh Bupati/Walikota madya Kepala Daerah Tingkat II, yang susunan keanggotaannya disesuaikan dengan susunan keanggotaan Komisi Penanggulangan AIDS di Pusat.”

Amanat pembentukan KPA Daerah juga tercantum dalam

Pasal 8 Perpres Nomor 75 Tahun 2006 yang berbunyi:

“Untuk kelancaran pelaksanaan tugas Komisi Penanggulangan AIDS Nasional, Gubernur dan Bupati/Walikota membentuk Komisi Penanggulangan AIDS Provinsi dan Komisi Penanggulangan AIDS Kabupaten/Kota.”

Pemda DIY sendiri telah membentuk Komisi AIDS DIY berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor 52 Tahun 2003 tentang Pembentukan Komisi AIDS. Keputusan ini beberapa kali diperbaharui antara lain dengan Keputusan Gubernur Nomor 128/KEP/2004, Keputusan Gubernur Nomor 129/KEP/2005, Keputusan Gubernur 43/KEP/2008 dan Keputusan Gubernur Nomor 167/KEP/2010. Beberapa pembaharuan Keputusan Gubernur tersebut lebih kepada perubahan struktur organisasi untuk menunjang kinerja Komisi AIDS.

Kedudukan Komisi AIDS diperkuat dengan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2010 tentang Penanggulangan HIV dan AIDS. Pasal 27 Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2010 berbunyi:

- (1) Dalam rangka penanggulangan HIV dan AIDS, Gubernur membentuk Komisi Penanggulangan AIDS Provinsi.
- (2) Pembentukan Komisi Penanggulangan AIDS ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.

- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai struktur organisasi dan tata kerja Komisi Penanggulangan AIDS sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Gubernur.

Pemda DIY menindaklanjuti amanat Pasal 27 ayat (3) Perda 12 Tahun 2010 dengan membentuk Peraturan Gubernur Nomor 39 Tahun 2012 tentang Komisi Penanggulangan AIDS DIY. Kedudukan KPAD sebagai LNS ditegaskan dalam Pasal 3 yang berbunyi :

“Kedudukan KPAP merupakan organisasi non struktural yang melakukan upaya penanggulangan HIV dan AIDS di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Dinas Kesehatan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.”

Nama-nama personil KPAD kemudian ditetapkan dengan Keputusan Gubernur Nomor 101/KEP/2013 tentang Pembentukan KPAD. Menurut Hidayati selaku Kepala Subbidang Pengendalian Penyakit Dinas Kesehatan, urgensi pembentukan KPAD selain dikarenakan adanya perintah dari Pemerintah Pusat yaitu disebabkan penanggulangan Komisi AIDS tidak bisa semata-mata dilakukan oleh Dinas Kesehatan DIY namun harus melibatkan lintas sektor. Sebagai contoh, Orang Dengan HIV atau AIDS (ODHA) tidak hanya memerlukan penanganan secara medis namun juga memerlukan pendampingan secara sosial agar dapat kembali beraktifitas di lingkungan masyarakat. Selain itu diperlukan pendampingan pelatihan ketenagakerjaan maupun jaminan kepastian pendidikan apabila ODHA masih dalam usia

produktif dan masuk dalam rentang usia pendidikan. Dengan adanya KPAD maka berbagai sektor yang beririsan dengan penanggulangan AIDS diharapkan mampu berkolaborasi untuk memberikan solusi terbaik dalam penanggulangan HIV/AIDS.¹¹⁷

KPAD memiliki tugas antara lain membantu perumusan penyusunan kebijakan dalam rangka penanggulangan HIV dan AIDS, mengoordinasikan pelaksanaan penanggulangan HIV dan AIDS, dan melakukan *monitoring* dan evaluasi pelaksanaan penanggulangan HIV dan AIDS. Anggota KPAD berjumlah 26 (dua) puluh enam yang terdiri dari unsur Pemda DIY, perwakilan instansi vertikal, serta Lembaga Swadaya Masyarakat. KPAD memiliki alat kelengkapan untuk menjalankan ketugasannya yang terdiri dari Staf Sekretariat, Kelompok Kerja, dan Tim Asistensi. Peraturan Gubernur Nomor 39 Tahun 2012 tidak membatasi masa jabatan anggota KPAD, namun hanya membatasi masa jabatan Sekretaris Pelaksana yaitu selama 4 (empat) tahun. Keanggotaan KPAD ditetapkan berdasarkan Keputusan Gubernur melalui penunjukan.

Pada saat ini kelembagaan KPA di tingkat pusat telah dibubarkan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 124 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 75

¹¹⁷ Wawancara dengan Veronica Nur Hidayati, pada tanggal 02 Juli 2020, jam 08.00-09.00 WIB, bertempat di Dinas Kesehatan DIY, Jl. Gondosuli No.6, Semaki, Kec. Umbulharjo, Kota Yogyakarta.

Tahun 2006 tentang Komisi Penanggulangan AIDS Nasional.

Pembubaran tercantum dalam Pasal 17 A yang berbunyi:

- (1) Komisi Penanggulangan AIDS Nasional menyelesaikan tugasnya paling lambat tanggal 31 Desember 2017.
- (2) Setelah berakhirnya masa tugas Komisi Penanggulangan AIDS Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1), tugas dan fungsi:
 - a. penetapan kebijakan, rencana strategis nasional, dan langkah-langkah strategis, penyebarluasan informasi, kerja sama regional nasional, serta pengendalian, pemantauan, dan evaluasi yang dilaksanakan oleh Komisi Penanggulangan AIDS Nasional menjadi tanggung jawab menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan; dan
 - b. Koordinasi yang dilaksanakan oleh Komisi Penanggulangan AIDS Nasional menjadi tanggung jawab menteri yang menyelenggarakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian urusan Kementerian dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang pembangunan manusia dan kebudayaan.
- (3) Dengan berakhirnya masa tugas Komisi Penanggulangan AIDS Nasional sebagaimana dimaksud pada ayat (1), segala aset Komisi Penanggulangan AIDS Nasional menjadi aset milik negara yang selanjutnya diserahkan kepada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan setelah dilakukan audit sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pembubaran Komisi AIDS Nasional belum diikuti dengan pembubaran Komisi AIDS Daerah. Hingga saat ini, Peraturan Gubernur Nomor 39 Tahun 2012 belum dicabut dan Komisi AIDS DIY masih rutin menjalankan tugas dan fungsinya. Menurut Hidayati, KPAD masih rutin menjalankan pertemuan setiap 1 (satu) bulan sekali untuk melihat keselarasan

penanggulangan AIDS di masing-masing sektor. Terlepas KPAN sudah dibubarkan, Hidayati berharap agar KPAD ini tetap ada sebab memiliki peran yang vital dalam penanggulan HIV AIDS. Hidayati menambahkan bahwa Dinas Kesehatan berencana untuk mengajukan perubahan Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 2010 tentang Penanggulangan HIV dan AIDS yang salah satunya bertujuan untuk memperkuat kelembagaan KPAD.¹¹⁸

Apabila melihat kebijakan pembubaran KPAN nasional maka eksistensi KPAD perlu untuk dilihat kembali. Opsi penggabungan ketugasan KPAN ke dalam ketugasan PD bisa menjadi salah satu langkah yang bisa diambil Pemda DIY sebagaimana kebijakan yang diambil Pemerintah Pusat terkait kebijakan kelembagaan KPAN.

f. Dewan Riset Daerah

Pembentukan Dewan Riset Dewan Daerah (DRD) dilatarbelakangi kegelisahan mengenai banyaknya penelitian yang dilakukan di DIY namun kurang terkoordinasi antara satu dengan lainnya yang mengakibatkan hasil penelitian yang dilakukan kurang dirasakan manfaatnya oleh masyarakat. Berdasarkan latar belakang tersebut, Pemda DIY merasa perlu untuk membentuk lembaga yang mampu menyinergikan berbagai macam penelitian

¹¹⁸ Wawancara dengan Veronica Nur Hidayati, pada tanggal 02 Juli 2020, jam 08.00-09.00 WIB, bertempat di Dinas Kesehatan DIY, Jl. Gondosuli No.6, Semaki, Kec. Umbulharjo, Kota Yogyakarta.

yang akan atau telah dilakukan. Selain itu, adanya keinginan untuk meningkatkan peran Pemda DIY dalam bidang penelitian yang semula hanya berperan dalam ranah memberikan izin penelitian menjadi pihak yang ikut andil dalam mengendalikan penelitian yang ada di DIY.

Menurut Bayudono selaku anggota DRD, selama ini penelitian yang dilakukan baik oleh Perguruan Tinggi maupun lembaga lain sebagian besar dilaksanakan berdasarkan kebutuhan internal Perguruan Tinggi/lembaga itu sendiri dan kurang melihat kebutuhan yang diperlukan oleh masyarakat, akibatnya tema maupun hasil penelitian yang dilakukan kurang dirasakan oleh masyarakat. Tema ataupun hasil penelitian akan lebih efektif apabila diselaraskan dengan kebijakan yang ada di Pemda DIY, dengan pertimbangan penyusunan kebijakan yang dilakukan oleh Pemda DIY diambil berdasarkan masukan dari masyarakat. Pembentukan DRD dilakukan untuk mencapai titik temu antara kebutuhan masyarakat, prioritas penelitian yang perlu dilakukan, dan fasilitasi yang dapat disediakan oleh Pemda DIY.¹¹⁹ Selain itu, dengan adanya sinergi penelitian akan lebih mengefektifkan kebijakan yang akan diambil oleh Pemda DIY, maksudnya Pemda DIY tidak perlu melakukan kajian terhadap suatu permasalahan

¹¹⁹ Wawancara dengan Bayudono, pada tanggal 03 Juli 2020, pukul 10.00-11.30 WIB, bertempat di Ruang Rapat Biro Pengembangan Infrastruktur Wilayah dan Pembiayaan Pembangunan DIY.

dalam telah dilakukan penelitian dengan tema yang sama oleh Perguruan Tinggi maupun lembaga penelitian.¹²⁰

DRD pada awal pendiriannya disebut dengan nama Badan Pengembangan Teknologi dan Inovasi Yogyakarta yang dibentuk berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor 187/SK/1999 tentang Pembentukan Badan Pengembangan Teknologi dan Inovasi Yogyakarta. Pada tahun 2006 Badan Pengembangan Teknologi dan Inovasi Yogyakarta bertransformasi menjadi Dewan Riset Daerah. Perubahan ini ditujukan untuk memperluas kewenangan Badan Pengembangan Teknologi dan Inovasi Yogyakarta serta menyesuaikan dengan kebijakan Pemerintah Pusat yang menerbitkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2002 tentang Sistem Nasional Penelitian Pengembangan dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi. Pasal 20 ayat (4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2002 mengamanatkan agar Pemerintah Provinsi membentuk DRD yang berbunyi:

“Untuk mendukung perumusan prioritas dan berbagai aspek kebijakan penelitian, pengembangan, dan penerapan ilmu pengetahuan dan teknologi, pemerintah daerah membentuk Dewan Riset Daerah yang beranggotakan masyarakat dari unsur kelembagaan ilmu pengetahuan dan teknologi di daerahnya.”

¹²⁰ Salah satu metode perumusan kebijakan yaitu dilakukan di Pemda DIY yaitu dengan melakukan kajian terhadap persoalan yang muncul di masyarakat. Apabila telah dilakukan penelitian baik oleh Perguruan Tinggi maupun oleh institusi lain dan ternyata relevan dengan persoalan yang ada di masyarakat, maka hasil penelitian tersebut dapat disinergikan dengan kebijakan yang akan diambil oleh Pemda DIY. Dengan demikian penyinergian hasil penelitian akan meminimalisir adanya duplikasi kajian/penelitian.

Pembentukan DRD dilakukan berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 20.A Tahun 2006 tentang Pembentukan Dewan Riset Daerah yang diperbaharui dengan Peraturan Gubernur Nomor 26 Tahun 2009. Kedudukan DRD sebagai Lembaga Non Struktural tercantum dalam Pasal 4 Peraturan Gubernur Nomor 20.A Tahun 2006 yang berbunyi:

“Dengan Peraturan ini dibentuk DRD Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang merupakan Lembaga Non Struktural”

DRD merupakan lembaga yang memiliki fungsi antara lain menyusun kebijakan ilmu pengetahuan dan teknologi, melakukan koordinasi antar lembaga-lembaga penelitian ilmu pengetahuan dan teknologi, dan menentukan arah, prioritas, kerangka kebijakan dalam penelitian ilmu pengetahuan dan teknologi di DIY.¹²¹ Pada implementasinya, DRD menjalankan fungsi yang lebih luas dibanding yang tercantum dalam Peraturan Gubernur. Beberapa perluasan ketugasan yang dilakukan antara lain:

1. Menerjemahkan pemikiran/isu strategis dari Gubernur untuk dilaksanakan oleh PD. Beberapa contohnya antara lain konsep *Among Tani Dagang Layar* (ATDL), Konsep *Jogja Renaisans* (*Jogja Gumregah*);

¹²¹ Pasal 6 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 20.A Tahun 2006 tentang Pembentukan Dewan Riset Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. memberikan masukan dalam memecahkan masalah strategis terkait dengan pengembangan dan penerapan teknologi. Contoh solusi ata tambak udang ilegal di pantai selatan, kemacetan lalu lintas, masalah geologi di jalur jalan lintas selatan.
3. membantu penerapan konsepsi strategis, baik dari Pemerintah Pusat, Pemda DIY maupun Pemerintah Kabupaten. Contoh Pengembangan Baron Techno Park oleh Kemenristek Dikti.

Menurut Bayudono, perluasan fungsi ini dilakukan berdasarkan perintah Gubernur maupun adanya masukan dari PD. DRD dalam ketugasannya tidak lagi hanya menjembatani kepentingan Perguruan Tinggi, Pemda DIY, dan masyarakat namun juga membantu Gubernur untuk menjabarkan visi dan misi. Selain itu DRD kerap kali membantu PD memecahkan isu strategis yang muncul di DIY. Sebagai contoh, *Policy Brief* Jogja Darurat Sampah merupakan salah satu kebijakan yang diinisiasi oleh DRD yang kemudian memunculkan kesadaran yang lebih luas bagi masyarakat dan para pemangku kebijakan bahwa permasalahan sampah di DIY perlu ditangani dengan lebih serius.

122

¹²² Wawancara dengan Bayudono, pada tanggal 03 Juli 2020, pukul 10.00-11.30 WIB, bertempat di Ruang Rapat Biro Pengembangan Infrastruktur Wilayah dan Pembiayaan Pembangunan DIY.

Jumlah keanggotaan DRD tidak dijelaskan secara terperinci dalam Peraturan Gubernur Nomor 20.A Tahun 2006. Peraturan Gubernur hanya mengatur susunan organisasi DRD yang terdiri dari Ketua, Wakil Ketua, Sekretaris, Sekretariat, Komisi Teknis, Badan Pekerja, Kepanitiaan (*Panitia Ad hoc*). Masa jabatan anggota DRD yaitu selama 3 (tiga) tahun. Anggota DRD diangkat dengan Keputusan Gubernur melalui konsultasi antara Gubernur, Perguruan Tinggi dan Lembaga Pelatihan dan Pengembangan serta masyarakat setempat. Keanggotaan DRD mewakili bidang keahlian yang diperlukan yang berasal dari berbagai lembaga penelitian dan lembaga pemerintahan (perguruan tinggi, swasta, mantan birokrat, PNS).

Kebijakan mengenai DRD mengalami perubahan pasca penerbitan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2019 tentang Sistem Nasional Ilmu Pengetahuan dan Teknologi yang mencabut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2002 tentang Sistem Nasional Penelitian Pengembangan dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2019 tidak menyebutkan kelembagaan DRD dan justru menyebutkan kelembagaan baru yang disebut dengan Badan Riset dan Inovasi Nasional yang akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Presiden.

Pemda DIY hingga saat ini belum melakukan pencabutan atas Peraturan Gubernur Nomor 26 Tahun 2009, DRD masih

dipertahankan dengan pertimbangan bahwa LNS ini masih dibutuhkan oleh Pemda DIY untuk pengoordinasian hasil penelitian dan menyusun kebijakan ilmu pengetahuan dan teknologi. Selain itu format kelembagaan DRD dianggap masih mengakomodir kebutuhan pelaksanaan tugas dan fungsi DRD.

g. Satuan Perlindungan Masyarakat Rescue Istimewa (SRI)

SRI pada awal pembentukannya merupakan kumpulan relawan yang bertugas melakukan pencegahan maupun evakuasi terhadap para wisatawan yang berkunjung ke Yogyakarta. Cikal bakal SRI dimulai pada tahun 1987 ketika dibentuk Forum Koordinasi SAR Daerah berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor 246/KPTS/1987. Forum ini dibentuk dengan pertimbangan diperlukan wadah bagi para relawan untuk saling berkoordinasi untuk melaksanakan tugas pencarian, pertolongan, dan penyelamatan korban.

Perubahan nama forum koordinasi menjadi SRI terjadi pada tahun 2016 berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor KEP/404/2016 tentang Satuan Perlindungan Masyarakat Rescue Istimewa. Menurut Noviar selaku Kepala Satpol DIY, SRI merupakan salah satu komponen pendukung sektor pariwisata di DIY yang ikut terlibat dalam memelihara keamanan, ketentraman, dan ketertiban masyarakat khususnya terkait pelaksanaan evakuasi korban pada tempat pariwisata. Fungsi SRI menjadi

penting sebab sektor pariwisata merupakan salah satu pilar utama DIY selain kebudayaan dan pendidikan.¹²³ Lebih lanjut Noviar menjelaskan bahwa SRI telah dibentuk sejak tahun 1987, sebelum Badan SAR Nasional ada di DIY. Selama ini keberadaan SRI kurang mendapat pengakuan. Peraturan Gubernur Nomor 42 Tahun 2019 merupakan salah satu bentuk pengakuan atas eksistensi SRI selama ini serta wujud penghargaan atas kinerja SRI. Karakter yang membedakan SRI dengan PD atau UPTD yaitu SRI memiliki kemampuan khusus untuk melakukan penyelamatan dan pertolongan bagi para korban yang tidak dibatasi dengan jam kerja dan prosedur yang panjang. Karakter ini tidak mungkin dilakukan oleh para PNS yang ada di PD maupun UPTD.¹²⁴

Transformasi kelembagaan SRI terjadi pada tahun 2019 ketika kelembagaan SRI diperkuat dengan Peraturan Gubernur Nomor 4 Tahun 2019 tentang Satuan Perlindungan Masyarakat Rescue Istimewa. Kedudukan SRI sebagai LNS tercantum dalam Pasal 3 ayat (2) Peraturan Gubernur Nomor 4 Tahun 2019 yang berbunyi:

“Satlinmas *Rescue* Istimewa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga non struktural yang bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Kepala Satuan Polisi Pamong Praja.”

¹²³ Wawancara dengan Noviar, pada tanggal 06 Juli 2020, pukul 08.00 -10.00 WIB, bertempat di Kantor Satuan Polisi Pamong Praja DIY, Jalan Janti Nomor 15 Banguntapan DIY.

¹²⁴ Wawancara dengan Noviar, pada tanggal 06 Juli 2020, pukul 08.00 -10.00 WIB, bertempat di Kantor Satuan Polisi Pamong Praja DIY, Jalan Janti Nomor 15 Banguntapan DIY.

Selain ketugasan yang telah disampaikan di atas, ketugasan SRI berdasarkan ketentuan dalam Peraturan Gubernur Nomor 4 Tahun 2019 antara lain membantu penanggulangan bencana, memelihara keamanan, ketentraman, dan ketertiban masyarakat, membantu kegiatan sosial kemasyarakatan, membantu dalam pencarian, pertolongan dan penyelamatan korban, dan dapat melaksanakan tugas tambahan terkait urusan keistimewaan.¹²⁵ SRI terdiri atas 7 (tujuh) koordinator wilayah yang tersebar ke pantai yang ada di wilayah DIY serta beberapa tempat pariwisata antara lain Waduk Sermo, Kalibiru dan Desa Hargobinangun.¹²⁶ Total jumlah personil SRI yaitu sebanyak 328 (tiga ratus dua puluh delapan) orang.¹²⁷ SRI mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas dan fungsinya dengan mengirimkan laporan harian, bulanan, triwulan, semester dan tahunan kepada Kepala Satpol PP untuk disampaikan kepada Gubernur. Peraturan Gubernur Nomor 4 Tahun 2019 tidak mengatur mengenai masa jabatan SRI hanya saja disebutkan bahwa anggota SRI diberhentikan apabila mengundurkan diri, melakukan perbuatan tercela, berusia 60 (enam puluh) tahun, tidak dapat melaksanakan tugas selama 30

¹²⁵ Pasal 13 dan Pasal 14 Peraturan Gubernur Nomor 4 Tahun 2019 tentang Satuan Perlindungan Masyarakat Rescue Istimewa.

¹²⁶ Pasal 4 Peraturan Gubernur Nomor 4 Tahun 2019 tentang Satuan Perlindungan Masyarakat Rescue Istimewa.

¹²⁷ Keputusan Gubernur Nomor 9/KEP/2020 tentang Pembentukan Satuan Perlindungan Masyarakat Rescue Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta.

(tiga puluh) hari berturut-turut atau dipandang tidak cakap dalam melaksanakan tugas.

SRI atau yang dikenal dengan nama SAR sebenarnya juga didirikan di Kabupaten atau Provinsi lain, namun menurut Noviar yang membedakan SRI dengan SAR yang lain terletak pada kelembagaannya. Pada Provinsi atau Kabupaten lain SAR yang dibentuk merupakan relawan sedangkan di Pemda DIY, SRI berkedudukan di bawah Pemda DIY.

h. Pusat Perbenihan Yogyakarta (Jogja Benih)

Embrio Jogja Benih telah dimulai pada dekade tahun 1990-an, dikenal sebagai Rintisan Industri Benih dengan fokus pada produksi benih hortikultura, selanjutnya menjadi *Jogja Seed Center* (JSC) dengan perluasan ruang lingkup yaitu komoditas tanaman pangan, peternakan, perikanan, kehutanan, dan perkebunan. Benih merupakan unsur utama sarana produksi dalam budidaya tanaman, sehingga sangat menentukan dalam usaha meningkatkan produksi. Apabila petani menggunakan benih yang tidak sesuai atau tidak bermutu, akan menghasilkan produksi yang rendah, oleh karena itu tersedianya benih unggul bermutu tinggi merupakan syarat yang penting dalam upaya peningkatan produksi. Dalam kenyataan di lapangan ketersediaan Benih Unggul Bermutu tinggi sangat jauh dari harapan, produksi

benih sering tidak tepat dan tidak berkesinambungan sehingga berpengaruh pada hasil produksi tanaman pangan.

DIY merupakan salah satu provinsi di Pulau Jawa dengan luas wilayah 318.580 Ha, dengan rincian luas lahan pertanian sawah pada tahun 2017 yaitu 52.474 Ha, lahan pertanian bukan sawah yang terdiri dari pekarangan dan tegalan 185.570 Ha, dan lahan bukan pertanian pemukiman, perkantoran, dan lain lain 80.536 Ha. Dibandingkan dengan tahun 2009 yang mana luas lahan pertanian sawah DIY saat itu seluas 56.712 Ha, maka antara tahun 2009-2017 luas lahan pertanian berkurang sebanyak 4.238 Ha. Dengan luas lahan pertanian yang terus berkurang usaha perbenihan lebih menjanjikan karena memiliki *value added* yang lebih tinggi dan tidak memerlukan lahan yang terlalu luas. Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan kepemilikan lahan yang sempit (rata-rata 0,1 ha lahan sawah dan 0,2 ha lahan tegalan per keluarga) tidak akan mencukupi kebutuhan pangan penduduk, oleh karena itu diperlukan upaya untuk meningkatkan produksi dengan perusahaan Benih Unggul.

Berdasarkan uraian di atas dicanangkanlah Yogyakarta sebagai pusat perbenihan (*Jogja Seed Center*) yang diwujudkan dalam bentuk kelembagaan Jogja Benih. Kehadiran Jogja Benih diharapkan akan meningkatkan usaha perbenihan sehingga dapat

meningkatkan produksi dan kesejahteraan petani.¹²⁸ Selain itu Jogja Benih lahir dengan harapan agar dapat dilakukan koordinasi dalam penyediaan perbenihan maupun penanganan masalah perbenihan di Yogyakarta sehingga penyediaan Benih unggul dapat terjamin.¹²⁹ Selain itu Jogja Benih diharapkan mampu mewujudkan pertanian berkelanjutan guna meningkatkan pendapatan petani.

Jogja Benih dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 58 Tahun 2011 yang terakhir diubah dengan Peraturan Gubernur Nomor 18 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Peraturan Gubernur Nomor 58 Tahun 2011. Kedudukan Jogja Benih sebagai LNS diatur dalam Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi:

“Jogja Benih merupakan organisasi non struktural dalam bentuk Sekretariat Bersama di bidang fasilitasi, informasi, dan promosi perbenihan.”

Jogja Benih memiliki tugas sebagai koordinator layanan informasi, konsultasi, diseminasi dan promosi kegiatan perbenihan/perbibitan tanaman pangan, hortikultura, perkebunan,

¹²⁸ Budy Setyono dan Hano Hanafi, 2009, *Prospek dan Tantangan Pengembangan Jogja Seed Center*, Balai Pengkajian Teknologi Pertanian Yogyakarta, Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian DIY, Yogyakarta, hlm. 9-10.

¹²⁹ Tercantum dalam konsiderans menimbang huruf b Peraturan Gubernur Nomor 58 Tahun 2011 tentang Pusat Perbenihan Yogyakarta. yang berbunyi bahwa dalam rangka mensukseskan kebijakan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, diperlukan struktur organisasi non struktural sebagai pelaksana yang bersifat operasional, mandiri, dan berjenjang yang mampu mengoordinasikan seluruh kegiatan yang berkaitan dengan pelaku usaha perbenihan sub sektor pertanian, sub sektor peternakan, sub sektor kehutanan dan perkebunan serta sub sektor perikanan

kehutanan dan peternakan serta perikanan. Selain itu Jogja Benih bertugas sebagai fasilitator pertemuan antar pelaku usaha perbenihan dan pengembangan kerja sama pelaku perbenihan. Keanggotaan Jogja Benih terdiri dari berbagai unsur, yaitu unsur akademisi, unsur birokrasi, dan unsur pelaku usaha baik perorangan maupun kelompok yang ditetapkan melalui Keputusan Gubernur. Peraturan Gubernur Nomor 58 Tahun 2011 tidak mengatur secara rinci mengenai struktur organisasi, mekanisme pemilihan anggota, maupun pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas dan fungsi Jogja Benih. Peraturan Gubernur ini hanya terdiri atas 4 Pasal yang mengatur mengenai kedudukan, tugas, dan biaya atas pelaksanaan tugas dan fungsi Jogja Benih.

Sebelum Jogja Benih dibentuk pada tahun 2011, Pemda DIY telah membentuk beberapa organ atau perangkat yang mengurus perbenihan antara lain Balai Pengawasan dan sertifikasi Benih Tanaman Pangan dan Holtikultura, Balai Pengembangan dan Promosi Agribisnis Perbenihan Tanaman Pangan, Balai Pengembangan dan Promosi Agribisnis Perbenihan Holtikultura. Dalam perkembangannya perangkat yang mengurus perbenihan di sektor pertanian dilebur menjadi 1 (satu) Balai dengan nama Balai Pengembangan Perbenihan dan Pengawasan Mutu Benih Tanaman Pertanian dibawah Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan Daerah Istimewa Yogyakarta yang dibentuk

berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 96 Tahun 2018 tentang Pembentukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Daerah pada Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan.

Adanya Jogja Benih dan Balai Pengembangan Perbenihan dan Pengawasan Mutu Benih Tanaman Pertanian berpotensi menimbulkan tumpang tindih ketugasan. Ketugasan utama Jogja Benih yaitu melakukan koordinasi dengan seluruh pelaku perbenihan berpotensi bersinggungan dengan ketugasan Balai Pengembangan Perbenihan dan Pengawasan Mutu Benih Tanaman Pertanian yang memiliki ketugasan antara lain melaksanakan pengembangan perbenihan dan pengawasan mutu benih tanaman pertanian meliputi pertanian tanaman pangan, hortikultura dan perkebunan untuk meningkatkan persentase benih tanaman pangan, hortikultura, dan perkebunan bersertifikat yang terdistribusi dan peningkatan jumlah sertifikasi benih tanaman pangan, hortikultura dan perkebunan.

i. Lembaga Ombudsman Daerah (LOD)

Latar belakang pembentukan LOD yaitu untuk mendorong meningkatkan pelayanan publik yang transparan, baik, dan bersih, serta bebas dari tindakan kolusi, korupsi dan nepotisme. Semangat ini berawal dari adanya kebutuhan akan pembaharuan terhadap tata pemerintahan di Indonesia pasca 1998.

Pada era orde baru banyak warisan persoalan yang ditinggalkan, salah satunya yaitu layanan publik yang tidak optimal, dan tingkat korupsi kolusi dan nepotisme yang tinggi. Pemda DIY juga memiliki cita-cita untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa yang sejalan dengan otonomi daerah, memiliki keinginan yang kuat untuk meningkatkan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan birokrasi di daerah. Dalam rangka mewujudkan hal tersebut, Pemda DIY membentuk LOD yang diharapkan mampu untuk menjadi lembaga pengawas yang independen dan mampu menjadi pengawal dari berjalannya pemerintahan yang baik dan bersih.

Pada awal pembentukan, LOD DIY terdiri dari 2 (dua) lembaga yaitu lembaga ombudsman daerah dan lembaga ombudsman swasta. Pembentukan kedua lembaga ini berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor 134 Tahun 2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Keputusan Gubernur Nomor 135 Tahun 2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Swasta di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dasar Hukum kedua lembaga ini kemudian diatur dalam Peraturan Gubernur No 21 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Peraturan Gubernur No 22 Tahun tentang

Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Swasta di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kedudukan LOD sebagai LNS secara tegas dicantumkan pada awal pembentukannya sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 ayat (1) Keputusan Gubernur Nomor 134 Tahun 2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang berbunyi :

“Ombudsman Daerah merupakan Lembaga Non Struktural yang bersifat mandiri yang tidak memiliki hubungan struktural dengan lembaga-lembaga negara dan pemerintah daerah untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan pemerintah daerah.”

Ketugasan LOD dan LOS adalah untuk mengawasi pelayanan publik yang dilakukan pemerintah maupun swasta. Lembaga Ombudsman bukan merupakan lembaga peradilan tingkat pusat (ORI) dan bukan merupakan lembaga pemutus perkara. Lembaga ini bertugas untuk melakukan klarifikasi terhadap kemungkinan terjadinya penyimpangan yang dilakukan oleh instansi pemerintah maupun instansi swasta. LOD memberikan rekomendasi atas pengaduan yang dilakukan oleh masyarakat .

Istilah LNS kemudian diubah menjadi lembaga daerah yang bersifat independen pasca Peraturan Gubernur Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga

Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta. Pasal 1 angka 4 berbunyi:

“Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta yang selanjutnya disingkat LO DIY adalah lembaga daerah yang bersifat independen untuk mengawasi penyelenggaraan pemerintah daerah dan badan usaha, khususnya pada bidang pelayanan publik.”

LOS dan LOD kemudian digabung berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 69 Tahun 2014 tentang Tata Kelola Lembaga Ombudsman DIY. LOD merupakan lembaga yang bersifat otonom dan keanggotaannya diseleksi oleh Pemda DIY dan tidak bertanggung jawab kepada Ombudsman Nasional (independen), Tugas yang diemban oleh Lembaga Ombudsman Daerah ini yaitu menyebarluaskan pemahaman mengenai kedudukan, fungsi, tugas pokok dan wewenang Ombudsman Daerah kepada seluruh masyarakat di daerah, melakukan koordinasi dan atau kerja sama dengan berbagai lembaga negara, instansi pemerintah, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi, para ahli dan praktisi dalam rangka mendorong dan mewujudkan penyelenggaraan negara dan pemerintahan daerah serta penegakan hukum yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, penyalahgunaan kekuasaan/jabatan dan tindakan sewenang-wenang, melayani keluhan, laporan atau informasi dari masyarakat atas keputusan, tindakan dan atau perilaku pejabat atau aparatur penyelenggaraan

negara, pemerintahan daerah, atau penegakan hukum dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dirasakan tidak adil, diskriminatif, tidak patut, merugikan atau bertentangan dengan hukum, menindaklanjuti keluhan, laporan atau informasi dari masyarakat mengenai penyimpangan pelaksanaan penyelenggaraan negara, pemerintahan daerah dan penegakan hukum.¹³⁰

Dalam melaksanakan tugasnya, LOD menyelenggarakan fungsinya sebagai pengawas terhadap penyelenggaraan negara dan pemerintahan daerah serta penegakan hukum untuk menjamin dan melindungi kepentingan masyarakat agar dapat terselenggara dengan baik berdasarkan prinsip keadilan, persamaan dan prinsip-prinsip demokrasi. Struktur organisasi LOD terdiri atas unsur anggota dan unsur penunjang. Unsur anggota terdiri atas 1 (satu) ketua dan 6 (enam) wakil ketua. Adapun unsur penunjang terdiri atas asisten-asisten dan sekretariat. Anggota LOD menduduki jabatan selama 3 (tiga) tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

Sebagai wujud komitmen, Pemda DIY menyediakan fasilitas kantor dan anggaran LOD. Kantor LOD tercatat sebagai salah satu aset milik Pemda DIY. Pembentukan LOD tidak hanya terjadi di DIY namun juga dibentuk di daerah lain seperti LOD di

¹³⁰ Pasal 8 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kabupaten Asahan, Ombudsman Daerah Pemerintah Kota Pangkal Pinang, dan Ombudsman Daerah Kabupaten Bangka Induk. Keberadaan Lembaga Ombudsman Daerah berstatus mandiri dan tidak memiliki hubungan vertikal dengan Komisi Ombudsman Nasional.

Pembiayaan LOD bersumber dari 2 (dua) anggaran yaitu anggaran pendapatan dan belanja daerah serta sumber dana sah lain yang tidak mengikat. Hal ini tercantum dalam Pasal 22 Peraturan Gubernur Nomor 28 Tahun 2019 yang berbunyi:

“Keuangan LO DIY bersumber dari:

- a. anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta; dan
- b. sumber dana lain yang sah dan tidak mengikat.”

Selain, LOD terdapat lembaga serupa yang didirikan di DIY yaitu Kantor Perwakilan Komisi Ombudsman Nasional Yogyakarta. Kantor perwakilan Komisi Ombudsman Nasional bertugas untuk menangani keluhan masyarakat. Adanya 2 (dua) lembaga ombudsman di DIY berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan ketika tidak dilakukan sinergi dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya.

3. Latar Belakang Pembentukan LNS

Berdasarkan penjelasan mengenai sejarah kelembagaan dan profil beberapa LNS, setidaknya ada 6 (enam) faktor yang melatarbelakangi pembentukan LNS di Pemda DIY yaitu:

a. Konsekuensi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

UUK yang memberikan 5 (lima) kewenangan kepada DIY berdampak pada pembentukan LNS yang mengurus masalah keistimewaan. Selain Prampara Praja, terdapat LNS yang dibentuk sebagai konsekuensi keistimewaan yaitu Dewan Kebudayaan. Dewan Kebudayaan lahir sebagai amanat dari Peraturan Daerah Istimewa Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pemeliharaan dan Pengembangan Kebudayaan. Pasal 30 ayat (1) Perdais 3 Tahun 2017 berbunyi:

“Dalam rangka Pemeliharaan dan Pengembangan Kebudayaan Pemerintah Daerah membentuk Dewan Kebudayaan.”

Tugas dari Dewan Kebudayaan adalah memberikan rekomendasi pertimbangan terhadap kebijakan terkait permasalahan kebudayaan yang akan diambil Gubernur.¹³¹ LNS lain yang dibentuk sebagai konsekuensi keistimewaan yaitu Sekretariat Bersama Satuan Ruang Strategis yang dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 70 Tahun 2017 tentang Sekretariat Bersama Pengelolaan Satuan Ruang Strategis Kasultanan dan Satuan Ruang Strategis Kadipaten. Sekretariat ini lahir sebagai konsekuensi adanya Peraturan

¹³¹ Pasal 6 ayat (1) Peraturan Gubernur Nomor 2 Tahun 2019 tentang Dewan Kebudayaan.

Daerah Istimewa Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. Perdais Nomor 2 Tahun 2017 sebenarnya tidak mengamanatkan secara langsung mengenai pembentukan Sekretariat Bersama Satuan Ruang Strategis Kasultanan dan Satuan Ruang Strategis Kadipaten hanya saja Pemda DIY menganggap Sekretariat ini perlu dibentuk untuk mengembalikan, memperbaiki, menguatkan, dan/atau mengembangkan fungsi ruang untuk membangun kehidupan bersama dan menjamin kelestarian budaya serta alam. Selain itu Satuan Ruang Strategis Kasultanan dan Satuan Ruang Strategis Kadipaten merupakan salah satu bagian dari urusan keistimewaan bidang tata ruang sebagaimana diatur dalam Perdais Nomor 2 Tahun 2017. Pada saat ini Peraturan Gubernur Nomor 70 Tahun 2017 tentang Sekretariat Bersama Pengelolaan Satuan Ruang Strategis Kasultanan dan Satuan Ruang Strategis Kadipaten telah dicabut dengan Peraturan Gubernur Nomor 1 Tahun 2019 tentang Pencabutan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 70 Tahun 2017 tentang Sekretariat Bersama Pengelolaan Satuan Ruang Strategis Kasultanan dan Satuan Ruang Strategis Kadipaten. Adapun eksistensi Sekretariat Bersama Pengelolaan Satuan Ruang Strategis Kasultanan dan Satuan Ruang Strategis Kadipaten masih diakui berdasarkan Keputusan Gubernur

Nomor 351/KEP/2019 tentang Pembentukan Satuan Ruang Strategis Kasultanan dan Satuan Ruang Strategis Kadipaten.

b. Amanat Pemerintah Pusat

Beberapa LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY merupakan amanat dari Pemerintah Pusat. Menurut Sari selaku Kepala Bagian Kelembagaan dan Tata Laksana Biro Organisasi Setda DIY, faktor terbesar yang melatarbelakangi pembentukan LNS di Pemda DIY dikarenakan adanya perintah dari Pemerintah Pusat. Pemda DIY hanya menjalankan perintah dari Pemerintah Pusat walaupun terkadang pembentukan LNS tersebut dirasa kurang diperlukan.¹³²

Selain DRD dan Komisi AIDS, beberapa LNS di Pemda DIY yang dibentuk sebagai amanat dari Pemerintah Pusat antara lain :

1) Komisi Penyiaran Indonesia Daerah (KPID)

Pembentukan KPID dilakukan berdasarkan amanat dari Pasal 7 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran yang berbunyi :

“KPI terdiri atas KPI Pusat dibentuk di tingkat pusat dan KPI Daerah dibentuk di tingkat Provinsi.”

¹³² Wawancara dilakukan pada tanggal 29 Juni 2020 bertempat di Kantor Biro Organisasi, Kepatihan Danurejan Yogyakarta.

Pemda DIY kemudian menindaklanjuti amanat ini dengan menetapkan Keputusan Gubernur Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pembentukan Komisi Penyiaran Indonesia Daerah DIY yang diperbaharui dengan Peraturan Gubernur Nomor 11 Tahun 2011 tentang Komisi Penyiaran Indonesia Daerah. KPI Pusat dan KPID tidak memiliki hubungan hierarkis secara kelembagaan. KPID dalam menjalankan fungsi, wewenang, tugas, dan kewajibannya bertanggungjawab kepada Gubernur.

2) Komisi Informasi Daerah (KID)

Pembentukan KID dilakukan berdasarkan amanat Pasal 60 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang berbunyi:

“Komisi Informasi Provinsi harus sudah dibentuk paling lambat 2 (dua) tahun sejak diundangkannya Undang-Undang ini.”

Pembentukan KID di DIY dilakukan berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 35 Tahun 2010 tentang Komisi Informasi Provinsi yang diperbaharui dengan Peraturan Gubernur Nomor 29 Tahun 2016 tentang Komisi Informasi Daerah.

c. **Kebutuhan Daerah**

Pembentukan LNS di DIY tidak semata-mata dikarenakan perintah dari Pemerintah Pusat namun juga dilatarbelakangi kebutuhan di DIY. Contoh konkrit LNS yang dibentuk untuk menampung kebutuhan daerah yaitu pembentukan Jogja Benih. Adanya cita-cita untuk menjadikan Yogyakarta sebagai Pusat Perbenihan merupakan impian yang coba diwujudkan dengan cara membentuk Jogja Benih. Jogja Benih diharapkan mampu menjadi fasilitator bagi para pelaku perbenihan di Yogyakarta sehingga mampu berkolaborasi guna mewujudkan kebutuhan perbenihan di Yogyakarta, Contoh lain LNS yang lahir dikarenakan kebutuhan daerah yaitu Sebermas. Sebermas hadir untuk membantu Pemda DIY menanggulangi tingkat kemiskinan yang masih tinggi. Demikian pula dengan pembentukan Dewan Kebudayaan yang sebelumnya dikenal dengan istilah Dewan Kesenian. Sebelum berlakunya UUK, Dewan Kesenian telah dibentuk pada tahun 1972 berdasarkan Penetapan Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10/1972 tentang Pengangkatan Pengurus dan Para Anggota Dewan Kesenian Daerah Istimewa Yogyakarta. Dewan Kesenian bertugas membantu Pemda DIY mengambil kebijaksanaan dalam pembinaan dan pengembangan kesenian. Urgensi kelahiran

Dewan Kesenian tidak terlepas dari upaya untuk melestarikan budaya dan seni yang telah menjadi bagian tidak terpisahkan dari DIY.

Pembentukan Badan Pengembangan Teknologi dan Inovasi Yogyakarta yang merupakan cikal bakal DRD merupakan contoh lain pembentukan LNS yang dilahirkan karena kebutuhan daerah. Pembentukan DRD dilatarbelakangi kebutuhan untuk menjembatani hasil penelitian yang dilakukan oleh perguruan tinggi dan lembaga peneliti, kebutuhan masyarakat dan kebijakan yang diambil oleh Pemda DIY. Hal yang unik dari LNS ini yaitu pembentukan Pengembangan Teknologi dan Inovasi Yogyakarta dilakukan pada tahun 1999 yang berarti bahwa lembaga ini berdiri sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2002 yang mengamanatkan agar Pemerintah Provinsi membentuk Dewan Riset Daerah. Karakter yang membedakan LNS yang lahir dari kebutuhan daerah dengan LNS lainnya yaitu LNS ini lahir murni ditujukan untuk menampung kondisi DIY yang belum tentu ditemukan di daerah lain.

d. Euforia Desentralisasi

Desentralisasi merupakan pilihan yang diambil oleh bangsa Indonesia dengan tujuan memberikan kewenangan yang lebih besar kepada Pemerintah Daerah. Desentralisasi tidak

kemudian diartikan bahwa Pemerintah Pusat sama sekali lepas tangan terkait urusan Pemerintah Daerah. Pemerintah Pusat memiliki kewenangan untuk memberikan pedoman dan mengawasi jalannya pemerintahan di daerah. Transformasi kewenangan Pemerintah Pusat di daerah mengalami dinamika pada setiap undang-undang pemerintahan daerah yang dibentuk. Kewenangan Pemerintah Pusat yang begitu kuat di daerah pada era orde baru mengalami perubahan yang signifikan pasca reformasi dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini memberikan kewenangan yang besar bagi Pemerintah Daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Konsekuensi dari kelahiran Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 berdampak pada kebijakan Pemerintah Daerah yang sering tidak selaras dengan Pemerintah Pusat. Hal ini disebabkan terjadi *shock culture* di Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah yang selama ini hanya menjalankan kewenangan sesuai dengan arahan dari Pemerintah Pusat menjadi punya kewenangan yang mandiri dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, akibatnya muncul paradigma bahwa pemerintah daerah berhak secara mutlak mengatur urusan rumah tangga sendiri dan melalaikan

keselarasan kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat.

Kelahiran LNS di Pemda DIY tidak dapat dilepaskan dari adanya euforia desentralisasi. Pembentukan LNS di Pemda DIY menjamur pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah. Berdasarkan penelusuran penulis, pembentukan LNS yang dilakukan sebelum tahun 1999 hanya ada 2 (dua) yaitu Dewan Kesenian, Dewan Angkutan Darat, Badan Pengembangan Pariwisata Daerah dan Forum Koordinasi SAR.

Adapun pembentukan LNS pasca tahun 1999 yaitu sejumlah 49 (empat puluh sembilan). Berdasarkan data di atas bisa disimpulkan bahwa pembentukan LNS pada era sebelum pemberlakuan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sangat sedikit dibandingkan pembentukan LNS pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Adanya pemberian kewenangan bagi Pemerintah Daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri berdampak pada meningkatnya jumlah LNS di Pemda DIY.

e. Upaya Memotong Rantai Birokrasi

Kinerja Birokrasi pada era orde baru bukan suatu hal yang bisa dibanggakan. Pelayanan yang buruk, lambat, dan tidak transparan merupakan ciri yang identik dengan pelayanan

publik pada era ini, akibatnya muncul istilah patologi birokrasi yaitu penyakit dalam birokrasi yang muncul akibat perilaku para birokrat dan kondisi yang membuka kesempatan untuk terjadinya penyakit birokrasi, baik yang menyangkut politis, ekonomis, sosial kultural, dan teknologi.¹³³ Fakta ini diperkuat dengan kesimpulan Bank Dunia yang dilaporkan dalam *World Development Report 2004* dan hasil penelitian *Governance and Desentralization Survey (GDS) 2002* yang menyatakan bahwa pelayanan publik di Indonesia masih sangat rendah. GDS menemukan masalah yang banyak terjadi di lapangan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu besarnya diskriminasi pelayanan. Penyelenggaraan pelayanan masih amat dipengaruhi oleh hubungan per-*konco*-an, kesamaan afiliasi politik, etnis, dan agama.¹³⁴ Selain diskriminasi pelayanan, karakter birokrasi yang wajib berpedoman pada berbagai macam ketentuan peraturan perundang-undangan membuat karakter birokrasi cenderung kaku dan prosedural, akibatnya isu maupun persoalan yang terjadi di masyarakat tidak dapat diselesaikan secara cepat.

Sebagai solusi atas patologi birokrasi, dibentuklah LNS yang lebih bersifat dinamis dan tidak terikat pada karakter

¹³³ Sondang P. Siagian, 2013, *Birokrasi Pemerintahan Dan Kekuasaan*, PT. Indeks Kelompok Gramedia, Jakarta, hlm.137

¹³⁴ Yanto Heryanto, *Implementasi Good Governance Dalam Terhadap Peningkatan Pelayanan Publik di Indonesia*, Jurnal Logika, Vol. XII, Nomor 3 Tahun 2014, hlm. 37

birokrasi yang panjang dan cenderung kaku. Sebagai contoh pelaksanaan tugas Rekso Dyah Utami dalam memberikan pelayanan kepada korban kekerasan terhadap perempuan dan anak akan lebih efektif apabila diakomodir dalam bentuk LNS. Pelayanan terhadap korban kekerasan yang harus siap sedia selama 24 (dua puluh empat) jam tidak mungkin dilakukan oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) yang terbatas untuk melakukan pelayanan sesuai dengan jam kerja yaitu 8 (delapan) jam per hari. Demikian juga dengan mekanisme pengaduan pelayanan publik di LOD. Unsur pengurus di LOD memiliki kedudukan yang setara sehingga proses koordinasi antara satu dan lainnya lebih cepat. Karakter ini berbeda dengan kinerja birokrasi yang cenderung berjenjang dan prosedural. Sebagai gambaran struktur jabatan di Pemda DIY terdiri atas 4 (empat) tingkatan eselon yang dimulai dari Sekretaris Daerah selaku eselon 1, Kepala Dinas/Kepala Badan/Kepala Biro selaku eselon II, Kepala Bagian/Kepala Bidang selaku eselon III, Kepala Subbagian/Kepala Subbidang selaku eselon IV. Bisa dibayangkan betapa panjang rantai koordinasi yang harus ditempuh untuk menyelesaikan isu atau persoalan yang muncul di masyarakat.

Karakter birokrasi yang cenderung kaku dan panjang kemudian didobrak dengan pembentukan LNS. LNS diharapkan

mampu menjadi lembaga yang lebih fleksibel untuk menangkap dinamika yang ada untuk kemudian menyelesaikan permasalahan tersebut dengan lebih cepat dan tepat.

f. PD dan UPTD Yang Belum Optimal Melaksanakan Tugas dan Fungsinya

Lembaga utama yang berfungsi untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah dilakukan oleh PD dan UPTD. Kedua lembaga ini berfungsi menjalankan urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Tugas dan fungsi PD dan UPTD telah diatur secara terperinci dalam Peraturan Gubernur. Menurut Sari selaku Kepala Bagian Kelembagaan dan Tata Laksana Biro Organisasi Setda DIY, secara ketugasan dan fungsi yang dilakukan PD dan UPTD telah kaya fungsi, dalam artian tugas dan fungsi yang ditetapkan dalam Peraturan Gubernur sudah mengakomodir seluruh urusan yang dijalankan oleh Pemerintah Daerah.

PD dan UPTD dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya masih perlu untuk terus ditingkatkan. Kurangnya kualitas dan kuantitas SDM, adanya ego sektoral yang besar, dan belum munculnya perspektif bahwa PD dan UPTD dibentuk untuk melayani masyarakat merupakan persoalan klasik yang menghambat kinerja PD dan UPTD. Persoalan tersebut coba dipecahkan dengan membentuk LNS yang terdiri dari unsur

masyarakat dan akademisi. Adanya LNS diharapkan mampu memberikan perspektif dan solusi yang konkrit dalam memecahkan persoalan yang ada di masyarakat. Selain itu LNS diharapkan mampu mengoordinasikan kebijakan yang tersebar di PD maupun UPTD.

Salah satu contoh konkrit dari penjelasan di atas yaitu persoalan penanggulangan kemiskinan di DIY. Tugas dan fungsi terkait penanggulangan kemiskinan sebenarnya telah diampu dalam berbagai ketugasan PD yang diatur dalam berbagai Peraturan Gubernur. Peraturan Gubernur Nomor 72 Tahun 2018 tentang Kedudukan Susunan Organisasi Tugas Fungsi dan Tata Kerja Dinas Sosial telah mengatur bahwa penanggulangan pemiskinan melekat dalam salah satu bidang dinas sosial yaitu Bidang Penanganan Fakir Miskin. Pasal 27 ayat (1) berbunyi:

“Bidang Penanganan Fakir Miskin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 mempunyai tugas melaksanakan penanganan fakir miskin dan penyuluhan sosial untuk meningkatkan persentase fakir miskin yang memperoleh bimbingan dan keterampilan berusaha sehingga pendapatan dan asetnya meningkat.”

Ketugasan ini kemudian dijabarkan dalam fungsi bidang penanganan fakir miskin antara lain penyusunan program kerja bidang penanganan fakir miskin, penyiapan bahan rumusan kebijakan teknis penanganan fakir miskin, penyelenggaraan pembinaan, bimbingan dan penanganan fakir miskin, pengembangan program penanganan fakir miskin.

Selain di Dinas Sosial, penanggulangan kemiskinan juga dilaksanakan secara sektoral di PD lain. Contoh Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan mengampu kegiatan desa replikasi model program desa percontohan pengurangan kemiskinan dan kerawanan pangan, Biro Pemberdayaan Masyarakat mengampu kegiatan kebijakan beras miskin dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah yang mengampu pelaksanaan *Millenium Development Goals* yang salah satunya menargetkan penanggulangan kemiskinan.

Penanggulangan kemiskinan yang tersebar di berbagai PD dalam implementasinya belum mampu menurunkan tingkat kemiskinan di DIY. Dalam kurun waktu 2015-2019, tingkat kemiskinan DIY cenderung stagnan dengan persentase 13,16%, 13,1%, 12,36%, 11,81%, 11,44%. Prosentase ini berada di bawah tingkat kemiskinan di level nasional pada periode yang sama yaitu 11,13%, 10,7%, 10,12%, 9,66%, dan 9,22 %.¹³⁵ Hal-hal inilah yang melatarbelakangi pembentukan Sebermas dan Forum TSLP. Kehadiran kedua LNS ini tidak terlepas dari pelaksanaan penanggulangan kemiskinan yang belum sepenuhnya berjalan dengan baik.

Contoh lain perlunya peningkatan kinerja PD dan UPTD dapat dilihat dari adanya kesulitan untuk menafsirkan

¹³⁵ Diolah dari beberapa data BPS periode 2015-2019 perihal profil kemiskinan Daerah Istimewa Yogyakarta yang diambil dari yogyakarta.bps.go.id, diakses tanggal 28 Juli 2020.

dan menjabarkan kebijakan yang diinginkan Gubernur sehingga perlu dibantu oleh DRD. Bayudono selaku anggota DRD menyampaikan bahwa PD terkadang meminta bantuan untuk menafsirkan dan menjabarkan visi dan misi Gubernur. PD mengalami kesulitan untuk menjabarkan visi dan misi Gubernur sebab masih bersifat makro dan sangat luas sehingga perlu untuk didetailkan. Apabila tidak ditafsirkan dengan benar dikhawatirkan akan menimbulkan perbedaan implementasi di lapangan sehingga tujuan yang diharapkan tercapai tidak akan terwujud. Lebih lanjut Bayudono menyampaikan bahwa terdapat produk yang dihasilkan oleh DRD yang membantu Gubernur untuk kemudian melaksanakan kebijakannya antara lain penerjemahan visi Gubernur *Among Tani Dagang Layar*, Konsep *Jogja Gumregah*, Program *Jogja Sehat Lestari*, dan Pengembangan *Baron Techno Park*.¹³⁶

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, kehadiran LNS merupakan salah satu solusi yang dipilih untuk memecah kebuntuan atas pelaksanaan tugas dan fungsi yang dilakukan oleh PD.

¹³⁶ Wawancara dilakukan pada tanggal 03 Juli 2020 bertempat di ruang rapat Biro Pengembangan Infrastruktur Wilayah dan Pembiayaan Pembangunan DIY.

B. Faktor Yang Menyebabkan Dasar Hukum Pembentukan LNS Bervariasi Dengan Derajat Independensi Yang Berbeda

1. Kategorisasi LNS¹³⁷

Berdasarkan deskripsi terhadap 9 (sembilan) LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY, terdapat perbedaan dasar hukum pembentukan dan latar belakang pembentukan LNS. Adapun gambaran keseluruhan terhadap LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

¹³⁷ LNS yang tercantum merupakan LNS yang masih berdiri sampai dengan penelitian ini dilakukan.

Tabel 1. Daftar LNS Yang Dibentuk Oleh Pemda DIY

NO	NAMA LNS	DASAR HUKUM ¹³⁸	STRUKTUR ORGANISASI	TUGAS	MEKANISME PEMILIHAN
1.	Lembaga Ombudsman	<p>1. Keputusan Gubernur Nomor 134 Tahun 2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta</p> <p>2. Peraturan Gubernur Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja LOD sebagaimana diubah dengan Peraturan Gubernur Nomor 28 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur No 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja LOD</p>	<p>1. Unsur Anggota</p> <p>a. Ketua</p> <p>b. Wakil ketua</p> <p>c. Wakil ketua</p> <p>d. 4 (empat) anggota</p> <p>2. Unsur penunjang</p> <p>a. Asisten-asisten</p> <p>b. Sekretariat</p>	<p>1. Pelayanan Pengaduan atau pelayanan publik</p> <p>2. Koordinasi dengan berbagai sektor untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih</p>	Seleksi
2.	Dewan Riset Daerah	<p>1. Surat Keputusan Gubernur Nomor 187/SK/1999 tentang Pembentukan Badan</p>	<p>a. Ketua</p> <p>b. Wakil Ketua</p> <p>c. Sekretaris</p>	<p>1. Memberikan saran dan pertimbangan dalam penyusunan kebijakan</p>	Seleksi

¹³⁸ Dasar Hukum yang digunakan yaitu dasar hukum pembentukan LNS yang pertama kali digunakan dan dasar hukum terbaru pembentukan LNS

		<p>Pengembangan Teknologi dan Inovasi Yogyakarta</p> <p>2. Peraturan Gubernur Nomor 26 Tahun 2009 tentang Pembentukan Dewan Riset Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Gubernur Nomor 20 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Nomor 26 Tahun 2009 tentang Pembentukan Dewan Riset Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta</p>	<p>d. Sekretariat</p> <p>e. Komisi Teknis</p> <p>f. Badan Pekerja</p> <p>g. Kepanitiaan (Panitia <i>Ad hoc</i>)</p>	<p>IPTEK</p> <p>2. Membantu pemerintah daerah dalam perumusan kebijakan IPTEK</p>	
3	Dewan Kebudayaan	<p>1. Penetapan Kepala Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10/1972 tentang Pengangkatan Pengurus dan Para Anggota Dewan Kesenian Daerah Istimewa Yogyakarta</p> <p>2. Peraturan Gubernur Nomor 2 Tahun 2019 tentang Dewan Kebudayaan</p>	<p>1. Ketua,</p> <p>2. Sekretaris,</p> <p>3. Bidang Pemeliharaan Kebudayaan,</p> <p>4. Bidang Kuratorial Kebudayaan</p>	<p>Memberikan pertimbangan dalam pemberian strategi kebijakan bidang pembangunan kebudayaan</p>	<p>Penunjukan berdasarkan Kriteria dan Usulan yang diajukan Dinas Kebudayaan.</p>

4	Dewan Pendidikan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Keputusan Gubernur Nomor 136 Tahun 2003 tentang Pembentukan Dewan Pendidikan 2. Keputusan Gubernur Nomor 47/KEP/2017 tentang Anggota dewan Pendidikan DIY 2017-2022 sebagaimana diubah terakhir dengan Keputusan Gubernur Nomor 203/KEP 2019 tentang Perubahan Atas Keputusan Gubernur Nomor 47/KEP/2017 tentang Anggota Dewan Pendidikan DIY 2017-2022 	Tidak diatur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memberikan pertimbangan dalam kebijakan pendidikan 2. Mengontrol transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan kebijakan pendidikan 	Seleksi
5.	Badan Pengembangan Perdagangan dan Jasa Keuangan DIY	Keputusan Gubernur Nomor 66/SK/1999 tentang Pembentukan Badan Pengembangan Perdagangan dan Jasa Keuangan Yogyakarta (BP2JKY) sebagaimana diubah dengan Keputusan Gubernur Nomor 111/SK/1999 tentang Perubahan SK Gubernur Kepala DIY Nomor 66/SK/1999 tentang Pembentukan Badan Pengembangan Perdagangan dan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pelindung 2. Penasehat 3. Dewan Pakar 4. Sekretaris 5. Bidang – Bidang 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memberikan rekomendasi kebijakan kepada Gubernur pada sektor perdagangan jasa dan keuangan 2. Koordinasi dengan asosiasi dunia usaha. 	Penunjukan

		Jasa Keuangan Yogyakarta (BP2JKY)			
6	Dewan Ketahanan Pangan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Keputusan Gubernur Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pembentukan Dewan Ketahanan Pangan 2. Peraturan Gubernur Nomor 32 Tahun 2010 tentang Dewan Ketahanan Pangan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ketua 2. Ketua Harian, Wakil Ketua Harian 3. Wakil Ketua Harian 4. Sekretaris, 5. Anggota 6. Kelompok Kerja 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memberikan pertimbangan kepada Gubernur dalam mewujudkan pembangunan ketahanan pangan 2. Melakukan pengendalian dan evaluasi makro terhadap pelaksanaan implementasi pembangunan ketahanan pangan. 3. Menyinkronkan dan mengintegrasikan program pembangunan ketahanan pangan 	Penunjukan
7	Badan Koordinasi Penataan Ruang Daerah DIY	Keputusan Gubernur Nomor 173 Tahun 2004 tentang Badan Koordinasi Penataan Ruang	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ketua 2. Wakil Ketua 3. Sekretaris 4. Anggota 5. Kelompok Kerja 	Mengoordinasikan perencanaan, pemanfaatan, dan pengendalian penataan ruang	Penunjukan
8.	Pusat Perbenihan Yogyakarta	Peraturan Gubernur Nomor 58 Tahun 2011 tentang Pusat Perbenihan Yogyakarta sebagaimana diubah terakhir	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ketua 2. Sekretaris 3. Kelompok Kerja 	Koordinator dan fasilitator layanan informasi, konsultasi, diseminasi dan promosi kegiatan	Penunjukan

		dengan Peraturan Gubernur Nomor 18 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Peraturan Gubernur Nomor 58 Tahun 2011 tentang Pusat Perbenihan Yogyakarta		perbenihan/perbibitan tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, kehutanan dan peternakan serta perikanan	
9.	Badan Akreditasi Provinsi Sekolah Atau Madrasah	<ol style="list-style-type: none"> Keputusan Gubernur Nomor 30 Tahun 2004 tentang Pembentukan Badan Akreditasi Sekolah Provinsi Keputusan Gubernur Nomor 252 /KEP/2017 tentang Penetapan Anggota Badan Akreditasi Provinsi Sekolah/Madrasah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Periode 2017-2022 	<ol style="list-style-type: none"> Ketua Wakil Ketua Sekretaris Anggota 	Melaksanakan sosialisasi koordinasi dan akreditasi TK SD SMK SLB dan membantu Ketugasan Badan Akreditasi Nasional	Seleksi
10.	Badan Mutu Pelayanan Kesehatan DIY	Keputusan Gubernur Nomor 116 Tahun 2004 tentang Pembentukan Badan Mutu Pelayanan Kesehatan	<ol style="list-style-type: none"> Dewan Kurator Ketua Ketua Komite Informasi Ketua Komite Standar Ketua Komite Surveillance 	Mengembangkan dan melakukan surveilans mutu pelayanan serta melakukan kaji banding antar sarana pelayanan.	Penunjukan
11.	Badan Pengawas	Keputusan Gubernur Nomor	Tidak Diatur	1. Mengawasi penerapan	Penunjukan

	Rumah Sakit	230/KEP/2015 tentang Pembentukan Badan Pengawas Rumah Sakit		etika Rumah Sakit 2. Menjaga hak dan kewajiban pasien dan Rumah Sakit	
12.	Komite Perlindungan dan Pemenuhan Hak Hak Penyandang Disabilitas	Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 31 Tahun 2013 tentang Komite Perlindungan dan Pemenuhan Hak Hak Penyandang Disabilitas	1. Ketua 2. Wakil Ketua 3. Anggota	1. Memberikan usulan, pertimbangan dan rekomendasi kepada Pemerintah berkaitan dengan perlindungan dan pemenuhan hak Penyandang Disabilitas 2. Menerima, menampung, dan menganalisa pengaduan serta mengoordinasikan pembelaan secara litigasi dan/atau non-litigasi	Penunjukan melalui usulan Kepala PD
13.	Dewan Transportasi Perkotaan	Keputusan Gubernur DIY Nomor 163/KEP/2008 tentang Pembentukan Dewan Transportasi Perkotaan.	1. Ketua Umum 2. Wakil Ketua 3. Sekretaris 4. Anggota 5. Staf Sekretariat	1. Memberi masukan kepada Gubernur mengenai pengembangan pelayanan angkutan publik di perkotaan Yogyakarta; 2. Mengoordinasikan sistem transportasi perkotaan.	Penunjukan

14.	Forum Lalu Lintas Angkutan dan Jalan DIY	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peraturan Gubernur Nomor 1 Tahun 2010 tentang Forum Lalu Lintas Angkutan Jalan 2. Peraturan Gubernur DIY Nomor 61 Tahun 2013 tentang Forum Lalu Lintas dan Angkutan Jalan DIY. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembina 2. Ketua 3. Sekretaris 4. Anggota 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Melakukan koordinasi antar instansi penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan; dan 2. Menganalisa, menjembatani, dan menemukan solusi serta menindaklanjuti permasalahan penyelenggaraan lalu lintas dan angkutan jalan 	Penunjukan
15.	Dewan Sumber Daya Air	<ol style="list-style-type: none"> 1. Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 184/KEP/2009 tentang Pembentukan Dewan Sumber Daya Air Provinsi DIY. 2. Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 294/KEP/2019 tentang Pengangkatan Dewan Sumber Daya Air Provinsi DIY Periode 2019-2024 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ketua Merangkap Anggota 2. Ketua Harian Merangkap Anggota 3. Anggota 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Membantu Gubernur dalam koordinasi pengelolaan SDA 2. Menyusun dan merumuskan kebijakan pengelolaan sumber daya air 	Penunjukan

16	Komisi Irigasi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Keputusan Gubernur Nomor 144/KEP/2006 tentang Pembentukan Komisi Irigasi 2. Keputusan Gubernur Nomor 249/KEP/2010 tentang Pembentukan Komisi Irigasi Provinsi DIY. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ketua 2. Ketua Harian 3. Sekretaris I 4. Sekretaris II 5. Anggota 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Merumuskan rencana kebijakan untuk mempertahankan serta meningkatkan kondisi dan fungsi irigasi 2. Memberikan pertimbangan dan masukan atas pemberian izin alokasi air untuk kegiatan perluasan daerah layanan jaringan irigasi dan peningkatan jaringan irigasi 	Penunjukan
17.	Dewan Perumahan dan dan Kawasan Permukiman	<ol style="list-style-type: none"> 1. Keputusan Gubernur Nomor 309/KEP/2011 tentang Pembentukan Kelompok Kerja Perumahan dan kawasan Permukiman. 2. Keputusan Gubernur Nomor 281/KEP/2018 tentang Pembentukan Dewan Perumahan dan kawasan Permukiman. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ketua 2. Sekretariat 3. Komisi Penelitian dan Pengembangan 4. Komisi Pembiayaan 5. Komisi Penanganan Kumuh Masyarakat Rendah dan Kebencanaan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menynergikan data perumahan dan kawasan permukiman dalam sistem informasi geografis perumahan permukiman dalam dokumen perencanaan dan peraturan 2. Mendampingi/advokasi kegiatan di bidang peningkatan kualitas lingkungan perumahan dan permukiman 	Penunjukan

18.	Lembaga Kerjasama Tripartit	<ol style="list-style-type: none"> 1. Keputusan Gubernur Nomor 105 Tahun 2002 tentang Pembentukan LKS Tripartit dan Sekretariat Bersama LKS Tripartit DIY 2. Keputusan Gubernur Nomor 29/KEP/2017 tentang Pembentukan LKS Tripartit Daerah DIY 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ketua Merangkap Anggota 2. Ketua I 3. Ketua II 4. Ketua III 5. Sekretaris 6. Anggota 	Memberikan pertimbangan, saran, dan pendapat kepada pemerintah dan pihak terkait dalam penyusunan kebijakan dan pemecahan masalah ketenagakerjaan	Penunjukan
19.	Komisi Pengawasan Pupuk Pestisida DIY	Keputusan Gubernur Nomor .106 Tahun 2002 tentang Pembentukan Komisi Pengawasan Pupuk dan Pestisida.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembina 2. Ketua I 3. Ketua II 4. Ketua III 5. Sekretaris I 6. Sekretaris II 7. Sekretaris III 8. Anggota 	Melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap kegiatan masyarakat yang berhubungan dengan produksi, penyimpanan, peredaran, pemanfaatan/penggunaan pupuk dan pestisida	Penunjukan
20.	Dewan Perpustakaan DIY	<ol style="list-style-type: none"> 1. Keputusan Gubernur Nomor 119/KEP/2005 tentang Pembentukan Dewan Pengembangan Perpustakaan Masa Bakti 2005-2008. 2. Keputusan Gubernur Nomor 291/KEP/2011 tentang 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pengarah 2. Ketua Umum 3. Ketua I 4. Ketua II 5. Ketua III 6. Sekretaris 7. Anggota 	Memberikan pertimbangan dan saran bagi perumus kebijakan di bidang perpustakaan	Penunjukan

		Pembentukan Dewan Perpustakaan Masa Bakti 2011-2015			
21.	Forum Penyelenggaraan Program Kesehatan Reproduksi Remaja DIY	<ol style="list-style-type: none"> Keputusan Gubernur Nomor 272/KEP/2009 tentang Pembentukan Forum Kerjasama Program Kesehatan Reproduksi Remaja (FKPKRR) DIY Peraturan Gubernur Nomor 109 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Kesehatan Reproduksi Remaja 	<ol style="list-style-type: none"> Ketua Wakil Ketua Sekretaris Kelompok Kerja Anggota 	<ol style="list-style-type: none"> Mengoordinasikan dan menyinkronisasikan Penyelenggaraan KRR Melakukan advokasi kebijakan KRR 	Penunjukan
22.	Forum Anak DIY	Keputusan Gubernur Nomor 111/KEP/2017 tentang Pengukuhan Kepengurusan Forum Anak Daerah DIY	<ol style="list-style-type: none"> Ketua Umum Ketua I Ketua 2 Sekretaris 1 Sekretaris 2 Bendahara Koordinator Wilayah 	Mengoordinasikan kegiatan anak yang ada di DIY	Penunjukan
23.	Forum Peningkatan Kualitas Hidup Perempuan DIY	Keputusan Gubernur Nomor 105/KEP/2009 tentang Forum Peningkatan Kualitas Hidup Perempuan	<ol style="list-style-type: none"> Pelindung Penasehat Ketua Sekretaris Bidang Pendidikan 	Mengoordinasikan dan mengevaluasi kegiatan peningkatan kualitas hidup perempuan	Penunjukan

			6. Bidang Kesehatan 7. Bidang Ekonomi 8. Bidang Politik Perempuan 9. Bidang Hukum dan HAM 10. Bidang Sosial Budaya dan Lingkungan		
24.	Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender	1. Keputusan Gubernur Nomor 52/KEP/2009 tentang Pembentukan Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender di Provinsi DIY 2. Keputusan Gubernur Nomor 101/KEP/2019 tentang Pembentukan Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender	1. Pelindung 2. Penasehat 3. Ketua 4. Sekretaris 5. Anggota	Meningkatkan pemahaman terhadap gender meningkatkan peran tokoh agama dan masyarakat dalam mengatasi kesenjangan kedudukan peran laki-laki dan perempuan	Penunjukan
25.	Forum Perlindungan Korban Kekerasan DIY	1. Peraturan Gubernur Nomor 66 Tahun 2012 tentang Forum Perlindungan Korban Kekerasan 2. Peraturan Gubernur Nomor 21 tahun 2019 tentang Forum Perlindungan Korban Kekerasan	1. Ketua umum; 2. Ketua pelaksana; 3. Sekretaris; 4. Bendahara 5. Koordinator bidang; 6. Anggota.	Mengoordinasikan dan menyinkronkan seluruh pelayanan dalam upaya perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan	Penunjukan

26.	Komisi Penyuluhan Provinsi DIY	<p>1. Keputusan Gubernur DIY Nomor 20/KEP/2007 tentang Pembentukan Komisi Penyuluhan Pertanian Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta</p> <p>2. Keputusan Gubernur DIY Nomor 251/KEP/2014 tentang Pembentukan Komisi Penyuluhan Pertanian Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta</p>	<p>1. Ketua 2. Wakil Ketua 3. Sekretaris 4. Anggota</p>	<p>1. Memberi masukan kepada gubernur sebagai bahan penyusunan kebijakan dan strategi penyuluhan provinsi,</p> <p>2. Memberikan saran pertimbangan dalam hal penyuluhan pertanian, kehutanan, dan perikanan.</p>	Penunjukan
27.	Forum Pembauran Kebangsaan DIY	Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2014 tentang Forum Pembauran Kebangsaan Dan Dewan Pembina Forum Pembauran Kebangsaan	<p>1. Ketua 2. Wakil Ketua 3. Sekretaris 4. Anggota</p>	Merumuskan rekomendasi kepada Gubernur alam bidang pembauran kebangsaan	Penunjukan
28.	Forum Kewaspadaan Dini Masyarakat DIY	Keputusan Gubernur Nomor 114 /KEP/2009 tentang Pembentukan Forum Kewaspadaan Dini Masyarakat	<p>1. Ketua 2. Sekretaris 3. Anggota</p>	Mengoordinasikan dengan instansi terkait kewaspadaan dini kebencanaan	Penunjukan
29	Dewan Pertimbangan Pelestarian	Keputusan Gubernur Nomor 92/KEP/2011 tentang Pembentukan Dewan Pertimbangan Pelestarian	<p>1. Ketua 2. Wakil Ketua 3. Sekretaris</p>	Memberikan pertimbangan terkait pengelolaan kawasan cagar budaya dan benda cagar	Penunjukan

	Warisan Budaya DIY	Warisan Budaya DIY periode 2011 – 2014.	4. Anggota	budaya	
30	Komisi Penanggulangan AIDS DIY	Peraturan Gubernur 39 Tahun 2012 tentang Komisi Penanggulangan AIDS Provinsi DIY	1. Ketua 2. Pelaksana Harian 3. Sekretaris Pelaksana 4. Bidang-bidang	1. Membantu menyusun kebijakan, strategi dan langkah penanggulangan HIV dan AIDS 2. Mengoordinasikan seluruh potensi yang ada sampai pada fasilitasi kegiatan pencegahan AIDS	Penunjukan
31.	Badan Koordinator Kegiatan Kesejahteraan Sosial	Keputusan Gubernur Nomor 112/KEP/2019 tentang Pengurus Lembaga Koordinasi Kesejahteraan Sosial Tahun 2019-2023	1. Ketua Umum 2. Ketua 3. Sekretaris Umum 4. Sekretaris 5. Bendahara Umum 6. Bendahara	Membantu Gubernur mengembangkan kegiatan Organisasi Sosial di Bidang Kesejahteraan Sosial	Penunjukan
32.	Badan Promosi Pariwisata	1. Keputusan Gubernur DIY Nomor 50/SK/1999 tentang Pembentukan Badan Promosi Pariwisata 2. Peraturan Gubernur Nomor 74 Tahun 2017 tentang Pembentukan Badan Promosi Pariwisata	1. Ketua 2. Wakil Ketua 3. Sekretaris 4. Anggota	Mengembangkan kepariwisataan DIY untuk mewujudkan visi dan misi DIY sebagai daerah wisata terkemuka di Asia Tenggara pada tahun 2025.	Penunjukan
33.	Komisi Informasi	1. Peraturan Gubernur Nomor 35	1. Ketua	Menerima, memeriksa, dan	Seleksi

	Provinsi DIY	<p>Tahun 2010 tentang Komisi Informasi Provinsi.</p> <p>2. Peraturan Gubernur Nomor 29 Tahun 2016 tentang Komisi Informasi Daerah sebagaimana diubah dengan Peraturan Gubernur Nomor 34 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Nomor 29 Tahun 2016 tentang Komisi Informasi Daerah</p>	<p>2. Wakil Ketua</p> <p>3. Anggota</p>	<p>memutus sengketa informasi publik di daerah melalui mediasi dan atau ajudikasi non litigasi</p>	
34.	Komisi Penyiaran Indonesia Daerah	<p>1. Keputusan Gubernur Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pembentukan KPID DIY</p> <p>2. Peraturan Gubernur DIY Nomor 11 Tahun 2011 tentang Komisi Penyiaran Informasi Daerah</p>	<p>1. Ketua</p> <p>2. Wakil Ketua</p> <p>3. Sekretaris</p> <p>4. Anggota</p> <p>5. Tenaga Ahli</p> <p>6. Asisten Ahli</p>	<p>Mengawasi isi siaran, pengelolaan struktur sistem siaran dalam rangka proses perizinan radio dan televisi serta terciptanya kelembagaan yang efektif dan efisien.</p>	Seleksi
35.	Komisi Penilai Amdal DIY	<p>1. Keputusan Gubernur DIY Nomor 69 Tahun 2000 tentang Pembentukan Komisi Penilai Amdal DIY</p> <p>2. Keputusan Gubernur DIY Nomor 26/KEP/2019 tentang Pembentukan Komisi Penilai</p>	<p>1. Ketua</p> <p>2. Sekretaris</p> <p>3. Anggota Tetap</p> <p>4. Anggota Tidak Tetap</p> <p>5. Tim Teknis</p>	<p>Melakukan penilaian dan pemeriksaan dokumen lingkungan serta penerbitan izin lingkungan bagi kegiatan/pemrakarsa usaha baru.</p>	Penunjukan

		Amdal DIY			
36.	Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan Dan Anak “Rekso Dyah Utami”	<ol style="list-style-type: none"> Keputusan Gubernur Nomor 132/KEP/2005 tentang Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak Propinsi DIY. Peraturan Gubernur Nomor 5 Tahun 2019 tentang Organisasi dan Tata Kerja Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak Korban Kekerasan Rekso Dyah Utami. 	<ol style="list-style-type: none"> Direktur, Sekretaris, Bendahara, Ketua Pelaksana Koordinator Bidang Konselor Pengasuh 	Melakukan pelayanan perlindungan perempuan dan anak korban kekerasan di DIY.	Seleksi
37.	Forum Kerukunan Umat Beragama DIY	<ol style="list-style-type: none"> Keputusan Gubernur No 202/KEP/2008 tentang Pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Dewan Penasehat Forum Kerukunan Umat Beragama Provinsi DIY Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 20/KEP/ 2014 tentang Pembentukan Forum Kerukunan Umat Beragama dan Dewan Penasehat 	<ol style="list-style-type: none"> Ketua Wakil Ketua Sekretaris Wakil Sekretaris Anggota 	Membantu kepala daerah untuk merumuskan kebijakan pemeliharaan kerukunan umat beragama	Penunjukan

		Forum Kerukunan Umat Beragama			
38.	SAR Linmas DIY	Peraturan Gubernur Nomor 4 Tahun 2019 tentang Satuan Perlindungan Masyarakat Rescue Istimewa.	Koordinator Wilayah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Membantu penanggulangan bencana 2. Membantu kegiatan sosial kemasyarakatan 3. Membantu dalam pencarian, pertolongan dan penyelamatan korban 	Seleksi
39.	Dewan Pengupahan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Keputusan Gubernur DIY Nomor 122/KEP/2005 tentang Pembentukan Dewan Pengupahan Provinsi Masa Bakti 2005-2007 2. Keputusan Gubernur Nomor 30/KEP/2017 tentang Pengangkatan Dewan Pengupahan Provinsi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ketua 2. Wakil Ketua 3. Sekretaris 4. Anggota 	Mengoordinasikan pengupahan Dewan Pengupahan Kab/Kota dalam Rangka Penetapan UMP/UMK dan Regulasi Pengupahan di DIY.	Penunjukan
40.	Forum Tanggungjawab Sosial Lingkungan Perusahaan	Peraturan Gubernur Nomor 23 Tahun 2018 tentang Pembentukan Forum TSLP	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ketua 2. Wakil Ketua 3. Sekretaris 4. Anggota 5. Komisi Bidang 	Mengoordinasikan program TSLP dengan kebijakan Pemda DIY.	Penunjukan

41.	Parampara Praja	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peraturan Gubernur Nomor 20 Tahun 2016 tentang Parampara Praja 2. Peraturan Gubernur Nomor 83 Tahun 2018 tentang Parampara Praja 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ketua 2. Wakil Ketua 3. Anggota 	Memberikan pertimbangan, saran, dan pendapat kepada Gubernur dalam rangka penyelenggaraan urusan keistimewaan.	Penunjukan
42.	Sekretariat Pemberdayaan Masyarakat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peraturan Gubernur DIY Nomor 14 Tahun 2016 tentang Sekretariat Pemberdayaan Masyarakat 2. Peraturan Gubernur DIY Nomor 3 Tahun 2017 tentang Sekretariat Pemberdayaan Masyarakat 	Anggota	<ol style="list-style-type: none"> 1. Membantu mengoordinasikan menyiapkan bahan kebijakan program Penanggulangan Kemiskinan 2. Menyiapkan bahan pelaksanaan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan, 	Seleksi
43.	Forum Koordinasi Pengelolaan DAS	Keputusan Gubernur Nomor 233/KEP/2014 tentang Forum Koordinasi Pengelolaan DAS 2014-2019	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pembina 2. Pengarah 3. Dewan Pakar 4. Pengurus Harian 	Perumusan kebijakan teknis dalam rangka menyelaraskan kepentingan antar sektor, antar wilayah dan antar	Penunjukan

			5. Anggota	pemangku kepentingan dalam pengelolaan DAS di DIY	
44.	Komite Vokasi Dan Produktivitas Daerah	Keputusan Gubernur Nomor 156/KEP/2019 tentang Komite Vokasi dan Produktivitas Daerah DIY	1. Pembina 2. Penasehat 3. Ketua Umum 4. Wakil Ketua Umum 5. Ketua Harian 6. Wakil Ketua Harian	Merumuskan kebijakan pembangunan sumber daya manusia yang kompeten	Penunjukan
45.	Komisi lanjut Usia Daerah	1. Keputusan Gubernur Nomor KEP/96/2007 tentang Pembentukan Komisi Daerah Lanjut Usia 2. Keputusan Gubernur Nomor 126/KEP/2018 tentang Pengurus Daerah Komisi Lanjut Usia Periode 2018-2021	1. Pelindung 2. Penasehat 3. Ketua Umum 4. Ketua 5. Wakil Ketua 6. Sekretaris I 7. Sekretaris II 8. Bendahara I 9. Bendahara II 10. Anggota	Mengoordinasikan lintas sektor dalam rangka meningkatkan kesejahteraan lanjut usia	Penunjukan
46.	Komisi Pengendalian Zoonosis	1. Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 63 Tahun 2013 tentang Komisi Provinsi Pengendalian Zoonosis 2. Peraturan Gubernur Nomor	1. Ketua Umum 2. Wakil Ketua Umum 3. Ketua Pelaksana 4. Wakil Ketua Pelaksana	1. Membantu perumusan penyusunan kebijakan, strategi, dan langkah-langkah yang diperlukan dalam rangka pengendalian zoonosis	Penunjukan

		71 Tahun 2014 tentang Komisi Provinsi Pengendalian Zoonosis	5. Sekretaris 6. Anggota	2. Mengoordinasikan upaya pengendalian zoonosis di masing-masing instansi dan lembaga yang tergabung dalam keanggotaan Komisi Pengendalian Zoonosis provinsi dan Komisi Pengendalian Zoonosis kabupaten/kota di wilayah DIY;	
47.	Forum Konsumsi Ikan	Keputusan Gubernur Nomor 102/KEP/2009 tentang Pembentukan Forum Peningkatan Konsumsi Ikan	1. Pembina 2. Pengarah 3. Pengurus Harian 4. Bidang	Mengoordinasikan gerakan peningkatan konsumsi ikan lintas sektor di DIY	Penunjukan
48.	Forum Koordinasi Pencegahan Dan Penanggulangan Terhadap Penyalahgunaan Dan Peredaran Gelap Narkotika,Psikotropika Dan Zat Adiktif	Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 9 Tahun 2014 tentang Forum Koordinasi Pencegahan Dan Penanggulangan Terhadap Penyalahgunaan Dan Peredaran Gelap Narkotika, Psikotropika Dan Zat Adiktif	1. Ketua 2. Sekretaris 3. Anggota 4. Bidang 5. Sekretariat	1. Membantu perumusan penyusunan kebijakan, strategi, dan langkah-langkah yang diperlukan dalam rangka P4GN; 2. Mengoordinasikan dan menyinkronkan P4GNdi masing-masing instansi dan lembaga yang tergabung dalam	Penunjukan

				keanggotaan Forum Koordinasi P4GN	
49.	Badan Koordinasi Sertifikasi Profesi	Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Pembentukan Badan Koordinasi Sertifikasi Profesi (BKSP)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pelindung 2. Dewan Penasihat 3. Dewan Pertimbangan 4. Dewan Pimpinan <ol style="list-style-type: none"> a. Ketua b. Wakil Ketua c. Sekretaris d. Bendahara e. Komisi f. Anggota 	Mengoordinasikan fasilitasi penyelenggaraan Sertifikasi Kompetensi di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.	Penunjukan
50.	Satuan Ruang Strategis	<ol style="list-style-type: none"> 1. Peraturan Gubernur Nomor 70 Tahun 2017 tentang Sekretariat Bersama Pengelolaan Satuan Ruang Strategis Kasultanan dan Satuan Ruang Strategis Kadipaten 2. Keputusan Gubernur Nomor 351/KWP/2019 tentang Pembentukan Satuan Ruang 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ketua 2. Wakil Ketua 3. Sekretaris 4. Anggota 5. Pelaksana Kantor 	Menyelenggarakan koordinasi perencanaan, pendanaan, pelaksanaan, pengendalian, pengawasan, monitoring dan evaluasi terhadap pengelolaan Satuan Ruang Strategis Kasultanan dan Satuan Ruang Strategis Kadipaten	Penunjukan

		Strategis Kasultanan dan Satuan Ruang Strategis Kadipaten.			
51.	Forum Tanggung Jawab Sosial Dunia Usaha Kesejahteraan Sosial DIY	Keputusan Gubernur Nomor 96/KEP/2017 tentang Pembentukan Forum Tanggungjawab Sosial Dunia Usaha Dalam Penyelenggaraan Kesejahteraan Sosial Periode 2017 – 2022	1. Ketua 2. Ketua Harian 3. Sekretaris 4. Bendahara 5. Wakil Ketua Bidang	Memberikan asisten, advokasi, fasilitasi terhadap badan usaha dalam melaksanakan tanggung jawab sosial perusahaan	Penunjukan

Sumber : Hasil Analisis Penulis, 2020

Berdasarkan kategori sebagaimana tersebut di atas pembentukan LNS di DIY dapat dikategorikan dalam 2 (dua) dasar hukum yaitu Peraturan Gubernur dan Keputusan Gubernur, namun apabila dilihat dari amanat pembentukan LNS maka terdapat 4 (empat) kategori pembentukan LNS sebagai berikut :

a. Pembentukan dengan Peraturan Gubernur berdasarkan amanat peraturan perundang-undangan di atasnya.

Kategori ini dibagi menjadi 5 (lima) jenis yaitu:

1) Berdasarkan amanat undang-undang

Pembentukan Badan Promosi Pariwisata berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan, Komisi Penyiaran Indonesia Daerah yang dibentuk berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, Komisi Informasi Daerah yang dibentuk berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

2) Berdasarkan amanat Peraturan Presiden

Pembentukan Komisi Zoonosis berdasarkan amanat Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pengendalian Zoonosis, Pembentukan Komisi Penanggulangan AIDS yang dibentuk berdasarkan amanat Keputusan Presiden Nomor 36 Tahun 1994 tentang Komisi Penanggulangan AIDS dan Peraturan Presiden Nomor 75

Tahun 2006 tentang Komisi Penanggulangan AIDS Nasional

3) Berdasarkan amanat Peraturan Menteri

Forum Pembauran Kebangsaan yang dibentuk berdasarkan amanat Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 34 Tahun 2006 tentang tentang Pedoman Penyelenggaraan Pembauran Kebangsaan di Daerah.

4) Berdasarkan amanat Peraturan Daerah

Forum Koordinasi Pencegahan dan Penanggulangan Terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika, Psikotropika, dan Zat Adiktif dibentuk berdasarkan amanat Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika, Psikotropika, dan Zat Adiktif, Forum Perlindungan Korban Kekerasan dan Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan Dan Anak “Rekso Dyah Utami” yang dibentuk berdasarkan amanat Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2012 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan, Forum Tanggung Jawab Sosial Lingkungan Perusahaan yang dibentuk berdasarkan amanat Peraturan Daerah

Nomor 6 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Tanggungjawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan.

5) Berdasarkan amanat Peraturan Daerah Istimewa

Pembentukan Parampara Praja yang dibentuk berdasarkan amanat Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan Pemda DIY, Dewan Kebudayaan berdasarkan amanat Peraturan Daerah Istimewa Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pemeliharaan dan Pengembangan Kebudayaan serta pembentukan Sekretariat Bersama Satuan Ruang Strategis berdasarkan amanat Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.

b. Pembentukan dengan Peraturan Gubernur tanpa amanat dari peraturan perundang-undangan di atasnya

LNS ini dibentuk murni dengan Peraturan Gubernur tanpa adanya amanat dari peraturan perundang-undangan di atasnya. Contoh Badan Mutu Pelayanan Kesehatan yang dibentuk berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor 116 Tahun 2004.¹³⁹ LNS ini dibentuk untuk untuk mengembangkan

¹³⁹ Pada era ini Keputusan Gubernur dipersamakan dengan Peraturan Gubernur. Hal ini dikarenakan belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur secara rinci mengenai perbedaan substansi Peraturan dan Keputusan sehingga sering terjadi kerancuan antara keduanya. Pemda DIY membedakan substansi Peraturan Gubernur dan Keputusan Gubernur berdasarkan penomoran. Penomoran Keputusan Gubernur yang dipersamakan dengan Keputusan Gubernur dicirikan dengan Keputusan Gubernur Nomor (Nomor Keputusan) Tahun (Tahun Penerbitan)

dukungan peran serta masyarakat yang bertujuan meningkatkan mutu pelayanan kesehatan. Contoh LNS lain yang dibentuk tanpa adanya perintah peraturan perundang-undangan di atasnya antara lain pembentukan Jogja Benih berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 58 Tahun 2011 tentang Pusat Perbenihan Yogyakarta, Forum Lalu Lintas Angkutan Jalan berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 1 Tahun 2010 tentang Forum Lalu Lintas Angkutan Jalan, SRI berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 4 Tahun 2019 tentang Satuan Perlindungan Masyarakat Rescue Istimewa, Sebermas berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 14 Tahun 2016 tentang Sekretariat Pemberdayaan Masyarakat.

c. Pembentukan dengan Keputusan Gubernur berdasarkan amanat peraturan perundang-undangan di atasnya

Beberapa LNS lain yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan di atasnya antara lain:

1) Amanat undang-undang

Komisi Penyuluhan Provinsi dibentuk berdasarkan amanat Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (SP3K), Komisi Penyuluhan

Adapun Keputusan Gubernur yang dipersamakan dengan Keputusan Gubernur dicirikan dengan Keputusan Gubernur Nomor /KPTS/Tahun Penerbita. Pemda DIY memberdakan Peraturan dan Keputusan pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

yang dibentuk berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan Pertanian, Perikanan, dan Kehutanan (SP3K), Dewan Pengupahan yang dibentuk berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

2) Amanat Peraturan Pemerintah

Komisi Irigasi dibentuk berdasarkan amanat Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006 tentang Irigasi yang berbunyi:

“Untuk itu dalam rangka mewujudkan keterpaduan pengelolaan sistem irigasi pada setiap provinsi dan kabupaten/kota dibentuk komisi irigasi.”

Beberapa LNS lainnya yaitu Komisi Penilai AMDAL yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan, Forum Koordinasi Pengelolaan DAS berdasarkan amanat Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Daerah Aliran Sungai

3) Amanat Peraturan Presiden

Pembentukan Dewan Sumber Daya Air dibentuk berdasarkan amanat Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2008 tentang Sumber Daya Air.

4) Amanat Peraturan Menteri

Dewan Perumahan dan Kawasan Permukiman yang dibentuk berdasarkan amanat Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 02 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Dekonsentrasi di lingkungan Kementerian Perumahan Rakyat, Komisi Pengawasan Pupuk dan Pestisida yang dibentuk berdasarkan amanat Peraturan Menteri Pertanian Nomor 42/Permentan/SR.140/5/2007 tentang Pengawasan Pestisida, Forum Pengarusutamaan Gender yang dibentuk berdasarkan Pasal 9 ayat (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Di Daerah, Forum Kewaspadaan Dini Masyarakat yang dibentuk berdasarkan Amanat Pasal 8 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewaspadaan Dini di Masyarakat.

5) Amanat Peraturan Daerah

Dewan Pertimbangan Pelestarian Warisan Budaya yang dibentuk berdasarkan amanat Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pelestarian Warisan budaya dan Cagar Budaya

6) Amanat Peraturan Gubernur

Forum Penyelenggaraan Kesehatan Reproduksi Remaja yang dibentuk berdasarkan amanat Peraturan Gubernur Nomor 109 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Kesehatan Reproduksi Remaja

- 7) Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri

Forum Kerukunan Umat Beragama yang dibentuk berdasarkan amanat Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 9 dan 8 Tahun 2006 tentang pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat.

- 8) Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri dan Menteri Sosial

Badan Koordinator Kesejahteraan Sosial yang dibentuk berdasarkan amanat Keputusan Bersama Mendagri dan Mensos Nomor 78 Tahun 1993 dan Nomor 39/HUK/93 tentang Pembinaan Organisasi Sosial/Lembaga Swadaya Masyarakat dan Petunjuk Pelaksanaan Pembinaan Organisasi Sosial/Lembaga Swadaya Masyarakat

- 9) Amanat Keputusan Presiden

Komisi Lanjut Usia Daerah berdasarkan amanat Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 2004 tentang Komisi Nasional Lanjut Usia.

d. Pembentukan dengan Keputusan Gubernur Tanpa Amanat Dari Peraturan Perundang-undangan di atasnya.

LNS ini dibentuk murni dari adanya kebutuhan Pemda DIY. Misal pembentukan Dewan Pendidikan yang dibentuk untuk memberikan pertimbangan kebijakan bidang pendidikan dengan mendengarkan usulan masyarakat terkait perbaikan kualitas pendidikan. Beberapa LNS yang dibentuk dengan Keputusan Gubernur antara lain Dewan Transportasi Perkotaan, Dewan Perpustakaan, Forum Anak, Badan Pengembangan Perdagangan dan Jasa Keuangan DIY, Forum Peningkatan Kualitas Hidup Perempuan.

Adapun berdasarkan tugas dan fungsinya maka terdapat 4 (empat) jenis dan fungsi. yang dilakukan oleh LNS yaitu pelayanan, pengawasan, koordinasi, pemberian saran dan pertimbangan.

2. Faktor Penyebab Dasar Hukum Pembentukan LNS Yang Bervariasi

Berdasarkan kategorisasi LNS terjadi ketidakseragaman dasar hukum pembentukan LNS di Pemda DIY. Menurut penulis, setidaknya ada 4 (empat) faktor yang menyebabkan dasar hukum pembentukan LNS bervariasi yaitu:

a. Tidak Ada Pedoman Pembentukan LNS

Pemda DIY membentuk LNS untuk dengan menggunakan 2 (dua) instrumen yaitu *regeling* dan *beschikking*. Kedua instrumen pembentukan LNS ini kemudian diwujudkan dalam bentuk Peraturan Daerah, Peraturan Daerah Istimewa, Peraturan Gubernur, dan Keputusan Gubernur. Perbedaan penggunaan dasar hukum pembentukan LNS salah satunya disebabkan tidak ada pedoman baik di Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah yang mengatur mengenai kriteria, susunan organisasi, maupun evaluasi LNS. Tidak adanya pedoman ini mengakibatkan Pemda DIY menggunakan dasar hukum yang bervariasi dalam pembentukan LNS. Menurut Andriani selaku Kepala Bagian Pengawasan Produk Hukum Daerah Biro Hukum Setda DIY, pembentukan LNS didasarkan pada kompleksitas LNS. Apabila LNS dibentuk dengan struktur organisasi yang rumit maka akan dibentuk dalam Peraturan Gubernur namun jika hanya dibentuk dengan struktur sederhana maka cukup dengan Keputusan Gubernur. Maksud sederhana adalah keanggotaan hanya terdiri dari Ketua, Wakil Ketua, dan Sekretaris/Sekretariat dan mekanisme

pemilihan anggota hanya ditetapkan (tanpa proses seleksi) maka cukup dengan Keputusan Gubernur.¹⁴⁰

Andriani menjelaskan bahwa LNS yang dibentuk dengan Peraturan Daerah merupakan LNS yang dibentuk untuk hal-hal yang bersifat strategis untuk menunjang kinerja Pemda DIY dalam hal ini Gubernur. Andriani mencontohkan pembentukan Parampara Praja. Kehadiran Parampara Praja memang penting untuk memberikan pertimbangan kepada Gubernur terkait urusan keistimewaan sebab tidak semua orang paham dan mengerti tentang keistimewaan khususnya konteks filosofi dan kesejarahan. Selain Parampara Praja, Andriani memberikan contoh LNS lain yaitu Sebermas yang dibentuk dikarenakan tingkat kemiskinan di Yogyakarta yang cukup tinggi, sehingga hal ini memerlukan penanganan yang lebih fokus.¹⁴¹

Hal yang serupa disampaikan oleh Sari, adanya perbedaan dasar hukum LNS salah satunya disebabkan tidak adanya pedoman pembentukan LNS sehingga menimbulkan kerancuan istilah. Lebih lanjut Sari menyampaikan bahwa LNS sendiri sebenarnya merupakan istilah yang diadopsi dari penyebutan di tingkat pusat. Selain itu penyebutan LNS

¹⁴⁰ Wawancara dengan Septina Andriani, pada tanggal 30 Juni 2020, pukul 08.30-09.20 WIB, bertempat di Kantor Biro Hukum Setda DIY, Kepatihan, Danurejan, Yogyakarta.

¹⁴¹ Wawancara dengan Septina Andriani, pada tanggal 30 Juni 2020, pukul 08.30-09.20 WIB, bertempat di Kantor Biro Hukum Setda DIY, Kepatihan, Danurejan, Yogyakarta.

dikarenakan lembaga ini berkedudukan di luar struktur Pemda DIY.¹⁴²

Terkait dengan mekanisme pembentukan LNS, Andriani menjelaskan bahwa PD merupakan inisiator yang mengusulkan pembentukan LNS kepada Biro Hukum. Usulan tersebut diterima oleh Biro Hukum untuk kemudian ditindaklanjuti dengan mengadakan rapat pembahasan yang melibatkan Biro Organisasi, PD Pengusul dan *stakeholder* terkait. Rapat ini membahas urgensi pembentukan LNS dan materi muatan yang diatur. Adapun pengambilan keputusan mengenai kelayakan LNS dilakukan oleh Biro Organisasi sedangkan dasar hukum pembentukan diputuskan oleh Biro Hukum. Pengambilan keputusan ini berdasarkan masukan dari PD.

Menurut Sari selaku Kepala Bagian Kelembagaan dan Tata Laksana Biro Organisasi Setda DIY, mekanisme pembentukan LNS sebenarnya bisa lebih disempurnakan. akan Pengajuan usulan pembentukan LNS akan lebih sempurna apabila disertai dengan kajian tertulis mengenai urgensi keberadaan LNS serta prospek ke depan LNS. Kajian ini disusun dengan melihat visi dan misi Pemda DIY serta penjelasan rinci mengenai karakter LNS yang akan dibentuk.

¹⁴² Wawancara dengan Tisna Sari, pada tanggal 29 Juni 2020, pukul 08.00-09.45 WIB, bertempat di Kantor Biro Organisasi Setda DIY, Kepatihan, Danurejan, Yogyakarta.

Kajian pembentukan ini kemudian diverifikasi oleh Biro Organisasi.¹⁴³

Proses pembentukan LNS di Pemda DIY yang dilakukan dengan melibatkan beberapa PD, dilakukan dengan tujuan agar LNS yang dibentuk dapat berkerja secara efektif dan optimal. Menurut penulis, proses ini tidak akan optimal tanpa adanya standarisasi atau pedoman pembentukan LNS. Ketiadaan pedoman pembentukan LNS selain menimbulkan ketidakseragaman dasar hukum pembentukan juga berpotensi menimbulkan celah untuk melakukan intervensi dalam pembentukan LNS.

b. Dasar Hukum Pembentukan LNS Sangat Dipengaruhi Oleh Para Penyusun Kebijakan

Instrumen kebijakan yang dihasilkan dalam pembentukan LNS tidak terlepas dari ketentuan mengenai materi muatan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU Nomor 12 Tahun 2011). Instrumen ini kemudian diwadahi dalam bentuk Peraturan Daerah, Peraturan Daerah Istimewa, Peraturan Gubernur, dan Keputusan Gubernur. Materi muatan instrumen kebijakan yang disusun oleh Pemda DIY berpedoman pada UU Nomor 12 Tahun 2011.

¹⁴³ Wawancara dengan Tisna Sari, pada tanggal 29 Juni 2020, pukul 08.00-09.45 WIB, bertempat di Kantor Biro Organisasi Setda DIY, Kepatihan, Danurejan, Yogyakarta.

Pasal 14 UU 12 Tahun 2011 mengatur materi muatan

Peraturan Daerah sebagai berikut:

“Materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Materi muatan Peraturan Gubernur tercantum dalam

Pasal 8 UU Nomor 12 Tahun 2011 yang berbunyi:

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan

Adapun Keputusan Gubernur menetapkan materi muatan yang lebih bersifat individual konkrit dan final. Keputusan Gubernur lahir dengan tujuan untuk melaksanakan kebijakan yang akan dilakukan oleh Pemerintah Daerah. Materi muatan Peraturan Daerah, Peraturan Gubernur, dan

Keputusan Gubernur diatur lebih detail dalam Pasal 10 sampai dengan Pasal 13 Peraturan Daerah DIY Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah yang berbunyi:

Pasal 10

- (1) Materi muatan Perda berisi:
 - a. materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
 - b. penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; dan/atau
 - c. menampung kondisi khusus daerah.
- (2) Materi muatan dalam Perda dapat mengatur ketentuan pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 11

- (1) Materi muatan Perdais berisi materi muatan penyelenggaraan kewenangan dalam urusan keistimewaan.
- (2) Kewenangan dalam urusan keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
 - b. kelembagaan Pemerintah Daerah;
 - c. kebudayaan;
 - d. pertanahan; dan
 - e. Rencana Tata Ruang.
- (3) Materi muatan dalam Perdais dapat mengatur ketentuan pidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 12 Materi muatan Peraturan Gubernur berisi materi muatan untuk menjalankan perintah Perda, Perdais, dan/atau penjabaran peraturan perundang-undangan dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan daerah atau kewenangan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Pasal 12

Materi muatan Peraturan Gubernur berisi materi muatan untuk menjalankan perintah Perda, Perdais, dan/atau penjabaran peraturan perundang-undangan dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan daerah

atau kewenangan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Pasal 13

Materi muatan Keputusan Gubernur berisi materi muatan yang bersifat penetapan untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan daerah dan kewenangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Selain terdapat perbedaan materi muatan, proses pembentukan Peraturan Daerah, Peraturan Gubernur dan Keputusan Gubernur juga berbeda. Pembentukan Peraturan Daerah memiliki proses yang lebih panjang dibandingkan dengan Peraturan Gubernur dan Keputusan Gubernur sebab selain melibatkan DPRD, pembentukan Peraturan Daerah juga wajib dilengkapi dengan naskah akademik, penjelasan, atau keterangan.¹⁴⁴ Hal ini berbeda dengan proses pembentukan Peraturan Gubernur maupun Keputusan Gubernur yang mutlak menjadi kewenangan Kepala Daerah. Bisa dikatakan bahwa proses pembentukan Peraturan Gubernur jauh lebih sederhana, efektif dan efisien dibanding pembentukan Peraturan Daerah.

Perbedaan jangka waktu proses pembentukan menjadi salah satu alasan yang melatarbelakangi bervariasinya dasar hukum pembentukan LNS di Pemda DIY. Menurut Andriani selaku Kepala Bagian Pengawasan Produk Hukum Daerah

¹⁴⁴ Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Biro Hukum Setda DIY, PD yang mengajukan pembentukan LNS atau amanat pembentukan LNS sebagian besar mengusulkan pembentukan LNS dalam bentuk Peraturan Gubernur atau Keputusan Gubernur dengan pertimbangan bahwa proses pembentukan Peraturan Gubernur atau Keputusan Gubernur lebih cepat dan biaya lebih efisien. Apabila pembentukan LNS dilakukan dengan dasar hukum berupa Peraturan Daerah maka proses yang ditempuh akan lebih panjang serta harus diusulkan dalam Program Legislasi Daerah satu tahun sebelum Peraturan Daerah disusun. Andriani menjelaskan apabila ada LNS yang dibentuk dengan Peraturan Daerah hal tersebut lebih disebabkan karena adanya amanat peraturan perundang-undangan, terkait dengan pelaksanaan keistimewaan, atau memang disebabkan kebutuhan yang bersifat strategis.¹⁴⁵

Proses yang sederhana dan jangka waktu lebih pendek dalam pembentukan LNS dapat dilihat dari Peraturan Gubernur mengenai Pusat Perbenihan Yogyakarta yang mengalami perubahan kurang dari 2 (dua) tahun sejak ditetapkan yaitu ketika Peraturan Gubernur Nomor 14 Tahun 2017 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Gubernur Nomor 58 Tahun 2011 tentang Pusat Perbenihan Yogyakarta

¹⁴⁵ Wawancara dengan Septina Andriani, pada tanggal 30 Juni 2020, pukul 08.30-09.20 WIB, bertempat di Kantor Biro Hukum Setda DIY, Kepatihan, Danurejan, Yogyakarta.

yang ditetapkan pada maret 2017 diubah dengan Peraturan Gubernur Nomor 18 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Gubernur Nomor 58 Tahun 2011 tentang Pusat Perbenihan Yogyakarta yang ditetapkan pada Februari 2019. Substansi yang diatur dalam perubahan ini yaitu perubahan instansi yang melakukan penganggaran Jogja Benih yang semula berada di Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan menjadi Dinas Pertanian dan Ketahanan Pangan

Lebih lanjut Andriani menjelaskan bahwa pembentukan LNS dengan atau berdasarkan amanat Peraturan Daerah dikarenakan Peraturan Daerah dianggap memiliki legitimasi yang lebih kuat dibandingkan jika dibentuk dengan Peraturan Gubernur. Pembentukan Peraturan Daerah yang melibatkan DPRD sebagai representasi rakyat dianggap memiliki dasar hukum yang lebih kuat. Adapun peran Biro Hukum yaitu melakukan harmonisasi atas pengajuan pembentukan LNS yang dilakukan oleh PD. Harmonisasi yang dilakukan lebih berupa perbaikan *legal drafting* sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Terkait dengan dasar hukum pembentukan LNS, Andriani menjelaskan bahwa selama ini penentuan dasar hukum pembentukan LNS memang lebih cenderung disesuaikan dengan keinginan PD. Hal ini dikarenakan hingga saat ini memang tidak ada peraturan

perundang-undangan yang mengatur mengenai LNS sehingga pilihan dasar hukum ditentukan berdasarkan pertimbangan yang diperoleh dari hasil pembahasan LNS yang dilakukan oleh Biro Hukum, Biro Organisasi, dan PD terkait. Pilihan dasar hukum tentunya diambil dengan sepanjang tidak bertentangan dengan materi muatan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.¹⁴⁶

c. Ketidakjelasan dan Ketidakseragaman Amanat Peraturan Perundang-Undangan

Penulis dalam penjelasan sebelumnya telah menyampaikan bahwa salah satu faktor yang melatarbelakangi pembentukan LNS yaitu adanya amanat Pemerintah Pusat dan kebutuhan daerah. Amanat pembentukan LNS yang diatur dalam peraturan perundang-undangan pada implementasinya terdapat ketidakjelasan dan ketidakseragaman bentuk peraturan perundang-undangan. Selain itu beberapa peraturan perundang-undangan yang memberikan amanat pembentukan LNS memberikan kebebasan bagi Pemda DIY untuk menentukan produk hukum apa yang harus disusun oleh Gubernur untuk membentuk LNS. Beberapa contoh ketidakseragaman amanat

¹⁴⁶ Wawancara dengan Septina Andriani, pada tanggal 30 Juni 2020, pukul 08.30-09.20 WIB, bertempat di Kantor Biro Hukum Setda DIY, Kepatihan, Danurejan, Yogyakarta.

peraturan perundang-undangan dan kebebasan pembentukan LNS dijelaskan dalam uraian sebagai berikut.

1) Ketidakjelasan amanat peraturan perundang-undangan

Pembentukan Komisi Zoonosis yang dibentuk berdasarkan amanat Pasal 24 Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pengendalian Zoonosis mengamanatkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan Komisi Zoonosis pada tingkat provinsi dituangkan dalam bentuk peraturan. Hal ini tercantum dalam Pasal 24 Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pengendalian Zoonosis yang berbunyi:

“Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan, rincian tugas, susunan keanggotaan, kesekretariatan, dan tata kerja Komisi Provinsi Pengendalian Zoonosis diatur oleh Gubernur dengan memperhatikan ketentuan mengenai kelembagaan zoonosis yang diatur dalam Peraturan Presiden ini.”

Peraturan Presiden ini tidak menentukan apakah produk hukum pembentukan LNS diatur dalam bentuk Peraturan Daerah atau Peraturan Gubernur. Pemda DIY kemudian menindaklanjuti dengan membentuk Peraturan Gubernur Nomor 63

Tahun 2013 tentang Komisi Provinsi Pengendalian Zoonosis.

2) Ketidakteragaman amanat peraturan perundang-undangan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 34 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pembauran Kebangsaan Di Daerah mengamanatkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai Forum Pembauran Kebangsaan dan Dewan Pembina Forum Pembauran Kebangsaan provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan desa/kelurahan diatur dengan Peraturan Gubernur.¹⁴⁷ Pemda DIY menindaklanjuti amanat ini dengan membentuk Peraturan Gubernur Nomor 4 Tahun 2014 tentang Forum Pembauran dan Dewan Pembina Forum Kebangsaan. Amanat yang berbeda muncul dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Di Daerah yang mengamanatkan bahwa Pembentukan Forum

¹⁴⁷ Pasal 12 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 34 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pembauran Kebangsaan Di Daerah berbunyi “Ketentuan lebih lanjut mengenai FPK dan Dewan Pembina FPK provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan desa/kelurahan diatur dengan Peraturan Gubernur.”

Pengarusutamaan Gender Provinsi ditetapkan dengan Keputusan Gubernur.

Pada tataran Peraturan Daerah maupun Peraturan Gubernur terjadi hal yang serupa. Pembentukan Forum Koordinasi Pencegahan dan Penanggulangan Terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika, Psikotropika, dan Zat Adiktif berdasarkan amanat Pasal 31 ayat (4) Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Penanggulangan terhadap Penyalahgunaan dan Peredaran Gelap Narkotika, Psikotropika, dan Zat Adiktif mengamanatkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai Forum Koordinasi diatur dengan Peraturan Gubernur. Hal yang berbeda terjadi dalam pembentukan Forum Perlindungan Korban Kekerasan yang diatur dalam Pasal 45 Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2012 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan justru mengatur bahwa Pemda DIY membentuk Forum Perlindungan Korban Kekerasan dengan Keputusan Gubernur.

3) Kebebasan amanat peraturan perundang-undangan

Pemberian kebebasan bagi Pemerintah Daerah untuk memilih dasar hukum pembentukan LNS tercantum dalam Pasal 60 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Pasal ini tidak menyebutkan secara tegas dasar hukum yang harus disusun oleh Pemerintah Daerah dalam membentuk Komisi Informasi Daerah namun hanya menyebutkan bahwa Komisi Informasi Daerah harus sudah dibentuk paling lambat 2 (dua) tahun sejak diundangkannya undang-undang ini. Pemda DIY kemudian memilih instrumen Peraturan Gubernur untuk membentuk Komisi Informasi Daerah.

Selain ketidakjelasan dan ketidakseragaman amanat peraturan perundang-undangan, bervariasinya dasar hukum pembentukan LNS disebabkan adanya modifikasi yang dilakukan oleh Pemda DIY. Pembentukan Komite Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas dan Komisi Penyuluhan merupakan contoh modifikasi yang dilakukan Pemda DIY. Pembentukan Komisi Penyuluhan berdasarkan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Sistem Penyuluhan, Pertanian, Perikanan

dan Kehutanan diamanatkan untuk dibentuk dengan Peraturan Gubernur. Pada implementasinya Pemda DIY tidak membentuk Peraturan Gubernur mengenai Komisi Penyuluhan namun menetapkan Keputusan Gubernur Nomor 20/KEP/2007 untuk menjadi dasar hukum pembentukan Komisi Penyuluhan.

Contoh modifikasi lain yaitu pembentukan Komite Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas yang seharusnya dibentuk dengan dasar hukum berupa Keputusan Gubernur sesuai dengan amanat Pasal 97 ayat (2) Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2012 tentang Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas yang berbunyi:

“Komite Perlindungan dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk dengan Keputusan Gubernur.”

Pada implementasinya Pemda DIY tidak memilih dasar hukum berupa Keputusan Gubernur namun justru membentuk Komite Perlindungan dan Pemenuhan Hak Penyandang Disabilitas dengan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 31 Tahun 2013 tentang Komite Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas.

d. Warisan Masa Lalu

Sebelum pembentukan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hanya, terdapat 2 (dua) jenis peraturan perundang-undangan yang dikenal di Pemda DIY yaitu Peraturan Daerah dan Keputusan Gubernur. Keputusan Gubernur terdiri dari 2 (dua) jenis yaitu Keputusan Gubernur yang disamakan dengan Peraturan Gubernur dan Keputusan Gubernur yang merupakan keputusan sesuai dengan istilah yang dikenal saat ini.

Beberapa contoh LNS yang dibentuk sebelum dikenal Peraturan Gubernur antara lain Pembentukan Dewan Pendidikan berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor 136 Tahun 2003, Pembentukan Dewan Kebudayaan yang dulu dikenal dengan nama Dewan Kesenian berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor 98/KPTS/1993, Pembentukan LOD dan LOS berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor 134 Tahun 2004 tentang Pembentukan dan Organisasi Ombudsman Daerah di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Badan Pengembangan Teknologi Inovasi Yogyakarta berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor 187/SK/1999 tentang Pembentukan Badan Pengembangan Teknologi dan Inovasi Yogyakarta, Pembentukan Badan Pengembangan Perdagangan dan Jasa Keuangan berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor

66/SK/1999 tentang Pembentukan Badan Pengembangan Perdagangan dan Jasa Keuangan Yogyakarta (BP2JKY)

Dasar hukum pembentukan LNS dengan menggunakan Keputusan Gubernur kemudian ada yang bertransformasi menjadi Peraturan Gubernur misal Dewan Riset Daerah, Forum Penyelenggaraan Kesehatan Reproduksi Remaja, Badan Promosi Pariwisata, Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan Dan Anak Rakso Dyah Utami dan sebaliknya terdapat LNS yang dibentuk dengan Peraturan Gubernur justru saat ini dibentuk dengan Keputusan Gubernur, misal Sekretariat Bersama Satuan Ruang Strategis Kasultanan dan Satuan Ruang Strategis Kadipaten. Transformasi perubahan dasar hukum pembentukan LNS dikarenakan adanya perkembangan atau penyederhanaan kelembagaan. Pada awalnya anggota DRD yang semula bernama Badan Pengembangan Teknologi dan Inovasi Yogyakarta dipilih dengan penetapan yang dilakukan berdasarkan kewenangan mutlak Gubernur tanpa adanya mekanisme yang diatur secara lebih terperinci. Hal ini kemudian berubah setelah DRD diatur dalam Peraturan Gubernur, pelaksanaan pemilihan dilakukan melalui proses seleksi yang memerlukan mekanisme pengaturan tertentu. Selain itu pengaturan mengenai tugas dan fungsi anggota DRD diatur secara lebih terperinci di dalam Peraturan Gubernur. Hal

serupa juga tampak dalam perubahan dasar hukum pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan Dan Anak Rekso Dyah Utami. Keputusan Gubernur Nomor 132/KEP/2005 tentang Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Rekso Dyah Utami tidak mengatur struktur organisasi Rekso Dyah Utami, hanya menyebutkan bahwa pengelola/direktur pusat pelayanan terpadu perempuan dan anak rekso dyah utami bertanggungjawab kepada Gubernur. Substansi yang lebih terperinci nampak dalam Peraturan Gubernur Nomor 67 Tahun 2012 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan Dan Anak Korban Kekerasan Rekso Dyah Utami. Peraturan Gubernur ini mengatur secara terperinci mengenai struktur organisasi Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan Dan Anak Korban Kekerasan Rekso Dyah Utami yang terdiri dari unsur pelaksana dan unsur pelaksana teknis yang terdiri dari direktur, sekretaris, bendahara, ketua pelaksana, bidang layanan pengaduan.

Dasar hukum pembentukan LNS tidak semuanya kemudian diubah pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini dikarenakan tidak ada dinamika pengembangan maupun penyederhanaan kelembagaan LNS.

Dasar hukum pembentukan yang telah ada dianggap sudah cukup mengakomodir kepentingan dan ruang gerak LNS. Beberapa LNS tetap menggunakan dasar hukum yang lama antara lain Badan Pengembangan Perdagangan dan Jasa Keuangan dan Badan Mutu Pelayanan Kesehatan.

Menurut Andriani, perubahan dasar hukum pembentukan LNS harus diinisiasi atas permintaan dari PD sebab PD merupakan pihak yang berinteraksi langsung dengan LNS sehingga paling mengetahui kebutuhan maupun dinamika perubahan LNS. Argumen ini diperkuat dengan beberapa dasar hukum pembentukan LNS yang mencantumkan bahwa LNS bertanggungjawab kepada Gubernur melalui PD.¹⁴⁸ Beberapa contoh hal ini antara lain:

- 1) Pasal 4 Peraturan Gubernur Nomor 31 Tahun 2013 tentang Komite Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas menyebutkan Komite Perlindungan dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas merupakan lembaga non struktural yang bersifat *ad hoc* yang bertanggungjawab kepada Gubernur melalui Kepala SKPD yang mempunyai tugas pokok dan fungsi di bidang sosial.

¹⁴⁸ Wawancara dengan Septina Andriani, pada tanggal 30 Juni 2020, pukul 08.30-09.20 WIB, bertempat di Kantor Biro Hukum Setda DIY, Kepatihan, Danurejan, Yogyakarta.

- 2) Pasal 3 ayat (2) Peraturan Gubernur Nomor 21 Tahun 2019 tentang Forum Perlindungan Korban Kekerasan yang menyebutkan Forum Perlindungan Korban Kekerasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Kepala Perangkat Daerah.

Lebih lanjut Andriani menyampaikan bahwa Biro Hukum memang mempunyai peran untuk mengharmonisasi Peraturan Daerah maupun Peraturan Gubernur sehingga idealnya memang Biro Hukum dapat meminta melakukan perubahan dasar hukum pembentukan LNS sesuai dengan substansi materi muatan, namun untuk melakukan hal ini perlu dilakukan peningkatan kuantitas dan kualitas personil sebab tidak mungkin jumlah personil Biro Hukum yang terbatas mampu secara optimal mengidentifikasi dinamika perubahan dasar hukum pembentukan LNS.¹⁴⁹ Dengan kondisi sebagaimana digambarkan oleh Andriani maka pada implementasinya akan sulit mengidentifikasi dinamika perubahan dasar hukum pembentukan LNS tanpa adanya inisiasi dari PD.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Wawancara dengan Septina Andriani, pada tanggal 30 Juni 2020, pukul 08.30-09.20 WIB, bertempat di Kantor Biro Hukum Setda DIY, Kepatihan, Danurejan, Yogyakarta.

¹⁵⁰ Wawancara dengan Septina Andriani, pada tanggal 30 Juni 2020, pukul 08.30-09.20 WIB, bertempat di Kantor Biro Hukum Setda DIY, Kepatihan, Danurejan, Yogyakarta.

Secara ringkas 4 (empat) faktor penyebab bervariasinya dasar hukum pembentukan LNS dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

Tabel 2. Faktor Penyebab Dasar Hukum Pembentukan LNS Yang Bervariasi

NO	FAKTOR	KETERANGAN	DAMPAK
1.	Tidak Ada Pedoman Pembentukan LNS	Tidak ada dasar hukum baik di tingkat pusat maupun di tingkat pemerintah daerah yang memberikan pedoman mengenai mekanisme pembentukan LNS	Menjamurnya pembentukan LNS, tidak ada standarisasi kapan dan bagaimana seharusnya LNS dapat dibentuk.
2.	Dasar hukum pembentukan LNS sangat dipengaruhi oleh para penyusun kebijakan	Para penentu kebijakan lebih banyak menggunakan instrumen Peraturan Gubernur dan Keputusan Gubernur dalam membentuk LNS dengan pertimbangan proses yang dilakukan lebih mudah dan pembentukannya lebih cepat. Pembentukan LNS kurang begitu memperhatikan urgensi maupun prospek kelembagaan LNS ke depan	Dasar Hukum pembentukan LNS menjadi subyektif karena pilihan dasar hukum pembentukan lebih banyak dipengaruhi keinginan dari para penyusun kebijakan berdasarkan proses dan waktu pembentukan, bukan berdasarkan urgensi maupun prospek penataan LNS ke depan
3.	Ketidakjelasan dan Ketidakseragaman Amanat Peraturan Perundang-Undangan	Pembentukan LNS salah satunya dilatarbelakangi amanat peraturan perundang-undangan di atasnya. Pada implementasinya, peraturan perundang-undangan satu dengan lainnya seringkali mengamanatkan pembentukan LNS dengan dasar hukum yang berbeda.	Pemda DIY membentuk LNS dengan dasar hukum yang bervariasi sesuai dengan amanat peraturan perundangan di atasnya.
4.	Warisan Masa Lalu	Terjadi transformasi dasar hukum pembentukan LNS baik perubahan dasar hukum dari Peraturan Gubernur ke Keputusan Gubernur, maupun perubahan dari Keputusan Gubernur	Menimbulkan ketidakseragaman dasar hukum pembentukan LNS

		<p>menjadi Peraturan Gubernur. Selain itu terdapat beberapa dasar hukum pembentukan yang tidak berubah, dan tetap digunakan hingga saat ini. Hal ini disebabkan dasar hukum yang ada dianggap masih mengakomodir kepentingan LNS sehingga tidak dilakukan perubahan. Selain itu, kewenangan pengajuan perubahan terletak pada PD sebab PD merupakan pihak yang paling mengetahui dinamika yang terjadi di LNS. Adapun Biro Hukum selama ini dapat mengharmonisasikan peraturan apabila telah ada pengajuan dari Perangkat Daerah.</p>	
--	--	---	--

Sumber : Hasil Analisis Penulis, 2020

3. Derajat Independensi LNS

LNS yang dibentuk Pemda DIY selain memiliki dasar hukum yang bervariasi juga memiliki derajat independensi yang berbeda. Penulis membatasi 4 (empat) faktor untuk menganalisis derajat independensi yang dimiliki oleh LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY yaitu :

a. Proses Pemilihan Anggota Melalui Seleksi Dan Bukan Melalui Penunjukan

Secara garis besar terdapat 2 (dua) mekanisme pemilihan anggota LNS yaitu melalui seleksi atau melalui penunjukan. Beberapa contoh LNS yang mekanisme pemilihan anggota dilakukan melalui seleksi antara lain LOD, DRD, Dewan Pendidikan, KPID, SRI, Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak Rekso Dyah Utami. Seleksi yang dilakukan pun bervariasi terdapat seleksi yang dilakukan oleh Tim beranggotakan Pemda DIY, namun terdapat juga seleksi yang dilakukan dengan melibatkan beberapa unsur selain Pemerintah Daerah. Unsur yang dilibatkan biasanya adalah unsur akademisi dan tokoh masyarakat. Seleksi LOD misalnya, Pemda DIY membentuk Tim Seleksi yang terdiri dari Perwakilan Pemda DIY, akademisi dan masyarakat. Perwakilan Pemda DIY yaitu

Kepala Biro Hukum dengan pertimbangan bahwa salah satu tugas Biro Hukum yaitu melakukan pengawasan terhadap penggunaan anggaran LOD sebagaimana tercantum dalam Pasal 22 ayat (9) Peraturan Gubernur Nomor 69 Tahun 2018 yang berbunyi:

“Biro Hukum Setda DIY melakukan monitoring terhadap penggunaan anggaran oleh LO DIY sebagaimana dimaksud pada ayat (5) “

Proses seleksi yang dilakukan kepada calon Komisioner LOD cukup terperinci. Tahapan yang harus dilalui dalam seleksi ini antara lain:

- a) pengumuman terbuka kepada publik mengenai persyaratan administrasi:
- b) pelaksanaan tes psikologi:
- c) uji publik ke Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan
- d) wawancara dengan Tim Seleksi.

Hasil seleksi kemudian diajukan kepada Gubernur untuk dikukuhkan. Menurut Tiwi selaku PNS Biro Hukum yang pernah terlibat dalam proses seleksi LOD, kata dikukuhkan dimaknai bahwa Gubernur hanya menetapkan nama-nama calon komisioner LOD yang telah lolos seleksi. Pengukuhan

ini diharapkan mampu menjaga obyektifitas pemilihan anggota LOD.¹⁵¹

Mekanisme seleksi yang berbeda ditunjukkan dalam proses pemilihan anggota DRD. Anggota DRD dipilih berdasarkan konsultasi dengan Perguruan Tinggi, Lembaga Pelatihan dan Pengembangan dan Masyarakat sebagaimana tercantum dalam Pasal 16 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Gubernur Nomor 26 Tahun 2009 yang berbunyi:

- (1) Anggota DRD diangkat dengan Keputusan Gubernur melalui konsultasi antara Gubernur, Perguruan Tinggi setempat dan lembaga litbang serta masyarakat setempat.
- (2) Anggota DRD sebagaimana yang dimaksud ayat (1) adalah Warga Negara Indonesia yang memenuhi kriteria sebagai berikut :
 - a. memiliki intelektualitas, reputasi keilmuan dan integritas yang tinggi;
 - b. memiliki dedikasi dan konsistensi dalam memajukan iptek untuk pembangunan;
 - c. memiliki komitmen terhadap visi dan misi DRD;
 - d. mewakili *stakeholder*.

Pada prakteknya kata konsultasi dimaknai sebagai seleksi. Pemda DIY tetap melakukan seleksi kepada calon anggota DRD. Pemda DIY membentuk Tim Seleksi yang terdiri dari akademisi, unsur Pemda DIY dan tokoh masyarakat sebagaimana tercantum dalam Keputusan Gubernur Nomor 1/TIM/2020 tentang Pembentukan Tim

¹⁵¹ Wawancara dengan Siwi Sari Prastiwi, pada tanggal 23 Juli 2020, pukul 10.15-11.15 WIB bertempat di Biro Hukum, Kepatihan Danurejan Yogyakarta.

Seleksi Dewan Riset Daerah Tahun Anggaran 2010. Tim kemudian melakukan pengumuman ke Perguruan Tinggi. Setelah melalui seleksi administrasi dilakukan uji kompetensi dan wawancara. Hal ini disampaikan Bayudono selaku anggota Dewan Riset Daerah yang menyatakan bahwa memang ada proses seleksi yang dilakukan oleh Pemda DIY. Tahap awal yang dilalui yaitu pendaftaran ke Pemda DIY sesuai dengan persyaratan yang telah ditetapkan kemudian mengikuti proses seleksi berikutnya yaitu ujian substansi dan wawancara. Dari jumlah pelamar (86 orang), terpilih 22 (dua puluh dua) orang anggota ¹⁵² Hal ini dibenarkan oleh Budi selaku sekretariat DRD yang memfasilitasi kegiatan DRD. Budi menyampaikan proses seleksi dilakukan untuk menilai kompetensi calon anggota DRD. ¹⁵³

Selain melalui seleksi terdapat mekanisme penunjukan berdasarkan usulan. Hal ini dilakukan pada pemilihan anggota Dewan Kebudayaan yang dilakukan melalui usulan. Pasal 12 Peraturan Gubernur Nomor 2 Tahun 2019 tentang Dewan Kebudayaan yang mengatur bahwa Pemilihan anggota LNS dilakukan melalui usulan dari anggota,

¹⁵² Wawancara dengan Bayudono, pada tanggal 03 Juli 2020, pukul 10.00-11.30 WIB, bertempat di Ruang Rapat Biro Pengembangan Infrastruktur Wilayah dan Pembiayaan Pembangunan DIY.

¹⁵³ Wawancara dengan Rastra Barata Setya Budi, pada tanggal 03 Juli 2020, pukul 09.30-10.00 WIB bertempat di ruang rapat Biro Pengembangan Infrastruktur Wilayah dan Pembiayaan Pembangunan DIY.

masyarakat akademisi dan pelaku budaya. Dinas Kebudayaan kemudian mengajukan usulan anggota Dewan Kebudayaan kepada Gubernur untuk ditetapkan. Pemilihan anggota Dewan Kebudayaan bukan berarti tanpa kriteria. Pasal 11 Peraturan Gubernur Nomor 2 Tahun 2019 mengatur kriteria anggota sebagai berikut:

- (1) Anggota Dewan Kebudayaan wajib memiliki kemampuan dan keahlian sesuai dengan bidangnya.
- (2) Kemampuan dan keahlian sesuai dengan bidangnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuktikan dengan :
 - a. portofolio yang memuat keahlian dan pengalaman; dan
 - b. pakta integritas.
- (3) Kemampuan dan keahlian sesuai dengan bidangnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi:
 - a. keahlian di bidang objek pemeliharaan dan pengembangan kebudayaan;
 - b. pengalaman/kompetensi di bidang objek pemeliharaan dan pengembangan kebudayaan; dan
 - c. kepatuhan terhadap peraturan perundang undangan.
- (4) Keahlian di bidang objek pemeliharaan dan pengembangan kebudayaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) huruf a disesuaikan dengan objek pemeliharaan dan pengembangan kebudayaan.

Peraturan Gubernur ini hanya mengatur secara garis besar mengenai struktur dan kriteria anggota Dewan Kebudayaan namun belum mengatur secara terperinci mekanisme usulan dalam pemilihan anggota Dewan

Kebudayaan. Contoh yang lain yaitu pemilihan anggota Parampara Praja yang dilakukan melalui penunjukan. Mekanisme ini menunjukkan bahwa pengangkatan anggota Parampara Praja mutlak menjadi kewenangan Gubernur. Peraturan Gubernur Nomor 83 Tahun 2018 tentang Parampara Praja hanya mengatur persyaratan umum yang harus dipenuhi untuk menjadi anggota Parampara Praja sebagaimana tercantum dalam Pasal 6 yang berbunyi:

Anggota Parampara Praja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. warga negara Indonesia;
- c. setia dan taat kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- d. sehat jasmani dan rohani;
- e. cakap, jujur, memiliki integritas moral, memiliki kapabilitas dan memiliki reputasi yang baik; dan
- f. memiliki kemampuan, pengalaman, dan/atau pengetahuan di bidang urusan keistimewaan.

Contoh LNS lain yang anggotanya dipilih melalui penunjukan yaitu Badan Pengembangan dan Perdagangan Jasa Keuangan berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor Nomor 66/SK/1999 tentang Pembentukan Badan Pengembangan Perdagangan dan Jasa Keuangan Yogyakarta (BP2JKY). Keputusan ini menetapkan nama dan personalia BP2JKY yang terdiri dari unsur akademisi, tokoh masyarakat dan perangkat daerah. Keputusan ini tidak menetapkan secara

terperinci mengenai mekanisme pemilihan dan pemberhentian. Berdasarkan kategorisasi LNS yang telah penulis sampaikan, mayoritas keanggotaan LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY dilakukan melalui penunjukan bukan melalui seleksi.¹⁵⁴ Mekanisme penunjukan ini berpotensi menimbulkan subyektifitas dalam pemilihan anggota LNS, sebab tidak diatur kriteria serta mekanisme seleksi bagi calon anggota LNS. Hal ini mengakibatkan anggota yang dipilih berpotensi kurang memiliki kompetensi untuk menjalankan tugas fungsinya sehingga berujung pada kinerja LNS yang kurang optimal.

b. Mekanisme Pemilihan Dan Pemberhentian Anggota Berdasar Peraturan Yang Telah Ditetapkan

Pemilihan dan pemberhentian anggota LNS yang dibentuk Pemda DIY tidak secara keseluruhan diatur dalam peraturan yang telah ditetapkan. Mekanisme pemilihan dan pemberhentian sebagian besar diatur untuk LNS yang dibentuk dengan Peraturan Gubernur. Adapun LNS yang dibentuk dengan Keputusan Gubernur tidak mengatur mengenai mekanisme pemilihan dan pemberhentian anggota. Hal ini dikecualikan dalam mekanisme pemilihan dan pemberhentian Dewan Pengupahan dan Dewan Ketahanan

¹⁵⁴ Lihat kembali halaman 135-155 yang mengkategorikan LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY.

Pangan. Dewan Pengupahan yang dibentuk dengan Keputusan Gubernur justru mekanisme pemilihan dan pemberhentian anggota diatur dalam Peraturan Gubernur Nomor 16 Tahun 2005 tentang Persyaratan Dan Tata Cara Pengusulan Keanggotaan Dewan Pengupahan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal sebaliknya terjadi pada mekanisme pemilihan dan pemberhentian Dewan Ketahanan Pangan. Peraturan Gubernur Nomor 32 Tahun 2010 tentang Dewan Ketahanan Pangan yang seyogyanya dapat memuat substansi mekanisme pemilihan maupun pemberhentian anggota LNS justru sama sekali tidak mengatur mekanisme pemilihan dan pemberhentian anggota Dewan Ketahanan Pangan. Peraturan Gubernur ini bahkan telah menetapkan mengenai susunan keanggotaan Dewan Ketahanan Pangan secara terperinci sebagaimana diatur dalam Pasal 7 yang berbunyi:

- (1) Organisasi DKP terdiri dari:
 - a. Ketua dijabat oleh Gubernur
 - b. Ketua Harian dijabat oleh Sekretaris Daerah
 - c. Wakil Ketua Harian dijabat oleh Asisten Perekonomian dan Pembangunan
 - d. Sekretaris dijabat oleh Kepala Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta;
 - e. Anggota terdiri dari instansi/lembaga pemangku kepentingan terkait pembangunan ketahanan pangan
 - f. Kelompok Kerja Ahli
 - g. Kelompok Kerja Teknis
 - h. Staf Sekretariat

- (2) Susunan personalia DKP ditetapkan lebih lanjut dengan Keputusan Sekretaris Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta selaku Ketua Harian.
- (3) Sekretariat DKP berkedudukan di Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Rekso Dyah Utami merupakan salah satu LNS yang proses pemilihan dan pemberhentian anggotanya telah diatur secara terperinci. Proses seleksi dilakukan oleh Tim Seleksi untuk kemudian diajukan ke Gubernur untuk ditetapkan. Demikian halnya dengan proses pemberhentian anggota Rekso Dyah Utami yang diatur berdasarkan Pasal 36 Peraturan Gubernur Nomor 5 Tahun 2019 yang berbunyi:

- (1) Unsur pelaksana diberhentikan apabila:
 - a. masa jabatannya telah berakhir;
 - b. mengundurkan diri;
 - c. meninggal dunia;
 - d. dijatuhi pidana dengan ancaman hukuman paling rendah 1 (satu) tahun berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; dan/atau
 - e. berhalangan tetap karena kesehatan fisik atau mental sehingga tidak dapat menjalankan tugasnya, berdasarkan surat keterangan dokter.
- (2) Kepala Perangkat Daerah Teknis mengajukan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b sampai dengan huruf e kepada Gubernur untuk ditetapkan.

Selain tercantum dalam Peraturan Gubernur, terdapat karakter lain mekanisme pemilihan dan pemberhentian anggota yang diatur oleh Kepala PD. Hal ini terjadi dalam pemilihan anggota Sebermas. Pasal 8 Peraturan Gubernur

Nomor 14 Tahun 2016 tentang Sekretariat Pemberdayaan Masyarakat berbunyi:

“Proses seleksi dan rekrutmen calon pengurus Sebermas dilakukan oleh Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah selaku Sekretaris TKPKD.”

Berdasarkan penjelasan di atas, tidak hanya mekanisme pemilihan dan pemberhentian LNS yang bervariasi, kewenangan pengaturan mengenai mekanisme pemberhentian pun bervariasi. Ada yang langsung diatur oleh Gubernur dan tercantum dalam Peraturan Gubernur. Ada juga yang diatur lebih lanjut oleh Kepala PD. Bervariasinya mekanisme pemilihan dan pemberhentian anggota LNS berdampak pada ketidaksamaan derajat independensi LNS antara satu dan lainnya. Anggota LNS yang dipilih dan diberhentikan berdasarkan peraturan yang telah ditetapkan tentu memiliki derajat independensi yang lebih kuat dibandingkan anggota yang dipilih dan diberhentikan tanpa berdasarkan peraturan yang telah ditetapkan. Hal ini dikarenakan pemilihan dan pemberhentian LNS harus dilakukan berdasarkan kriteria yang telah ditentukan dalam peraturan sehingga meminimalisir adanya intervensi maupun subyektifitas dari pihak lain dalam melakukan pemilihan dan pemberhentian LNS. Pemilihan dan pemberhentian anggota

LNS yang tidak diatur dalam peraturan menunjukkan bahwa anggota LNS berada di bawah rentang kendali Pemda DIY sehingga tindakan yang akan diambil bergantung dari *political will* dari pihak pembentuk LNS.

c. Adanya Keterlibatan Masyarakat Dalam Pemilihan Dan Penentuan Anggota

Mekanisme pengangkatan anggota LNS ada yang dilakukan berdasarkan penunjukan yang dilakukan oleh Gubernur maupun melalui seleksi dengan penetapan kriteria tertentu. Kedua mekanisme tersebut ada yang melibatkan masyarakat dan tidak melibatkan masyarakat. Keterlibatan masyarakat dalam pemilihan dan penentuan anggota terjadi pada LNS yang anggotanya dipilih berdasarkan seleksi. DRD, LOD, Rekso Dyah Utami, Komisi Informasi Daerah, KPID merupakan beberapa contoh LNS yang dalam proses pemilihan dan penentuan anggotanya melibatkan masyarakat. Unsur masyarakat dimasukkan dalam keanggotaan Tim Seleksi yang bertugas untuk memilih calon anggota yang kompeten.

LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY tidak semuanya melibatkan masyarakat dalam pemilihan dan penentuan anggota. Hal ini terjadi pada LNS yang mekanisme pemilihannya dilakukan melalui penunjukan.

Penunjukan ini tetap dilakukan dengan mempertimbangkan kompetensi yang bersangkutan berdasarkan kriteria yang telah ditetapkan. Dalam hal pembentukan LNS murni ditetapkan dengan Keputusan Gubernur maka tidak ada pengaturan mengenai mekanisme pemilihan maupun pemberhentian. Perbedaan partisipasi masyarakat dalam pemilihan dan penentuan anggota LNS menunjukkan bahwa LNS di Pemda DIY dibentuk dengan 2 (dua) karakter. Karakter yang pertama LNS dibentuk hanya sebatas kepanjangan tangan Pemda DIY untuk membantu ketugasannya, karakter yang kedua LNS yang dibentuk tidak hanya sebagai lembaga yang bertugas membantu Pemda DIY namun juga memiliki keterikatan dan pertanggungjawaban moral kepada masyarakat. Adanya perbedaan partisipasi masyarakat dalam pemilihan dan penentuan anggota tentu berpengaruh pada kinerja LNS. Anggota LNS yang dipilih dengan melibatkan masyarakat lebih berpeluang menghasilkan anggota LNS yang bebas dari intervensi dari para pemangku kebijakan serta lebih memiliki pertanggungjawaban moral kepada masyarakat sehingga mampu bekerja dengan lebih leluasa dan obyektif.

d. Kebebasan Menentukan Prioritas Anggaran.

Penganggaran LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY tidak berdiri tunggal dalam artian LNS yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terikat pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Secara sederhana proses penganggaran dilakukan melalui usulan PD kepada Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD). TAPD kemudian menyusun Kebijakan Umum Anggaran dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS) yang diserahkan kepada Gubernur untuk kemudian dibahas bersama dengan DPRD. Hasil pembahasan ini kemudian dituangkan dalam Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Berdasarkan gambaran di atas maka pihak yang berhak mengajukan anggaran adalah PD, oleh karena itu penganggaran LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY melekat pada anggaran PD. Dengan sistem penganggaran tersebut, maka sulit bagi LNS untuk menentukan proporsi anggarannya secara mandiri sebab pelaksanaan kegiatan yang dilakukan bergantung pada target kinerja yang ditetapkan oleh PD. Beberapa contoh hal ini antara lain pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh LOD. Kegiatan pelayanan dan

mediasi yang dilakukan oleh LOD masuk menjadi salah satu target kinerja dari Biro Hukum yaitu kegiatan pelayanan hukum. Menurut Tiwi selaku staf Biro Hukum, mekanisme pengajuan anggaran LOD dilakukan dengan tahapan LOD mengajukan anggaran ke Biro Hukum untuk kemudian diteruskan kepada TAPD. Biro Hukum tidak melakukan intervensi terkait program dan kegiatan LOD. LOD diberikan kebebasan untuk menentukan program dan kegiatannya hanya saja memang anggaran LOD menempel di kegiatan Biro Hukum.¹⁵⁵

Hal yang sama juga terjadi dalam penentuan anggaran di DRD. DRD sebenarnya memiliki ketugasan yang cukup fleksibel dan tidak terpaku pada kegiatan yang ada di Biro Pembangunan Wilayah dan Infrastruktur. Budi selaku staf Biro Pembangunan Wilayah dan Infrastruktur yang mengampu kegiatan DRD menyampaikan bahwa kegiatan DRD bersifat fleksibel sebab terkadang beberapa tugas yang dilakukan DRD bersifat insidental berdasarkan permintaan Gubernur atau PD. Sama dengan LOD, penganggaran, DRD melekat pada pada kegiatan Biro Pengembangan Wilayah dan Infrastruktur. Adapun kinerja yang dihasilkan oleh DRD

¹⁵⁵ Wawancara dengan Siwi Sari Prastiwi, pada tanggal 23 Juli 2020, pukul 10.15-11.15 WIB bertempat di Biro Hukum, Kepatihan Danurejan Yogyakarta.

menjadi salah 1 (satu) indikator kinerja Biro Pengembangan Wilayah dan Infrastruktur.¹⁵⁶

Berdasarkan 4 (empat) faktor sebagaimana tersebut di atas, bisa dikatakan belum ada LNS di Pemda DIY yang secara kumulatif memenuhi 4 (empat) kriteria sebagaimana penulis jabarkan. Penulis mengklasifikasi derajat independensi LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY menjadi 3 (tiga) yaitu:

a. Cukup Kuat

Beberapa LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY memiliki independensi yang cukup kuat. Penulis mengkategorikan cukup kuat disebabkan dasar hukum pembentukan LNS setidaknya telah memenuhi 3 (tiga) kriteria yang disebutkan di atas yaitu proses pemilihan anggota melalui seleksi dan bukan melalui penunjukan, mekanisme pemilihan dan pemberhentian anggota berdasar peraturan yang telah ditetapkan, adanya keterlibatan masyarakat dalam pemilihan dan penentuan anggota. Adapun kriteria keempat yaitu kebebasan menentukan prioritas anggaran tidak dapat dipenuhi oleh LNS dikarenakan mekanisme penganggaran LNS masih melekat di PD. Beberapa LNS yang masuk kategori ini antara lain LOD, KPID, dan Komisi Informasi Daerah.

¹⁵⁶ Wawancara dengan Rastra Barata Setya Budi, pada tanggal 03 Juli 2020, pukul 09.30-10.00 WIB bertempat di ruang rapat Biro Pengembangan Infrastruktur Wilayah dan Pembiayaan Pembangunan DIY.

2. Lemah

LNS yang masuk dalam kategori ini merupakan LNS yang hanya memenuhi 1 (satu) atau 2 (dua) kategori dari 4 (empat) kriteria yang penulis tentukan. Beberapa LNS yang masuk dalam kategori ini antara lain DRD, Sebermas, dan Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan Dan Anak Rakso Dyah Utami.

3. Dependen

LNS yang masuk dalam kategori ini merupakan LNS yang tidak memenuhi 4 (empat) kriteria yang ditetapkan oleh penulis. Dengan kata lain LNS ini masuk dalam rentang kendali Pemda DIY, dalam artian tugas dan fungsi yang dilakukan sepenuhnya bergantung pada *political will* dari Pemda DIY. LNS yang masuk dalam kategori ini merupakan LNS yang dasar hukum pembentukan berupa Keputusan Gubernur.

Dampak terhadap bervariasinya derajat independensi LNS berpengaruh terhadap pelaksanaan kinerja LNS. LNS yang dibentuk dengan seleksi tentu lebih berpotensi untuk menghasilkan anggota LNS yang lebih kompeten. Adanya partisipasi masyarakat dalam penentuan anggota LNS diharapkan mampu menghasilkan anggota memiliki pertanggungjawaban moral dengan masyarakat, selain itu masyarakat dapat melakukan pengawasan terhadap kinerja LNS yang notabene

anggotanya dipilih berdasarkan campur tangan masyarakat. Adanya mekanisme pemilihan pemberhentian anggota berdasar peraturan yang telah ditetapkan dapat meminimalisir adanya subyektifitas terhadap pengangkatan maupun pemberhentian anggota serta memberikan jaminan kenyamanan bekerja yang lebih kuat bagi anggota LNS. Pada akhirnya, LNS yang memiliki independensi yang lebih kuat tentu akan bekerja dengan lebih obyektif dan optimal dibandingkan LNS yang memiliki derajat independensi yang lebih rendah.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, penulis menyimpulkan bahwa perbedaan derajat independensi LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY menunjukkan bahwa pembentukan LNS tergantung keinginan para penyusun kebijakan. Bisa saja LNS dibentuk dengan independensi yang cukup kuat seperti LOD maupun KPID namun dapat juga dibentuk dengan independensi yang lemah tanpa harus memenuhi 4 (empat) kriteria pembentukan LNS. Kriteria kapan suatu LNS dibentuk dengan derajat independensi yang kuat atau dibentuk dengan derajat independensi yang lemah masih bergantung sepenuhnya pada para penyusun kebijakan.

C. Langkah Penataan LNS

1. Kriteria dan Opsi Penataan LNS

LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY selain memiliki dasar hukum yang bervariasi dan derajat independensi yang berbeda. LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY juga tidak memiliki definisi yang sama.

Terdapat beberapa LNS yang didefinisikan secara tersurat sebagai LNS seperti Dewan Pertimbangan Pelestarian Warisan Budaya, Komisi Penanggulangan AIDS, Dewan Sumber Daya Air, DRD, Parampara Praja, Rekso Dyah Utami, SRI, Dewan Kebudayaan, Dewan Ketahanan Pangan. Ada juga lembaga yang hanya disebut sebagai lembaga independen (LOD), Forum, maupun Sekretariat namun pada prinsipnya merupakan LNS.

Berdasarkan hal tersebut, penting untuk terlebih dahulu memberikan definisi yang sama mengenai LNS. Permasalahan mendasar terkait penataan LNS terletak pada ranah definisi. Tidak adanya keseragaman definisi menimbulkan adanya perbedaan persepsi mengenai kriteria pembentukan dan arah penataan LNS ke depan. Keseragaman definisi menjadi penting untuk digunakan sebagai dasar dan kriteria penataan LNS. Dengan adanya keseragaman definisi maka dapat memberikan acuan dalam pembentukan LNS di Pemda DIY.

Definisi mengenai LNS dapat ditarik benang merah dari ciri beberapa LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY sebagaimana penulis jelaskan sebelumnya. Paling tidak ada 4 (empat) ciri yang selalu muncul dari LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY yaitu kedudukan, independensi, pelaksanaan tugas dan fungsi dan pertanggungjawaban LNS.

a. Kedudukan

Frasa non struktural yang tercantum dalam LNS dimaknai bahwa LNS berkedudukan di luar struktur organisasi Pemda DIY. Hal ini diperkuat dengan tidak dicantulkannya kedudukan LNS baik dalam Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta mengenai kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta maupun dalam Peraturan Gubernur yang mengatur mengenai kelembagaan Pemda DIY.¹⁵⁷

b. Independensi

Independensi dari suatu LNS digunakan untuk melihat peran LNS dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Adanya independensi dapat menunjang LNS untuk menjalankan ketugasannya dengan lebih obyektif. Independensi ini juga tercantum dalam beberapa definisi LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY namun dengan derajat independensi yang berbeda antara satu LNS dengan LNS lainnya.

c. Tugas dan fungsi yang spesifik

LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY dibentuk untuk melaksanakan ketugasan spesifik baik untuk

¹⁵⁷ Pengecualian terhadap hal ini terjadi dalam pada struktur Parampara Praja yang masuk dalam struktur organisasi Pemda DIY.

menunjang visi dan misi Pemda DIY maupun ketugasan yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan.

d. Pertanggungjawaban

Dasar hukum pembentukan LNS selalu mencantumkan pertanggungjawaban LNS. Hal ini berfungsi sebagai alat untuk mengontrol kinerja LNS.

Berdasarkan keempat ciri LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY, penulis memberanikan diri untuk memberikan definisi LNS sebagai berikut:

LNS adalah lembaga yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta yang berkedudukan di luar Perangkat Daerah, bersifat independen, melaksanakan tugas dan fungsi yang bersifat spesifik dan bertanggungjawab langsung di bawah Gubernur.

Dengan menggunakan definisi tersebut, ada 4 (empat) kriteria yang bisa digunakan untuk melakukan penataan LNS.

a. Berkedudukan Di Luar Perangkat Daerah

Kriteria ini digunakan untuk menegaskan kedudukan LNS yang secara struktur tidak berada dalam ruang lingkup PD maupun UPTD. Kriteria ini bertujuan untuk memberikan pemahaman bahwa LNS sejatinya dibentuk untuk membantu Gubernur bukan untuk membantu ketugasan PD. Pada implementasinya banyak kesalahpahaman mengenai fungsi

LNS yang digunakan untuk membantu ketugasan PD. Sebagai contoh Komisi Penanggulangan AIDS Daerah yang dibentuk untuk melakukan penanggulangan AIDS memiliki ketugasan yang sangat bersinggungan dengan Bidang Pencegahan dan Pengendalian Penyakit Dinas Kesehatan. Bidang ini memiliki tugas untuk melaksanakan pencegahan dan pengendalian penyakit untuk meningkatkan persentase keberhasilan pencegahan dan penyakit menular dan tidak menular.¹⁵⁸ Adanya persinggungan ketugasan ini berpotensi berpengaruh pada ketugasan Komisi AIDS yang bisa saja difungsikan untuk membantu ketugasan Bidang Pencegahan dan Pengendalian Penyakit. Pada tingkat Pusat, ketugasan Komisi AIDS Nasional telah dileburkan dengan fungsi Kementerian Kesehatan sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 124 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2006 tentang Komisi Penanggulangan AIDS Nasional.

Salah satu hal yang melatarbelakangi pemahaman yang kurang tepat mengenai fungsi LNS disebabkan karena pencantuman dalam beberapa Peraturan Gubernur maupun Keputusan Gubernur yang menyatakan bahwa LNS yang

¹⁵⁸ Pasal 14 ayat (2) Peraturan Gubernur Nomor 69 Tahun 2018 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Dinas Kesehatan.

dibentuk bertanggungjawab kepada Gubernur melalui Perangkat Daerah. Beberapa contoh hal tersebut antara lain:

- 1) Pasal 3 Peraturan Gubernur Nomor 39 Tahun 2012 tentang Komisi Penanggulangan AIDS yang berbunyi:

“Kedudukan KPAP merupakan organisasi non struktural yang melakukan upaya penanggulangan HIV dan AIDS di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Dinas Kesehatan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.”

- 2) Pasal 2 ayat (3) Peraturan Gubernur Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan Dan Anak Korban Kekerasan Rekso Dyah Utami yang berbunyi:

“P2TPAKK “Rekso Dyah Utami” sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga non struktural yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Kepala Perangkat Daerah Teknis.”

- 3) Pasal 3 Peraturan Gubernur Nomor 4 Tahun 2019 tentang Satuan Perlindungan Masyarakat Rescue Istimewa yang berbunyi :

“Satlinmas *Rescue* Istimewa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga non struktural yang bertanggung jawab kepada Gubernur melalui Kepala Satuan Polisi Pamong Praja.”

Kata melalui kemudian diartikan bahwa LNS yang dibentuk memiliki ikatan dan pertanggungjawaban dengan PD, sehingga LNS dianggap lembaga yang bertugas membantu ketugasan PD sedangkan Gubernur hanya berfungsi untuk menerima laporan pertanggungjawaban. Padahal tidak demikian, kata melalui sejatinya dimaknai bahwa PD sebagai pengampu anggaran diberikan pemberitahuan mengenai kinerja LNS. Pemberitahuan ini digunakan oleh PD untuk mengetahui kinerja LNS dalam 1 (satu) tahun yang digunakan sebagai bahan pertimbangan untuk penyusunan anggaran LNS tahun berikutnya. PD berfungsi sebagai kepanjangan tangan Gubernur untuk melihat tugas dan fungsi yang telah dilakukan LNS namun bukan berarti bahwa LNS berkedudukan dan dibawah kontrol dari PD.

b. Bersifat Independen

Independen yang dimaksud disini dilihat berdasarkan 4 (empat) kriteria yang telah penulis sampaikan sebelumnya yaitu proses pemilihan melalui seleksi dan bukan melalui penunjukan, mekanisme pemilihan dan pemberhentian pengurus berdasar peraturan yang telah ditetapkan, adanya keterlibatan masyarakat dalam pemilihan dan penentuan anggota, serta adanya kebebasan menentukan prioritas

anggaran. Keempat faktor ini penting untuk mendukung obyektifitas kinerja yang dilakukan oleh LNS.

c. Melaksanakan Tugas Dan Fungsi Yang Bersifat Spesifik

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah telah dilakukan oleh PD dan UPTD. Fungsi utama PD yaitu perumus kebijakan dan pengoordinasian administratif, unsur pelaksana, unsur penunjang, pembinaan dan pengawasan dan administratif dan pendukung ketugasan. Adapun UPTD memiliki fungsi teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang.¹⁵⁹ Dengan demikian, dalam hal dilakukan pembentukan LNS maka fungsi yang dijalankan wajib bersifat spesifik yaitu fungsi selain fungsi yang dijalankan PD dan UPTD.

Karakter PD dan UPTD yang kaya dengan struktur dan birokrasi terkadang menyebabkan PD dan UPTD kurang cepat dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Terdapat hal-hal tertentu yang tidak dapat dijalankan oleh PD dan UPTD secara optimal. Contoh akan sulit untuk mengharapkan PD untuk siap sedia sepanjang 24 (dua puluh empat) jam dalam melakukan pelayanan terhadap perempuan anak dan perempuan korban kekerasan. Penanganan ini akan lebih efektif apabila dilakukan oleh Rekso Dyah Utami yang tidak

¹⁵⁹ Lihat kembali hlm. 75-78 yang membahas mengenai fungsi PD dan UPTD.

terikat dengan proses birokrasi maupun jam kerja. Hal ini dikarenakan PD pada umumnya masih melakukan hal-hal yang bersifat rutin dan terencana, akan tetapi untuk respon isu-isu tertentu yang memerlukan penyelesaian yang cepat dan terintegrasi, birokrasi cenderung sulit untuk bergerak secara cepat. Contoh lain yaitu pembentukan Parampara Praja. Sebagai LNS yang lahir sebagai konsekuensi keistimewaan, lembaga ini memberikan pertimbangan kepada Gubernur terkait 5 (lima) urusan keistimewaan yang diatur dalam UU Nomor 13 Tahun 2012. Kelima kewenangan ini merupakan hal yang spesifik dalam artian kewenangan ini merupakan kewenangan yang lahir sebagai bentuk penghargaan atas komitmen DIY atas perjuangan dan loyalitas terhadap NKRI. Urusan keistimewaan bukanlah urusan yang dapat dilakukan secara optimal oleh PD sebab ada 2 (dua) entitas berbeda yang perlu dijembatani untuk melaksanakan urusan keistimewaan yaitu Kasultanan dan Pemerintah Daerah. Adanya Parampara Praja diharapkan mampu menghubungkan kedua entitas tersebut untuk menghasilkan perumusan kebijakan yang tepat dalam urusan keistimewaan.

d. Bertanggungjawab Langsung Di Bawah Gubernur

Frasa bertanggungjawab langsung di bawah Gubernur berfungsi untuk menegaskan bahwa LNS secara garis komando berada dalam kewenangan Gubernur sehingga meminimalisir intervensi dari PD. Pada implementasinya beberapa LNS yang dibentuk menunjang tugas dan fungsi untuk menunjang ketugasan PD. Hal ini terlihat pada indikator kinerja yang masuk dalam target kinerja PD sehingga pelaksanaan tugas dan fungsi yang dilakukan rentang tergantung pada kebijakan atau target kinerja perangkat daerah.

Frasa berkedudukan serta bertanggungjawab langsung di bawah Gubernur tidak kemudian dimaknai bahwa Gubernur akan mengatur segala hal mengenai pengelolaan LNS sehingga akan berpengaruh pada kinerja LNS. Frasa ini hanya bertujuan untuk menegaskan bahwa LNS bertanggungjawab untuk memberikan laporan kinerja kepada Gubernur dan Gubernur dapat melakukan evaluasi apabila kinerja dirasakan tidak optimal.

Berdasarkan keempat kriteria sebagaimana tersebut di atas, maka ada 2 (dua) pilihan langkah penataan yang dapat dilakukan terhadap LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY yaitu dengan mempertahankan LNS dan/atau membubarkan LNS. LNS dapat

dipertahankan dan dikuatkan apabila memenuhi 4 (empat) kriteria sebagaimana tersebut diatas. Dalam hal tidak memenuhi 4 (empat) kriteria tersebut maka bisa dilakukan pembubaran atau pengintegrasian ketugasan dan fungsi ke PD atau UPTD. Selain digunakan untuk menata LNS yang sudah ada, 4 (empat) kriteria sebagaimana tersebut di atas dapat digunakan untuk memutuskan perlu tidaknya suatu LNS dibentuk atau tidak. Dalam hal terdapat usulan pembentukan LNS namun tidak memenuhi keempat kriteria tersebut maka tidak perlu dibentuk LNS. Sebaliknya jika memenuhi, maka pembentukan LNS dapat dilakukan.

2. Penyusunan Regulasi LNS

Penataan LNS tidak akan bisa berjalan efektif tanpa disertai adanya peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan penting untuk dibuat sebagai pedoman di masa depan untuk melakukan penataan LNS, sehingga tidak memunculkan dasar hukum LNS yang bervariasi. Menurut penulis, peraturan perundang-undangan pada level Pemerintahan Daerah yang dapat digunakan untuk melakukan penataan LNS yaitu dalam bentuk Peraturan Daerah. Adapun pertimbangannya sebagai berikut :

a. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan

LNS sejatinya merupakan lembaga yang dibentuk untuk membantu ketugasan Gubernur, namun bukan berarti meninggalkan DPRD dalam mengatur mengenai LNS.

Pembentukan LNS menghasilkan konsekuensi lanjutan berupa pos anggaran untuk penyediaan sumber daya manusia, anggaran kegiatan, dan sarana prasarana. Apabila dibentuk dalam bentuk Peraturan Daerah maka DPRD dapat dilibatkan untuk memberikan masukan dan pengawasan terhadap kinerja dan penggunaan anggaran LNS.

b. Legitimasi dan Hierarki

Secara legitimasi Peraturan Daerah memiliki legitimasi yang lebih kuat sebab dalam pembentukan Peraturan Daerah melibatkan DPRD yang anggotanya dipilih oleh masyarakat dan secara hierarki Peraturan Daerah mempunyai hierarki yang lebih tinggi dibandingkan dengan Peraturan Gubernur.

Peraturan Daerah yang mengatur mengenai LNS secara substansi paling sedikit memuat 3 (tiga) hal yaitu pembentukan, organisasi, dan evaluasi. Ketiga substansi tersebut dijabarkan kedalam setidaknya mengatur hal-hal sebagai berikut:

a. **Pembentukan LNS**

1) Kriteria LNS

LNS hanya dapat dibentuk apabila memenuhi keempat kriteria sebagaimana penulis sebutkan di atas yaitu berkedudukan di luar Perangkat Daerah bersifat independen, melaksanakan tugas dan fungsi yang

bersifat spesifik dan bertanggungjawab secara langsung kepada Gubernur.

2) Prosedur Pembentukan

Pembentukan LNS harus dilakukan dengan melakukan kajian secara komprehensif tidak hanya melibatkan PD namun juga para pemangku kepentingan. Beberapa indikator yang dapat digunakan untuk melakukan kajian antara lain:

- a) urgensi pembentukan LNS yang disesuaikan dengan visi dan misi Pemda DIY sebagaimana tercantum dalam Rencana Jangka Panjang, Rencana Jangka Menengah dan Rencana Jangka Pendek Pemda DIY.
- b) Perbedaan tugas dan fungsi dengan PD dan UPTD
- c) Prognosa kebutuhan anggaran, sumber daya manusia dan sarana prasarana yang dibutuhkan oleh LNS dalam 5 (lima) tahun ke depan.
- d) Indikator Kinerja

Kajian pembentukan ini kemudian disampaikan kepada Biro Organisasi dan Biro Hukum untuk dilakukan verifikasi terhadap penolakan maupun persetujuan pembentukan LNS.

b. Organisasi

1) Struktur Organisasi

Struktur organisasi paling sedikit memuat mengenai Ketua, Wakil, Ketua, dan Anggota dan Sekretariat. Selain itu dalam struktur organisasi juga diatur mengenai jumlah unsur, masa jabatan, dan persyaratan untuk menjadi anggota LNS

2) Seleksi

Substansi ini mengatur mengenai tahapan seleksi yang dilakukan. Tahapan pertama yaitu membentuk panitia seleksi yang terdiri dari berbagai macam unsur masyarakat yang memiliki kompetensi di bidangnya. Panitia seleksi bertugas untuk melakukan verifikasi syarat administrasi dan uji kompetensi. Hasil seleksi kemudian disampaikan kepada Gubernur untuk ditetapkan. Unsur masyarakat menjadi bagian penting untuk mewujudkan transparansi dan obyektivitas dalam pemilihan pengurus LNS

3) Mekanisme pengangkatan dan pemberhentian

Substansi ini mengatur secara terperinci mengenai kriteria yang harus dipenuhi untuk memberhentikan pengurus LNS. Substansi ini penting

untuk memberikan standar yang jelas mengenai mekanisme pemberhentian anggota LNS sehingga dapat meminimalisir adanya penyimpangan terhadap pemberhentian pengurus LNS yang disebabkan oleh kepentingan tertentu.

c. Evaluasi

Mengatur mengenai mekanisme pertanggungjawaban atas pelaksanaan kegiatan dan pelaporan keuangan yang dilakukan oleh LNS. Selain itu diatur mengenai indikator kinerja dan prosedur evaluasi yang dilakukan terhadap kinerja LNS. Evaluasi ini bertujuan untuk memperbaiki kinerja LNS. Dalam hal kinerja LNS tidak mengalami peningkatan maka dapat berujung pada pembubaran LNS.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan dalam penelitian ini, dapat dirumuskan kesimpulan sebagai berikut:

1. Ada 6 (enam) faktor yang melatarbelakangi pembentukan LNS di Pemda DIY yaitu konsekuensi Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, amanat Pemerintah Pusat, kebutuhan daerah, euforia desentralisasi, upaya memotong rantai birokrasi, dan PD dan UPTD yang belum optimal melaksanakan tugas dan fungsinya.
2. Terdapat 4 (empat) faktor yang menyebabkan LNS di Pemda DIY dibentuk dengan dasar hukum yang bervariasi dengan derajat independensi yang berbeda yaitu tidak ada pedoman pembentukan LNS, dasar hukum pembentukan LNS sangat dipengaruhi oleh para penyusun kebijakan, ketidakjelasan dan ketidakseragaman amanat peraturan perundang-undangan, warisan masa lalu. Dampak dari dasar hukum pembentukan LNS yang bervariasi yaitu menjamurnya pembentukan LNS dikarenakan tidak ada standarisasi mengenai kriteria LNS. Selain itu pembentukan LNS menjadi subyektif karena pilihan dasar hukum pembentukan lebih banyak dipengaruhi keinginan dari para penyusun kebijakan bukan berdasarkan urgensi maupun prospek penataan LNS ke depan. Dampak lain yang terjadi

yaitu LNS yang dibentuk oleh Pemda DIY memiliki karakter yang berbeda. Terdapat LNS yang secara substansi diatur secara mendetail baik dari proses seleksi, jumlah dan masa jabatan anggota, pengangkatan dan pemberhentian anggota, maupun pelaksanaan tugas dan fungsi namun terdapat juga LNS yang substansinya diatur dengan sederhana yang hanya menegaskan pembentukan LNS dan menetapkan keanggotaan tanpa mengatur secara terperinci mengenai mekanisme pemilihan, pengangkatan pemberhentian maupun detail pelaksanaan tugas dan fungsi.

3. Langkah yang dapat dilakukan untuk menata LNS di Pemda DIY yaitu:

- a. Memberikan definisi yang seragam mengenai definisi LNS yang kemudian menjadi kriteria untuk penataan LNS. Menurut penulis rumusan definisi LNS adalah lembaga yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta yang berkedudukan di luar Perangkat Daerah bersifat independen, melaksanakan tugas dan fungsi yang bersifat spesifik dan bertanggungjawab secara langsung kepada Gubernur. Berdasarkan definisi sebagaimana dimaksud dalam angka 1 (satu) terdapat 4 (empat) kriteria LNS yaitu berkedudukan di luar perangkat daerah, bersifat independen, melaksanakan tugas dan fungsi yang bersifat spesifik, berkedudukan serta bertanggungjawab langsung di bawah Gubernur. Kriteria ini

digunakan untuk menata LNS yang berujung pada 2 (dua) hal yaitu LNS yang telah ada dipertahankan, dibubarkan, atau diintegrasikan dengan ketugasan dan fungsi PD atau UPTD.

- b. Penyusunan Regulasi LNS yang digunakan sebagai pedoman untuk menata LNS. Regulasi ini berupa Peraturan Daerah yang secara substansi paling sedikit memuat 3 (tiga) hal yaitu pembentukan LNS (kriteria dan prosedur), organisasi (struktur, mekanisme seleksi, mekanisme pengangkatan dan pemberhentian) dan evaluasi.

B. Saran

Pemda DIY segera menyusun Peraturan Daerah mengenai pedoman pengelolaan LNS untuk menata LNS yang akan dan telah dibentuk. Dalam tataran yang lebih luas, Pemerintah Pusat wajib menginisiasi pedoman mengenai pembentukan LNS untuk melakukan penataan LNS yang dibentuk oleh Pemerintah Daerah tentu saja dengan terlebih dahulu melibatkan Pemerintah Daerah untuk menyamakan persepsi mengenai strategi dan konsep penataan LNS ke depan.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Ali, Zainuddin, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta.
- _____, 2008, *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, BIP Kelompok Gramedia, Jakarta.
- _____, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Azhary, 1995, *Negara Hukum Indonesia*, UI Press, Jakarta.
- Busroh, Abu Daud, 2010, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Cipto, Bambang, 2007, *Politik Pemerintahan Amerika*, Lingkaran Buku, Yogyakarta.
- Fuady, Munir, 2009, *Teori Negara Hukum Modern*, PT. Refika Aditama, Bandung.
- Indrayana, Denny, 2016, *Jangan Bunuh KPK Kajian Hukum Tata Negara Penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi*, Intrans Publishing, Malang.
- Koesoemahatmadja, 1979, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung.
- Kusnardi, Moh dan Bintang R. Saragih, 2008, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Hendratno, Edie Toet, 2009, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, Dan Federalisme*, Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Huda, Nimatul, 2013, *Otonomi Daerah Filosofi Sejarah Perkembangan Dan Problematika*, Pustaka Pejar Offset, Yogyakarta.
- Mochtar, Zainal Arifin, 2016, *Lembaga Negara Independent: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataanya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Nurbaningsih, Enny, 2019, *Problematika Pembentukan Peraturan Daerah*, Raja Grafindo Persada, Depok.

- Nurcholis, Hanif, 2007, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta.
- Soejito, Irawan 1990, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2007, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Siagian, Sondang P., 2013, *Birokrasi Pemerintahan Dan Kekuasaan*, Jakarta, PT. Indeks Kelompok Gramedia.
- Situmorang, Victor, 1994 *Hukum Administrasi Pemerintahan Di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Strong, CF, 2014, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, Nusa Media, Bandung.
- Sumardjono, Maria S.W., 2019, *Metodologi Penelitian Ilmu Hukum, Edisi Revisi*, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, Yogyakarta.
- Sunny, Ismail, 1985, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta.
- Tauda, Gunawan A., 2012, *Komisi Negara Independen Eksistensi Independent Agencies Sebagai Cabang Kekuasaan Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan*, Genta Press, Yogyakarta.

2. Makalah

- Asshiddiqie, Jimly, “Beberapa Catatan Tentang Lembaga-Lembaga Khusus dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara”, *Bahan Diskusi dan Seminar Nasional Lembaga-Lembaga Non Struktural oleh Kementerian PAN dan RB*, 01 Maret 2011.
- Hossein, Benyamin, “Diskusi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dalam Jangka Panjang” *Bahan Diskusi dan Seminar oleh Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah, BAPPENAS*, 27 November 2012.

3. Jurnal

- Aris, Ismail, “Kedudukan KPK Dalam Sistem Ketatanegaraan Dalam Perspektif Teori The New Separation of Powers”, *Jurnal Jursprudenti*, Volume 5, Nomor 1, Juni, 2018.

- Ghazali, “Politik Hukum: Pemberian Kewenangan Pemungutan Pajak Bumi dan Bangunan Kepada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Dalam Konteks Otonomi Daerah”, *Jurnal Hukum Ekonomi Syariah*, Muamalat Volume VIII, Nomor 1, Juni, 2016.
- Heryanto, Yanto, “Implementasi Good Governance Dalam Terhadap Peningkatan Pelayanan Publik di Indonesia”, *Jurnal Logika*, Volume XII, Nomor 3, Tahun 2014.
- Kasim, Muslim, Andi Pangerang Moenta, dan Ahmad Ruslan, “Penataan Lembaga Non Struktural Dalam Rangka Efektivitas Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia”, *Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Riau*, Volume. 8, Nomor 1, Februari, 2019.
- Lay, Cornelis, *State Auxiliary Agencies*, *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 12 Tahun III, April-Juni, 2006.
- Marlina, Rika, “Pembagian Kekuasaan Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia”, *Jurnal Daulat Hukum* Volume. 1. No. 1, Maret, 2018.
- Nurtjahjo, Hendra, “Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen, (State Auxiliary Agencies) di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Tahun ke-35, Nomor 3, Juli-September, 2005.
- Polamolo, Susanto, “Reformasi Konstitusi Indonesia: Fenomena Transisi Kekuasaan”, *Jurnal Ilmu Hukum Supremasi Hukum*, Volume 11, Nomor 2, Juni, 2014
- Rinardi, Haryono, “Dari RIS menjadi Negara RI, Perubahan Bentuk Negara Indonesia Pada Tahun 1950”, *Mozaik, Jurnal Ilmu Humaniora*, Volume 12, Nomor 2, Juli-Desember, 2012.
- Saputra, Dimas Adi, “Peran Kelembagaan Non Struktural Dalam Praktik Desentralisasi :Studi Kasus Pada BPK2L, BPPB SIMA, dan DP2K Kota Semarang”, *Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintahan*, Volume 7, Nomor 2, April 2018.
- Zoelva, Hamdan, “Tinjauan Konstitusional Penataan Lembaga Non Struktural di Indonesia”, *Jurnal Negarawan*, Nomor 18, November, 2010.

4. Karya Ilmiah

Antonius, Andi Sandi dan Dian Agung Wicaksana, 2015, “Penataan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Laporan Hasil Penelitian Program Hibah Penelitian Dosen Kelompok II Tahun 2015*, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

Muttaqin, Labib , 2015, “Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) Dalam Perspektif Lembaga Non Struktural Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Studi Perubahan Kelembagaan Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila Menjadi Badan Pembinaan Ideologi Pancasila)”, *Tesis*, Program Studi Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan, Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, Yogyakarta.

Ramadani, Rizki, 2016 , *Independensi Lembaga Negara Independen (Studi Dalam Konsep Independent Regulatory Agencies)*, *Tesis*, Program Studi Magister Hukum Bisnis dan Kenegaraan, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, Yogyakarta.

5. Internet

Kementerian PPA, “Bentuk UPTD PPA, Negara Tingkatkan Layanan Bagi Korban Kekerasan”, <https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/2352/bentuk-uptd-ppa-negara-tingkatkan-layanan-bagi-korban-kekerasan>, diakses pada tanggal 27 Juli 2020.

Pemerintah Daerah DIY, “Sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta”, <https://jogjaprovo.go.id/profil/3-sejarah>, diakses pada tanggal 21 Juli 2020.

Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional Republik Indonesia, KBBI Daring, ”Independen”, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/independen>, diakses pada tanggal 10 April 2020.

6. Peraturan perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1950 Nomor 3), sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 3 Jo. Nomor 19 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Jogjakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1955 Nomor 43, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 827)
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 66 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3843)
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4250)
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 58 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4720)
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 67 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4724)
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756)
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 282 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234)
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 90 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6215)
- Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2006 tentang Irigasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 46 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4624)
- Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2012 tentang Izin Lingkungan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 48 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5285)

- Peraturan Pemerintah Nomor 47 tahun 2012 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 89 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5305)
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5887) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 87 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6402)
- Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2005 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan
- Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2006 tentang Komisi Penanggulangan AIDS Nasional
- Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2008 tentang Sumber Daya Air
- Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.
- Peraturan Presiden Nomor 124 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2006 tentang Komisi Penanggulangan AIDS Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 367)
- Peraturan Bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 dan Nomor 9 Tahun 2006 tentang pedoman Pelaksanaan Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dalam Pemeliharaan Kerukunan Umat Beragama dan Pendirian Rumah Ibadat.
- Peraturan Menteri Pertanian Nomor 42/Permentan/SR.140/5/2007 tentang Pengawasan Pestisida
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender Di Daerah
- Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 05 Tahun 2010 tentang Panduan Pembentukan dan Pengembangan Pusat Pelayanan Terpadu (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 446)

- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 2010 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Provinsi dan Kabupaten/Kota (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 337)
- Peraturan Menteri Perumahan Rakyat Nomor 02 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Dekonsentrasi di Lingkungan Kementerian Perumahan Rakyat, Komisi Pengawasan Pupuk dan Pestisida (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 154)
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pedoman Pembentukan dan Klasifikasi Cabang Dinas dan Unit Pelaksana Teknis Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 451)
- Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 4 Tahun 2018 tentang Pedoman Pembentukan Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 532)
- Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tatakerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2008 Nomor 5)
- Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tatakerja Dinas Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2008 Nomor 6)
- Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 7 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tatakerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Lembaga Teknis Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2008 Nomor 7)
- Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 10 Tahun 2010 tentang Organisasi dan Tatakerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah (Lembaran Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2010 Nomor 10)
- Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 12 Tahun 2010 tentang Penanggulangan HIV dan AIDS (Lembaran Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2010 Nomor 12)

- Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2012 tentang Perlindungan Perempuan dan Anak Korban Kekerasan (Lembaran Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012 Nomor 3 Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012 Nomor 3)
- Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2013 tentang RPJMD 2012 – 2017 (Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2013 Nomor 6 Tambahan Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6)
- Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2015 Nomor 7 Tambahan Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 7)
- Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan (Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2016 Nomor 6 Tambahan Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6)
- Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten (Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2017 Nomor 5 Tambahan Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5)
- Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pemeliharaan dan Pengembangan Kebudayaan (Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2017 Nomor 12 Tambahan Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 12)
- Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2018 Nomor 7 Tambahan Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 7)
- Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pembentukan Produk Hukum Daerah. Materi Muatan Peraturan Daerah (Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2019 Nomor 2 Tambahan Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2)

- Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 11 Tahun 2019 tentang Penanggulangan Kemiskinan (Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2019 Nomor 11 Tambahan Lembaran Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 11)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 16 Tahun 2005 tentang Persyaratan Dan Tatacara Pengusulan Keanggotaan Dewan Pengupahan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2006 tentang Pembentukan Badan Koordinasi Sertifikasi Profesi (BKSP) (Berita Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2006 Nomor 3 Seri E)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 20 A Tahun 2006 tentang Pembentukan Dewan Riset Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (Berita Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2006 Nomor 22 Seri E)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 21 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (Berita Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2008 Nomor 21)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 22 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Ombudsman Swasta di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (Berita Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2006 Nomor 22 Seri E)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2009 tentang Pembentukan Dewan Riset Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (Berita Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009 Nomor 26)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 28 Tahun 2009 tentang Forum Kewaspadaan Dini Masyarakat di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (Berita Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009 Nomor 28)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2010 tentang Forum Lalu Lintas Angkutan Jalan (Berita Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2010 Nomor 1)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 32 Tahun 2010 tentang Dewan Ketahanan Pangan (Berita Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2010 Nomor 32)

- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 35 Tahun 2010 tentang Komisi Informasi Provinsi (Berita Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2010 Nomor 35)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 11 Tahun 2011 tentang Komisi Penyiaran Indonesia Daerah (Berita Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2011 Nomor 11)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 58 Tahun 2011 tentang Pusat Perbenihan Yogyakarta (Berita Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2011 Nomor 59) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 18 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Peraturan Gubernur Nomor 58 Tahun 2011 (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2019 Nomor 18)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 39 Tahun 2012 tentang Komisi Penanggulangan AIDS DIY (Berita Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012 Nomor 59)
- Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 59 Tahun 2012 tentang Pedoman Teknis Penataan Organisasi Lembaga Non Struktural Provinsi Jawa Tengah (Berita Daerah Provinsi Jawa Tengah Tahun 2012 Nomor 59)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 66 tahun 2012 tentang Forum Perlindungan Korban Kekerasan (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012 Nomor 66)
- Peraturan Gubernur Nomor 67 Tahun 2012 tentang Organisasi dan Tata Kerja Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak Korban Kekerasan Rekso Dyah Utami (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012 Nomor 67)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 31 Tahun 2013 tentang Komite Perlindungan dan Pemenuhan Hak Hak Penyandang Disabilitas (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2013 Nomor 31)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 61 Tahun 2013 tentang Forum Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2013 Nomor 61)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 63 Tahun 2013 tentang Komisi Provinsi Pengendalian Zoonosis (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2013 Nomor 63)

- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2014 tentang Forum Pembauran Kebangsaan Dan Dewan Pembina Forum Pembauran Kebangsaan (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014 Nomor 4)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 9 Tahun 2014 tentang Forum Koordinasi Pencegahan Dan Penanggulangan Terhadap Penyalahgunaan Dan Peredaran Gelap Narkotika, Psikotropika Dan Zat Adiktif (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014 Nomor 9)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014 Nomor 69) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 28 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 69 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Ombudsman Daerah Istimewa Yogyakarta (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2019 Nomor 28)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 71 Tahun 2014 tentang Komisi Provinsi Pengendalian Zoonosis (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2014 Nomor 71)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 109 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Kesehatan Reproduksi Remaja (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2015 Nomor 111)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 14 Tahun 2016 tentang Sekretariat Pemberdayaan Masyarakat (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2016 Nomor 15) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 14 Tahun 2016 tentang Sekretariat Pemberdayaan Masyarakat (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2017 Nomor 3)
- Peraturan Gubernur Nomor 20 Tahun 2016 tentang Parampara Praja (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2016 Nomor 20)

- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 29 Tahun 2016 tentang Komisi Informasi Daerah (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2016 Nomor 30) sebagaimana diubah dengan Peraturan Gubernur Nomor 34 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Nomor 29 Tahun 2016 tentang Komisi Informasi Daerah (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2019 Nomor 34)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 70 Tahun 2017 tentang Sekretariat Bersama Pengelolaan Satuan Ruang Strategis Kasultanan dan Satuan Ruang Strategis Kadipaten (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2017 Nomor 72)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 74 Tahun 2017 tentang Pembentukan Badan Promosi Pariwisata (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2017 Nomor 76)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 23 Tahun 2018 tentang Pembentukan Forum TSLP (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2018 Nomor 23)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 72 Tahun 2018 tentang Kedudukan Susunan Organisasi Tugas Fungsi dan Tata Kerja Dinas Sosial (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2018 Nomor 72)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 83 Tahun 2018 tentang Parampara Praja (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2018 Nomor 83)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2019 tentang Dewan Kebudayaan (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2019 Nomor 2)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2019 tentang Satuan Perlindungan Masyarakat Rescue Istimewa (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2019 Nomor 4)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak Korban Kekerasan Rekso Dyah Utami (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2019 Nomor 5)
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 21 Tahun 2019 tentang Forum Perlindungan Korban Kekerasan (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2019 Nomor 21)