

NASKAH PUBLIKASI

**ANALISIS YURIDIS PERUBAHAN NOMENKLATUR KELEMBAGAAN PEMERINTAH
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM KONTEKS DESENTRALISASI
ASIMETRIS BERDASARKAN PERATURAN GUBERNUR NOMOR 25 TAHUN 2019
TENTANG PEDOMAN KELEMBAGAAN URUSAN KEISTIMEWAAN PADA
PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA DAN KALURAHAN**



Oleh:

OLIVIA DEA ANANDA

2000024366

**Skripsi ini Disusun untuk Melengkapi Persyaratan
dalam Memperoleh Gelar Sarjana Hukum**

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS AHMAD DAHLAN

YOGYAKARTA

2024

JOURNAL

**THE JURIDICAL ANALYSIS OF CHANGES IN THE INSTITUTIONAL NOMENCLATURE
OF THE GOVERNMENT OF YOGYAKARTA SPECIAL REGION IN THE CONTEXT OF
ASYMMETRICAL DECENTRALIZATION BASED ON GOVERNOR'S REGULATION
NUMBER 25 OF 2019 CONCERNING INSTITUTIONAL GUIDELINES FOR SPECIAL
AFFAIRS IN THE GOVERNMENTS OF REGENCY/CITY AND DISTRICT**



Written by:

OLIVIA DEA ANANDA

2000024366

**This Thesis is Submitted as a Fulfillment of the Requirements
to Attain the Bachelor of Law**

FACULTY OF LAW

UNIVERSITAS AHMAD DAHLAN

YOGYAKARTA

2024

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara adalah suatu kumpulan sekelompok masyarakat yang memiliki wilayah di mana kekuasaan negara diterapkan sepenuhnya sebagai suatu kedaulatan, hal tersebut dikemukakan oleh Soenarko (Iskandar, 2022). Indonesia adalah sebuah negara kesatuan yang berbentuk Republik yang dijelaskan pada Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 1 ayat (1) yang menyebutkan “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”. Disamping itu, negara Indonesia adalah negara yang berlandaskan pada hukum yang sistem pemerintahannya diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 18 ayat (1) menjelaskan Indonesia terbagi ke dalam daerah-daerah lebih jelasnya bahwa “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” (Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2000). Maksud dari pernyataan tersebut menegaskan meskipun Indonesia terdiri dari beberapa wilayah, namun semua wilayah itu tetap diatur menurut ketentuan hukum yang diberlakukan pada setiap daerah di Indonesia.

Pemerintah Daerah Indonesia telah menerapkan berbagai kebijakan untuk menjadikan Indonesia sebagai negara dengan kestabilan nasionalnya berdasarkan Pancasila. Dengan demikian, sistem pemerintahan di Indonesia tidak terpusat atau sentralisasi, sebaliknya menggunakan sistem pemerintahan otonomi daerah. Pemerintah Pusat melaksanakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan terhadap pemerintah daerah untuk merumuskan serta menjalankan regulasi sesuai kewenangannya pada masing-masing daerah. Konsep otonomi daerah sudah jelas dinyatakan pada Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Tauda, 2018: 414).

Lebih lanjut, dijelaskan pada Pasal 18 ayat (5) yang mengungkapkan “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat”. Dengan hal ini artinya setiap pemerintah daerah memiliki hak otonomi yang luas, selain urusan Pemerintah yang diatur oleh Undang-undang tetap menjadi tanggung jawab dan pengawasan oleh pemerintah pusat. Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 menyinggung jelas konsep otonomi daerah di Indonesia, selain urusan pemerintahan itu diatur menurut undang-undang masih menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Sedangkan pemerintahan daerah hak memiliki otonomi seluas-luasnya (Tauda, 2018: 415).

Hal tersebut, ditegaskan pada Pasal 18 ayat (2) Undang-undang Dasar NRI mengatakan “pemerintahan daerah pada daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota bertugas mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya menurut asas

otonomi dan tugas pembantuan” (Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2000). Berdasarkan pernyataan itu lebih diperkuat menggunakan peraturan pemerintahan daerah. Berdasarkan aturan perundang-undangan Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014 pada Pasal 1 angka 6 mengungkapkan “Otonomi Daerah merupakan hak, kewajiban dan wewenang daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Proses pelaksanaan pemerintahan, serta pemberian otonomi kepada daerah dipengaruhi oleh pola pembagian kewenangan dan perimbangan keuangan. Pada pemerintahan Indonesia, pembagian urusan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah disebut sebagai desentralisasi. adapun peraturan terkait pembagian urusan pemerintahan itu dikelompokkan menjadi 3 (Nurwanto, 2022) , yaitu : Urusan Pemerintah Konkuren, Urusan Pemerintah Absolut dan Urusan Pemerintah Umum.

Otonomi Daerah diatur berdasarkan prinsip keadilan, pemerataan, demokrasi, dan kemasyarakatan, serta mempertimbangkan keragaman dan potensi pada setiap wilayah (Tauda, 2018 : 414). Pernyataan tersebut ditegaskan pada peraturan perundang-undangan Pemerintahan Daerah No. 23 Tahun 2014 pada Pasal 10 ayat (1) menyatakan “urusan pemerintahan yang merupakan Urusan Pemerintahan Absolut pemerintah pusat meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama”.

Lebih lanjut, berdasarkan Undang-undang Dasar Tahun 1945 pada Pasal 18 ayat (6) yang mengatakan “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan

daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan” (Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2000). Oleh karena itu, setiap wilayah memiliki kebijakan untuk membuat dan menetapkan peraturan bagi wilayahnya sendiri. Pembagian wilayah Negara Indonesia serta pemerintahan daerah diubah menurut aturan Undang-Undang Dasar 1945. Pernyesuaian struktur serta substansi sangat mendasar. Pada versi lama, Pasal 18 terdiri dari satu pasal saja yang setelah itu direvisi menjadi tiga pasal (Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B) (Huda, 2015: 13).

Berdasarkan hal tersebut, Pasal 18A Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menjelaskan lebih lanjut hubungan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah, yang menyatakan:

- (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 keragaman daerah.”
- (2) “Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang.”

Peraturan diatas dimaksudkan sebagai bentuk memastikan urusan pada masing-masing pemerintahan pusat maupun daerah memiliki peraturan yang mengatur sendiri, yang dapat mempertimbangkan karakteristik unik setiap wilayah Indonesia. Undang-undang yang mengatur setiap wilayah juga mengatur dan melaksanakan hubungan dalam urusan pemerintahan. Lebih lanjut, terkait “memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah” petikan tersebut merujuk pada Pasal 18B ayat (1) Undang-undang Dasar NRI Tahun 1945 mengungkapkan:

“Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.”

Hal ini berarti Indonesia secara jelas menerima dan menghargai otoritas pemerintahan yang mempunyai status daerah yang bersifat khusus atau istimewa dan ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan sesuai wilayahnya. Meskipun diatur oleh Undang-undang, daerah tersebut masih dapat memperlihatkan dan mempertahankan keistimewaan yang dimilikinya. Di Indonesia daerah yang memiliki status istimewa yang juga diatur oleh aturan perundang-undangan adalah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Otonomi dan Desentralisasi mencakup dua konsep utama yakni penciptaan wilayah otonom dan pemberian kebijakan hukum untuk mengelola wilayah pemerintahan tertentu, baik secara umum maupun khusus (Dewi & Nuriyatman, 2018 : 336). Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) merupakan gabungan dari negara Kesultanan Yogyakarta dan negara Kadipaten Paku Alaman. Jauh sebelum Indonesia menjadi negara merdeka, Yogyakarta adalah wilayah yang memiliki pemerintahan sendiri yang dikenal sebagai *Zelfbesturende landschappen*/daerah Swapraja. Jadi *Zelfbesturende landschappen* merupakan daerah istimewa yang memiliki sifat istimewa dan wilayah yang memiliki status istimewa merupakan wilayah kerajaan (*Kooti*) (Huda, 2015: 82).

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) menjalankan peran penting dalam sejarah perjuangan kemerdekaan Indonesia, hal tersebut dibuktikan dengan DIY pernah menjadi ibu kota sementara pada 4 Januari 1946 sampai 27 Desember 1949. Daerah Istimewa Yogyakarta jelas menjadi salah satu bukti sejarah perjuangan

kemerdekaan Indonesia. Dengan mempunyai hak untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri, Kasultanan dan Pakualaman diakui oleh pemerintah Hindia Belanda dalam perjanjian politik. Adapun perjanjian politik terakhir kesultanan tercantum dalam *Staatsblaad* 1942 Nomor 47, dan perjanjian politik Pakualaman tercantum dalam *Staatsblaad* 1941 Nomor 577 (Huda, 2015: 118). Oleh karena itu, sejak jauh sebelum kemerdekaan Indonesia Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta telah diakui menjadi daerah keragaman dengan mengurus urusan pemerintah atau rumah tangganya secara mandiri.

Selanjutnya, pada sejarah perjalanan setelah kemerdekaan status DIY sebagai wilayah otonom setingkat provinsi mulai diatur karena keistimewaan daerah tersebut. Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) memulai ambang baru dalam sejarahnya pada tahun 2012, disahkannya Undang-undang Nomor. 13 Tahun 2012 yang mengatur Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta resmi mengesahkan pada tanggal 30 Agustus pada tahun 2012 (Pemda DIY, 2009: 2). Dengan dibentuknya dan pelaksanaan peraturan tersebut menjadi sebuah bentuk pengakuan negara yang memiliki bagian-bagian pemerintahan daerah yang bersifat khusus serta istimewa.

Demikian dirumuskannya peraturan perundang-undangan Nomor 13 Tahun 2012 mengenai Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 mengenai Pemerintahan Daerah dibuat serta dilaksanakan untuk mengatur pemerintahan daerah (Hartono & Kastowo, 2021: 3) Namun disamping itu, kedua peraturan tersebut memiliki pengaturan terhadap urusan

pemerintah yang berbeda, urusan pemerintah wajib dan urusan pemerintah pilihan diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dan bagi urusan keistimewaan khususnya DIY telah diatur dalam Undang-Undang Keistimewaan (UUK) (Hartono & Kastowo, 2021: 4).

Desentralisasi asimetris sudah ada dari awal zaman kolonial. Hal tersebut, tercantum menurut Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mengakui keunikan serta kekhususan setiap daerah dengan dipertegas melalui peraturan daerah. Dan suatu keistimewaan tersebut tidak dapat dihilangkan, sebagaimana dengan peraturan yang mengatur mengenai keistimewaan daerah tersebut (Siregar & Fatimah, 2023 : 65).

Desentralisasi asimetris merupakan ciri khas yang dimiliki oleh wilayah yang terdapat di Indonesia yakni Yogyakarta yang merujuk pada Undang-undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta No. 13 Tahun 2012. Diberlakukan dan diatur pada Pasal 7 ayat (2), menyatakan terkait hak istimewa mencakup: pedoman pengisian jabatan, kedudukan, fungsi, dan wewenang bagi Gubernur dan Wakil Gubernur sebagai kepala daerah, Struktur organisasi Pemerintah DIY, aspek budaya, urusan pertanahan, serta perencanaan Tata Ruang.

Peraturan Daerah Istimewa atau disebut (Perdais) mengatur lebih rinci mengenai kewenangan setiap persoalan keistimewaan dimaksudkan pada Undang-undang keistimewaan, seperti telah disebutkan pada Pasal 7 ayat (4) undang-undang keistimewaan Yogyakarta. Pemerintah Yogyakarta memiliki struktur lembaga berbeda dari daerah yang lain di Indonesia. Hal tersebut lantaran pada penyebutan

nama atau nomenklatur kelembagaan menggunakan bahasa Jawa (Zaenuri, 2021: 114).

Salah satu Kewenangan keistimewaan yakni Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY menjadi suatu kewenangan yang penting dalam melaksanakan tujuan Undang-Undang Keistimewaan DIY. Sehingga perlu adanya perhatian dan ruang di dalam peraturan yang mengaturnya. Salah satu perhatian yang diberikan pada Undang-Undang Keistimewaan DIY dengan memberikan peraturan mengenai suatu lembaga. Dalam hal ini, Perda Istimewa No. 1 Tahun 2018 mengenai Kelembagaan Pemerintah DIY kemudian diperbarui menjadi Perda Istimewa No. 1 Tahun 2022 mengenai Kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa namun masih membahas hal yang sama hanya mengubah beberapa pasal saja. Selanjutnya, peraturan mengenai pemerintah kelembagaan Daerah Istimewa Yogyakarta diturunkan lagi pada Peraturan Gubernur No. 25 Tahun 2019 (Pergub) mengenai Panduan Urusan Kelembagaan Keistimewaan pada Pemerintah Kabupaten/kota serta Kalurahan. Aturan tersebut mengatur kebijakan dan bertanggungjawab atas lembaga pemerintah DIY. Langkah ini diambil guna meningkatkan keefektifan dan keefisienan dalam pelaksanaan pemerintahan serta sebagai wujud pengabdian kepada masyarakat. Dengan berlandaskan prinsip tanggungjawab, akuntabilitas, keterbukaan dan partisipasi. Hal ini dilakukan untuk tetap mempertahankan bentuk dan struktur pemerintahan yang asli.

Sesuai dengan yang telah dijelaskan pada Pasal 2 Pergub No. 25 tahun 2019, dibentuknya peraturan tersebut bertujuan sebagai pedoman untuk melaksanakan

tugas dalam urusan keistimewaan khususnya pada struktur pemerintah kelembagaan DIY dengan tetap memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli pada organisasi atau badan kelembagaan di pemerintah Kabupaten/Kota serta pemerintah Kalurahan. Selanjutnya, pada Pasal 3 ayat (2) yang mengungkapkan bahwa “Penyelarasan tugas dan fungsi koordinator dan pengendalian urusan keistimewaan dilakukan dengan menambah tugas dan fungsi koordinator perencanaan dan pengendalian urusan keistimewaan pada Perangkat Daerah yang memiliki fungsi perencanaan”. Dalam hal ini penulis mengartikan adanya suatu penyelarasan atau suatu penyesuaian pada fungsi dan tugas perangkat daerah sebagai usaha dalam melaksanakan urusan keistimewaan pada bidang kelembagaan.

Suatu struktur kelembagaan menjadi sebuah hal penting bagi setiap daerah untuk menjalankan otonominya, khususnya pada Daerah Istimewa Yogyakarta. Struktur lembaga dibentuk berdasarkan kebutuhan dan tujuan daerah otonom untuk menjalankan dan memajukan wilayahnya. Seperti yang telah dikatakan oleh Zaenuri, kelembagaan DIY memiliki keunikan tersendiri dengan penyebutan nomenklatur kelembagaannya menggunakan bahasa jawa (Zaenuri, 2021: 114). Pada awalnya, hanya beberapa lembaga yang diubah menggunakan penyebutan bahasa jawa. Akan tetapi, di tahun 2020 lalu Pemerintah DIY hingga Kalurahan/Desa beserta mulai mengubah nomenklatur lembaganya sesuai berdasarkan amanat Undang-undang Keistimewaan No. 13 Tahun 2012.

Adanya, Perubahan Nomenklatur kelembagaan di Yogyakarta bertujuan guna melaksanakan dan mengimplementasikan keistimewaan dalam praktek otonomi daerah untuk mempertahankan budaya lokalnya sesuai dengan kebijakan yang mengaturnya. Dalam hal ini, penulis ingin mendalami kewenangan keistimewaan DIY yang kedua yakni Kelembagaan Pemerintah DIY. Terhadap adanya perubahan nomenklatur kelembagaan tersebut apakah sudah sesuai peraturan yang mengaturnya. kemudian apakah hal tersebut tidak mempengaruhi fungsi keistimewaan pada Daerah Istimewa Yogyakarta. Pada hal ini, sebagai orang awam kita tidak mengetahui mengapa dilakukan perubahan nomenklatur atau tata nama kelembagaan tersebut, Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka penulis tertarik untuk meneliti dan mengangkat topik penelitian yang berjudul **“ANALISIS YURIDIS PERUBAHAN NOMENKLATUR KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM KONTEKS DESENTRALISASI ASIMETRIS BERDASARKAN PERATURAN GUBERNUR NOMOR 25 TAHUN 2019 TENTANG PEDOMAN KELEMBAGAAN URUSAN KEISTIMEWAAN PADA PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA DAN KALURAHAN”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah diuraikan penulis diatas mengenai Analisis Yuridis Perubahan Nomenklatur Kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Konteks Desentralisasi Asimetris Berdasarkan Pergub Nomor. 25 Tahun 2019, oleh karena itu perumusan masalah yang akan diajukan pada skripsi ini sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan perubahan nomenklatur kelembagaan dalam konteks Desentralisasi Asimetris di Daerah Istimewa Yogyakarta?
2. Apakah dampak perubahan nomenklatur kelembagaan terhadap fungsi dan kewenangan pada lembaga daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi perumusan masalah diatas, maka penelitian ini bertujuan:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis konsep pengaturan Desentralisasi Asimetris dalam perubahan nomenklatur kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis dampak dari perubahan Nomenklatur berpengaruh dalam kelembagaan DIY, maka perubahan dari nomenklatur kelembagaan tersebut memberikan dampak yang baik atau tidak baik dalam pemerintahan DIY.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian penelitian yang terdiri dari atas manfaat teoritis dan manfaat praktis yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan ladang pengetahuan khususnya dalam bidang ilmu hukum tata negara serta dapat memberikan referensi untuk yang ingin meneliti dan mengkaji Analisis Yuridis Perubahan Nomenklatur

Kelembagaan Pemerintah DIY Dalam Konteks Desentralisasi Asimetris berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor. 25 Tahun 2019.

2. Manfaat Praktis

Adanya penelitian yang dilakukan penulis berharap bisa menyediakan suatu sumber informasi untuk pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, di masa mendatang apabila nantinya akan melakukan perubahan nomenklatur kelembagaan dan juga memperhatikan semua struktur lembaga pemerintah DIY. Hal lain, adanya penelitian ini diharapkan bisa menjadi bahan literatur untuk masyarakat terkhususnya masyarakat Yogyakarta.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Metode Penelitian yang diterapkan pada penelitian ini yakni penelitian Hukum Yuridis Normatif. Penelitian Yuridis Normatif merupakan salah satu metode penelitian yang mempelajari aturan hukum yang dianggap sebagai pedoman atau prinsip yang diterapkan di kalangan masyarakat serta berfungsi sebagai pedoman bagi setiap perilaku individu (Muhaimin, 2020: 30).

Metode penelitian yang penulis terapkan pada penelitian ini yakni penelitian yuridis normatif yang dimana fokus kajian memfokuskan untuk mempelajari norma-norma dan penerapan terhadap peraturannya dalam masyarakat. Dengan memanfaatkan sumber hukum yang relevan dalam topik penelitian ini.

2. Metode Pendekatan

Pada kajian penelitian penulis memakai 3 (tiga) metode pendekatan. Pertama metode pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*). Penelitian normatif

biasanya wajib memakai pendekatan perundang-undangan, karena faktor yang sedang dikaji terdiri dari beragam macam kaidah hukum yang dijadikan perhatian dan sebagai topik penting sebuah penelitian. Untuk hal itu, seorang peneliti perlu memahami hukum sebagai sebuah sistem yang tertutup dan memiliki sifat yang diklasifikasikan sebagai berikut (Efendi & Rijadi, 2016: 133):

- a. *Comprehensive*: yang berarti kaidah hukum yang terdapat di dalamnya saling berkaitan.
- b. *All-inclusive*: sekumpulan kaidah hukum bisa menangani masalah hukum supaya tak terjadi kekosongan pada sistem hukum.
- c. *Systematic*: kaidah hukum yang bersinggungan antara satu dengan yang lain serta tersusun dalam bentuk hierarkis.

Selanjutnya penulis, menggunakan metode Pendekatan historis (*Historical Approach*), setiap regulasi perundang-undangan mempunyai latar sejarah yang unik. Untuk memahami sejarah pembentukan peraturan tersebut, pihak-pihak dalam penelitian akan mencapai pemahaman yang seragam tentang isu hukum yang diatur oleh peraturan. Berdasarkan perspektif sejarah, terdapat 2 jenis penjelasan mengenai regulasi undang-undang, yakni : pertama, penjelasan berdasarkan sejarah hukum (*rechts historische interpretasie*) dan kedua, penjelasan berdasarkan sejarah pembentukan regulasi undang-undang (*wets historische interpretatie*) (Efendi & Rijadi, 2016: 144).

Penelitian normatif yang memanfaatkan pendekatan sejarah, dapat memungkinkan seorang peneliti harus mempelajari hukum secara lebih komprehensif mengenai suatu norma atau badan serta suatu aturan hukum tertentu.

Agar bisa meminimalisir kesalahan dalam aspek pengertian dan implementasi aturan pada lembaga terhadap aturan hukum tertentu (Efendi & Rijadi, 2016: 145).

Kemudian, metode yang terakhir adalah metode pendekatan perbandingan (*comparative approach*) adalah sebuah langkah yang dimanfaatkan dalam penelitian normatif sebagai pembanding perangkat hukum (*legal institutions*) dari sistem hukum dengan lembaga hukum yang mirip dengan sistem hukum yang lain (Efendi & Rijadi, 2016: 141).

Dengan membandingkan kedua sistem hukum, maka kita dapat mengidentifikasi unsur-unsur yang memiliki kesamaan dan perbedaan. Persamaan tersebut dapat mengungkapkan pokok dari lembaga yang sedang dibahas, sedangkan perbedaan muncul akibat perbedaan latar belakang sejarah dari setiap bangsa yang memiliki sistem hukum yang beragam (Efendi & Rijadi, 2016: 141).

3. Sumber Data

Sebagaimana yang dituliskan oleh Soerjono Soekanto dalam bukunya yang berjudul Metode Penelitian Hukum, penulis mengatakan tidak memanfaatkan sumber hukum. Akan tetapi, dengan memanfaatkan data sekunder atau data pustaka dimana di dalamnya mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Data sekunder yang dimaksud berupa literatur buku, aturan perundang-undangan, karya ilmiah atau jurnal hukum serta dokumen-dokumen lain yang mendukung materi pada penelitian ini. Dari referensi sumber data sekunder dimaksud meliputi bahan hukum sekunder, primer, dan tersier yang sebagai berikut :

a. Bahan Hukum Primer, yakni sumber hukum tertulis dan bersifat mengikat yang mencakup regulasi perundang-undangan, keputusan pengadilan, serta dokumen resmi. Adapun sumber hukum primer yang digunakan pada penelitian ini yakni:

- 1) UUD Tahun 1945;
- 2) UU No. 23 Tahun 2014 mengenai Pemerintahan Daerah;
- 3) UU No. 13 Tahun 2012 mengenai Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta;
- 4) Perda Istimewa DIY No. 1 Tahun 2018 mengenai Kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta;
- 5) Pergub DIY No. 25 Tahun 2019 mengenai Panduan Kelembagaan Urusan Keistimewaan Pada Pemerintah Kabupaten/Kota dan kalurahan.

b. Bahan Hukum Sekunder, yakni bahan hukum yang menerangkan mengenai bahan hukum primer. Adapun bahan hukum sekunder meliputi aturan perundang-undangan, buku, penelitian ilmiah, dan majalah juga dapat berupa pendapat para ahli di bidang hukum dan literatur yang membahas tentang topik permasalahan yang sedang dikaji.

c. Bahan Hukum Tersier, yakni bahan hukum yang menerangkan tentang bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Adapun bahan hukum tersier meliputi:

- 1) Kamus Hukum;

- 2) Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI);
- 3) Kamus Bahasa Inggris;
- 4) Ensiklopedia.

4. Metode Pengumpulan Data

Metode yang dipakai untuk mengumpulkan data penulis pada penelitian ini yakni memanfaatkan pengumpulan data sekunder melalui studi pustaka (*literature research*) dengan menganalisis bahan hukum primer. Dengan melakukan pencarian sumber hukum dengan cara membaca, memeriksa, dan mendengarkan, serta melakukan pencarian melalui media internet atau website mencari dokumen-dokumen resmi yang dapat membantu penulis dalam mencari informasi terkait topik yang dikaji.

5. Analisis Data

Metode Analisis yang diterapkan oleh penulis pada penelitian ini yakni deskriptif kualitatif. Hal tersebut, dengan menerapkan penafsiran terhadap sumber hukum yang telah dianalisis dengan tujuan apakah dalam bahan hukum terdapat kekosongan norma hukum. Kemudian digunakan untuk mendalami dan memahami detail permasalahan dalam penelitian dengan mencari informasi dari artikel dan bahan hukum yang terkait untuk menyelesaikan permasalahan pada penelitian. Teknik Penarikan kesimpulan pada penelitian hukum ini memakai metode deduktif dengan menyimpulkan suatu masalah konkrit yang dihadapi. Peneliti akan melihat dan menganalisis peraturan daerah dan perdais dalam mengatur mengenai keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta terlaksana dengan efektif atau belum dalam perdais pada kelembagaan pemerintah DIY.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Berdasarkan penulisan pustaka yang dilakukan oleh penulis yang berjudul “ Analisis Yuridis Perubahan Nomenklatur Kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Konteks Desentralisasi Asimetris Berdasarkan Peraturan Gubernur No. 25 Tahun 2019 ”, maka ditemukan beberapa kajian terdahulu yang relevan dengan topik penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Penelitian skripsi yang dilakukan oleh Novi Ulfa Hanani pada 2021, Mahasiswa Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Medan dari Fakultas Hukum dengan judul “Kajian Normatif Penerapan Desentralisasi Asimetris Dalam Pelaksanaan Kewenangan Pemerintah Daerah Di Provinsi Aceh”. Penelitian ini berfokus pada implementasi Desentralisasi Asimetris dalam pengaturan kewenangan pemerintah Provinsi Aceh, mengenai konsep, kewenangan dan problematika terhadap penerapan Desentralisasi Asimetris di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Hasil penelitian Novi Ulfa Hanani didapatkan, gagasan hukum mengenai Desentralisasi Asimetris dalam sistem hukum tata negara tercantum pada Undang-undang Pemerintahan Daerah, khususnya Pasal 13 ayat (2) yang secara jelas menetapkan konsep tersebut. Di Provinsi Aceh, kewenangan pemerintah daerah dalam konteks Desentralisasi Asimetris diatur secara mendalam pada Undang-undang Pemerintahan Aceh. Peraturan tersebut mengembangkan model

pembangunan dan demokratisasi yang unik, sesuai dengan kekayaan budaya masyarakatnya yang mengutamakan nilai-nilai keagamaan dan adat yang mendalam. Akan tetapi, terdapat tantangan dalam penerapan Desentralisasi Asimetris, terutama dalam aspek pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota masih memerlukan penanganan lebih lanjut dari pemerintah pusat dan pemerintah Aceh.

Persamaan penelitian pertama dengan skripsi penulis pada penggunaan Desentralisasi Asimetris sebagai konsep dalam memahami kesetimewaan pada suatu daerah dan juga pada aspek pembagian kekuasaan pada suatu lembaga dalam daerah istimewa.

Perbedaan penelitian pertama dengan skripsi penulis terletak pada objek yang dikaji. Pada penelitian pertama memfokuskan pada konsep pelaksanaan Desentralisasi Asimetris di dalam pengelolaan hak pemerintah Daerah di Provinsi Aceh, yang dimana fokus penelitian tersebut berusaha memahami konsep yuridis suatu peraturan yang mengatur terkait Desentralisasi Asimetris di Daerah Provinsi Aceh, sedangkan objek yang dikaji pada penelitian skripsi penulis memfokuskan pada suatu konsep Desentralisasi Asimetris juga tercermin dalam perubahan nomenklatur kelembagaan di Daerah Istimewa Yogyakarta serta perubahan nomenklatur kelembagaan berpengaruh pada kelembagaan di Daerah Istimewa Yogyakarta.

2. Penelitian skripsi yang dilakukan oleh Prayogi Ayudia Putra pada tahun 2015, Mahasiswa Universitas Muhammadiyah Yogyakarta Program Studi Ilmu

Pemerintahan dengan judul “Analisis Kelembagaan Pasca Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta”. Pada penelitian ini berfokus pada pelaksanaan undang-undang Keistimewaan yang bersangkutan dengan bidang kelembagaan. Dimana Undang-undang keistimewaan menjadi salah satu batu loncatan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam menngoptimalkan keefektifan dan keefisiensian penyelenggaraan pemerintah serta program pemerintah.

Menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Prayogi Ayudia, setelah diberlakukannya Undang-Undang keistimewaan telah terjadi perubahan pada struktur organisasi pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Perubahan ini mendorong pemerintah daerah untuk melakukan penataan kelembagaan yang meliputi pembentukan regulasi, evaluasi kondisi lembaga saat ini, evaluasi kebutuhan lembaga, dan perancangan struktur. Dari evaluasi struktur kelembagaan yang dilakukan, didapati bahwa desain organisasi lembaga daerah yang sesuai adalah birokrasi yang terstruktur. Perubahan atau reorganisasi ini didasarkan oleh amanat Undang-Undang Tahun 2012 Nomor 13 tentang Keistimewaan. Akan tetapi, terdapat juga perubahan dalam SKPD Daerah Istimewa Yogyakarta dan kendala dalam penataan kelembagaan akibat tidak terdapat aturan turunan seperti Peraturan Pemerintah (PP) atau Permendagri dari Undang-undang DIY, yang mengakibatkan Undang-Undang Keistimewaan tampak tidak mendapatkan tindak lanjut yang memadai.

Persamaan penelitian kedua dengan skripsi penulis terdapat pada meneliti kelembagaan pemerintah yang ada di dalam Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan peraturan yang berlaku mengenai kelembagaan.

Perbedaan penelitian kedua dengan skripsi penulis terdapat pada objek penelitian yang dimana penelitian pertama berfokus pada peraturan pelaksanaan Undang-undang keistimewaan di bidang kelembagaan khususnya pada proses penataan dan perubagan pada kelembagaan. Sedangkan pada skripsi penulis objek penelitiannya terdapat pada konsep desentralisasi asimetris dalam nomenklatur kelembagaan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan pengaruh pada perubahan nomenklatur kelembagaan dalam pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

3. Penelitian sebuah jurnal hukum yang ditulis oleh Muchamad Zaenuri, Muhammad Iqbal, dan Yunita Elianda pada 28 Februari 2021 dari Jurnal Moderat p-ISSN:2442-3777, e-ISSN:2622-691X Volume 7 Nomor 1 dengan judul “Tata Kelembagaan dan Nomenklatur Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta”. Penelitian ini berfokus pada struktur kelembagaan dan nomenklatur Daerah Istimewa Yogyakarta, dimana pemerintah Yogyakarta memiliki keistimewaan dalam kelembagaannya dan struktur organisasi yang khusus di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Hasil penelitian ini mengungkapkan bahwa dalam kelembagaan keistimewaan pemerintahan daerah, Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki empat badan lembaga, yakni: Paniradya Keistimewaan, Parampara Praja, Dinas Kabudayan, serta Dinas Tata Ruang. Perubahan tidak hanya terjadi pada dinas-

dinas, tetapi juga pada kecamatan dan kelurahan di Kabupaten/Kota, yang mengalami perubahan nama. Meskipun demikian, perubahan ini tidak mempengaruhi tugas dan fungsi lembaga.

Persamaan pada penelitian ketiga dengan skripsi penulis yang sama-sama membahas mengenai tatanama atau nomenklatur kelembagaan yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Perbedaan pada penelitian ketiga dengan skripsi penulis terdapat pada fokus objek yang dikaji, pada penelitian ketiga penulis berfokus pada struktur organisasi atau badan dan sistem penamaan Khusus Daerah Istimewa Yogyakarta, sedangkan pada skripsi Penulis berfokus pada pengaturan konsep Desentralisasi Asimetris pada Perubahan Nomenklatur kelembagaan Daerah.

4. Kerangka Konseptual

Adapun kerangka konseptual dalam penelitian ini penulis membedakan menjadi 2 (dua) yakni:

1. Batasan Istilah
 - a. Otonomi Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Daerah Istimewa Yogyakarta menerapkan sistem Desentralisasi Asimetris. Di Indonesia, otonomi diatur oleh Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, yang memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk merumuskan dan mengelola urusan pemerintahan secara otonom berdasarkan prinsip otonomi dan tugas pembantuan. Asas-asas demokrasi, kesetaraan, keadilan, dan keistimewaan setiap daerah juga dipertimbangkan. Tujuan dari pemberian otonomi yang luas ini sebagai wujud meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara perbaikan layanan, keterlibatan masyarakat, serta peningkatan kemampuan bersaing (Makhfudz, 2019: 380–381).

Pemerintah daerah perlu memberi perhatian terkait interaksi antara struktur pemerintahan pusat dan daerah, serta potensi dan keberagaman yang ada. Aspek kewenangan harus memperhatikan karakteristik dan perbedaan tiap sistem daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta meliputi faktor finansial, pelayanan publik, dan pemanfaatan sumber daya alam serta berbagai aspek lainnya (Makhfudz, 2019: 381)

Selain hal itu, harus memperhatikan peluang dan hambatan dalam persaingan global dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan serta teknologi. Guna melaksanakan perannya dengan efektif, daerah diberikan wewenang luas serta hak dan tanggungjawab untuk melaksanakan kewenangan daerah dalam kerangka tata kelola pemerintahan yang terpadu (Makhfudz, 2019, p. 381).

Otonomi daerah adalah sebuah esensi dari pemerintahan desentralisasi, yang dimaknai membuat peraturan perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*). Selain

itu konsep otonomi mencakup pembagian urusan pemerintahan dan menjalankan rumah tangga sendiri. Otonomi bisa disebut sebagai otonomi terbatas apabila urusan daerah diatur melalui cara-cara tertentu, dan pengawasan serta sistem supervisi dilakukan sedemikian rupa sehingga daerah tersebut kehilangan hak untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya secara mandiri. Sebaliknya, otonomi disebut sebagai otonomi luas apabila semua urusan pemerintahan menjadi tanggung jawab daerah, kecuali urusan-urusan yang ditetapkan sebagai kewenangan pusat. Dari segi wilayah, pelaksanaan otonomi diatur dalam batas-batas yang ditetapkan oleh pemerintah pusat (Rohmah, 2023: 127–128)

Menurut Hans Kelsen, otonomi daerah adalah suatu perpaduan langsung dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi. Organ-organ pembuat norma-norma daerah dipilih oleh parak subyek dan norma-norma ini. Contoh dari daerah otonom adalah kota praja atau kota madya dan walikota, yang merupakan pemerintahan daerah yang otonom dan desentralisasi (Huda, 2015: 42). Desentralisasi hanya menunjuk kepada masalah-masalah tertentu menyangkut kepentingan khusus daerah, dan ruang lingkup wewenang kota praja atau kotamadya dibatasi pada tingkatan norma-norma khusus (Huda, 2015: 42).

Desentralisasi adalah kebijakan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan yang erat kaitannya dengan otonomi daerah. Di Indonesia, politik ekonomi mengalami perubahan yang signifikan setelah adanya amandemen UUD 1945, yang mengalihkan politik otonomi dari sistem sentralistik menjadi sistem desentralisasi. Penjelasan tentang Otonomi daerah diatur secara sistematis oleh perundang-

undangan tentang Pemerintahan Daerah No. 23 Tahun 2014 Pasal 1 angka 6, yang menyatakan bahwa “Daerah otonom memiliki hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengelola dan mengatur urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia” (Rohmah, 2023: 129)

Kebijakan desentralisasi untuk otonomi daerah pada dasarnya adalah upaya perbaikan atas kegagalan sistem pemerintahan yang bersifat sentralistik dan seragam yang telah diterapkan pemerintahan sebelumnya. Untuk memahami lebih dalam makna otonomi daerah dalam konteks pemeliharaan dan penguatan persatuan nasional, kita perlu melihat lebih jelas bagaimana kebijakan ini diterapkan. Adapun visi otonomi daerah:

- a) Kebijakan desentralisasi yang menghasilkan otonomi daerah merupakan implementasi dari kebijakan demokratisasi. Di wilayah yang luas dan padat penduduk, demokratisasi dan desentralisasi biasanya berjalan bersamaan, karena diasumsikan bahwa rakyat tidak hanya dilayani tetapi juga memiliki peran penting dalam pengambilan keputusan. Jika sistem pemerintahannya masih bersifat sentralistik, dua aspek kebutuhan demokratisasi sulit dicapai, karena konsep otonomi daerah yang bertujuan untuk mendekatkan pemerintah kepada rakyat.
- b) Dalam konteks ekonomi, Otonomi daerah berarti memberikan kesempatan yang lebih luas bagi masyarakat dan pemerintah daerah untuk meningkatkan kesejahteraan serta memajukan pemerintahan.

- c) Dalam konteks sosial, otonomi daerah memberikan peluang bagi daerah untuk melestarikan nilai-nilai budaya lokal. Hal tersebut, dapat membangkitkan kebhinekaan budaya nasional negara Indonesia dan terciptanya kebanggaan atas budaya nasional.

Konsep desentralisasi asimetris yang diterapkan di Daerah Istimewa Yogyakarta mencerminkan pengaturan pemerintahan yang sesuai dengan status istimewa daerah tersebut sebagai wilayah otonomi khusus. Konsep ini memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menentukan tingkat otonomi, struktur pemerintahan, dan aspek lain dalam pengelolaan pemerintahannya sesuai dengan kebutuhan lokal. Dengan demikian, bentuk otonomi dapat berbeda (asimetris) antara daerah. Dalam hal ini, Pemerintah Pusat berfungsi sebagai fasilitator dan regulator kebijakan, terutama dalam menampung aspirasi daerah ke dalam Undang-Undang yang menjadi dasar pelaksanaan pemerintahan di masing-masing daerah (Sukirno & Kuncahyo, 2015: 126).

b. Kelembagaan Daerah

Kelembagaan merupakan elemen yang berkembang dalam masyarakat dan mencerminkan pola perilaku yang mapan di dalam kelompok tertentu. Suatu hal yang dianggap stabil, mantap dan berpola yang berfungsi untuk tujuan-tujuan tertentu dalam masyarakat. Sementara itu, organisasi merupakan kelompok orang yang berada dalam sebuah wadah dengan tujuan untuk mencapai tujuan bersama, dan memiliki struktur serta aturan yang mengatur aktivitasnya (Alamin, 2018: 79)

Menurut James D. Mooney, organisasi merupakan kumpulan suatu individu yang bergabung untuk mencapai tujuan bersama. Sementara itu, lembaga merupakan institusi yang dibentuk dalam masyarakat untuk mendukung kehidupan sosial. Struktur organisasi memiliki sifat ganda (*dual nature*), yakni sebagai perantara dan juga sebagai dampak dari tindakan yang diambil (Helmi, 2019).

Organisasi atau lembaga dalam suatu pemerintah memiliki tanggungjawab terhadap kepala pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas pemerintahan yang mencakup berbagai perangkat di suatu daerah. Dalam suatu daerah memiliki beberapa perangkat yang terdiri dari sekretariat daerah, dinas daerah dan lembaga teknis daerah, kecamatan, kesatuan polisi pamong praja yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah tersebut (Alamin, 2018: 79).

Proses politik secara aktif memerankan kelembagaan dengan aktifitas-aktifitas, yang diantaranya pelaksanaan peraturan Perundang-undangan, penyusunan proposal legislatif, regulasi ekonomi, izin terkait ekonomi, serta berbagai masalah lain dan pelayanan kesejahteraan (Thaha, 2009: 50).

Max weber mengemukakan pendapatnya bahwa kelembagaan adalah struktur lembaga yang efektif secara terstruktur, dengan karakteristik kelembagaan sebagai berikut (Thaha, 2009: 50), yakni:

- a) Kewenangan disesuaikan dengan tingkat lembaga;
- b) Perincian tugas, kewajiban, dan tanggung jawab;
- c) Sebuah posisi yang diartikan sebagai jabatan;
- d) Pergantian jabatan yang dilakukan terencana;

- e) Jabatan yang bersifat impersonal;
- f) Sistem norma dan standar prosedur guna menegakkan disiplin dan pengawasan;
- g) Pembatasan terperinci bagi seseorang yang mengisi jabatan;
- h) Perlindungan individu dari kemungkinan pemecatan.

Kelembagaan di Daerah Istimewa Yogyakarta termasuk beberapa bentuk kewenangan khusus yang diatur dalam Undang-undang keistimewaan. Sistem kelembagaan ini berbeda dari sistem yang diterapkan di daerah-daerah lainnya menjadi salah satu hal yang membanggakan bagi Daerah Istimewa Yogyakarta. Penggabungan elemen-elemen tradisional serta modern menjadi salah satu hal yang unik untuk menciptakan sistem pemerintahan yang sesuai dengan pengaturan daerah istimewa.

c. Daerah Istimewa Yogyakarta

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah sebuah wilayah otonom atau mandiri setingkat Provinsi. Sebutan “Istimewa” untuk Yogyakarta bukan tanpa maksud. DIY dikenal sebagai daerah yang kaya akan potensi budaya. Selain itu, DIY dikenal dengan sebutan kota pelajar, kota budaya, kota pariwisata, kota gudeg yang mencerminkan keistimewaannya. Dengan adanya predikat sebagai daerah keistimewaan tentunya terdapat peraturan yang mengatur keistimewaan tersebut.

Pemberian status keistimewaan kepada Yogyakarta tidak terjadi begitu saja, melainkan didasarkan dari latar sejarahnya. Menjelang masa Indonesia merdeka, Yogyakarta telah memiliki status kerajaan dengan kedaulatan penuh yang dipegang

oleh Sri Sultan Hamengkubuwono dan Sri Paku Alam. Dengan demikian, pembentukan Negara Republik Indonesia tidak dapat dipisahkan sejak awal mula berdirinya DIY. Pernyataan ini diperjelas di dalam Pasal 1 butir 4 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 menyatakan bahwa : “Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat atau Kasultanan adalah warisan budaya bangsa yang diteruskan secara turun temurun dan dipimpin oleh Ngarsa Dalem Sampeyan Inggang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senapati Ing Ngalaga Ngabdurrakhman Sayidin Panatagama Kalifatullah, selanjutnya disebut Sultan Hamengku Buwono” kemudian dalam Pasal 1 butir 5 menyebutkan bahwa “Kadipaten Pakualaman atau sering disebut Kadipaten, merupakan warisan budaya bangsa yang diteruskan secara turun-temurun dan dipimpin oleh Kanjeng Gusti Pangeran Adipati Arya Paku Alam, yang kemudian dikenal sebagai Adipati Paku Alam” (Pemda DIY, 2009).

2. Kerangka Teori

a. Teori Pembagian Kekuasaan

Berdasarkan landasan historis, lahirnya pemisahan kekuasaan negara merupakan upaya masyarakat atas tindakan kesewenang-wenangan raja pada saat itu (*arbitrium judicis*). Pada masa Napoleon Bonaparte terkenal dengan masa realisasi pembagian kekuasaan untuk memberikan kepastian hukum yang adil. Napoleon Bonaparte memegang amanat yaitu menyusun tata hukum berdasarkan kedaulatan rakyat. Masyarakat membutuhkan jaminan perlindungan hukum agar

terhindar dari kesewenang-wenangan. Jaminan tersebut secara tegas tertuang dalam gagasan *Magna Charta*, *Bill of Rights* dan *Habeas Corpus Act*.

Sebelum adanya amandemen UUD Tahun 1945, sistem pemerintahan kelembagaan yang diterapkan di Indonesia bukan pemisahan wewenang (*separation of power*), melainkan lebih dikenal sebagai pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Dalam hal ini, Presiden tidak berperan sekedar memegang kekuasaan eksekutif namun, ia juga memiliki kekuasaan dalam pembentukan perundang-undangan atau kekuasaan legislatif bersama dengan DPR berfungsi rekan legislasi. Mengenai permasalahan wewenang yudikatif (kehakiman) di dalam UUD Tahun 1945 pra-amandemen kekuasaan tersebut diatur oleh lembaga Mahkamah Agung dan badan kehakiman lainnya sesuai undang-undang yang berlaku (Asshiddiqie, 2011: 280).

Pemisahan kekuasaan mengacu pada pembagian kekuasaan negara menjadi beberapa bagian, dari segi individu maupun fungsi. Pembagian kekuasaan diartikan bahwa kekuasaan dibedakan menjadi beberapa bagian, meskipun semuanya bersifat tidak terpisah. Hal tersebut dapat mengindikasikan adanya kemungkinan kerja sama antar bagian. Sejalan dengan hal tersebut, konsep *Trias Politica* yang dikemukakan oleh *Montesquieu* merupakan pemisahan kekuasaan. Apabila melihat konsep *Trias Politica* yang dikemukakan oleh *Montesquieu* di Inggris, dapat dilihat bahwa setiap jenis kekuasaan tidak semua dipisahkan. Oleh karena itu, konsep ini lebih tepat dinamakan dengan pemisahan kekuasaan (*distribution of power*), karena tidak ada wewenang yang berdiri sendiri dan dipisahkan. Sebagai contoh kekuasaan

eksekutif, yang masih memiliki keterkaitan dengan kekuasaan legislatif dan yudikatif (Marlina, 2018: 174–175).

Dengan adanya perubahan kekuasaan dalam pembentukan Undang-undang, yang sebelumnya berada di tangan Presiden kini beralih kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) berlandaskan pada amandemen UUD 1945, khususnya Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1). Oleh karena itu, DPR merupakan lembaga legislatif yang utama, sedangkan Presiden menjadi bagian dari lembaga eksekutif. Meskipun proses pembuatan peraturan perundang-undangan memerlukan persetujuan dari Presiden. Namun dalam hal ini tugas Presiden hanya sebagai rekan legislator yang mirip DPD dalam peraturan perundang-undangan tertentu, bukan sebagai legislator yang utama. Kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung dan lembaga dibawahnya serta Mahkamah Konstitusi sesuai dengan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 (Asshiddiqie, 2011: 281).

Hubungan antara kekuasaan eksekutif yang dijalankan oleh Presiden, dengan DPR sebagai kekuasaan legislatif dalam hal tertentu, serta peran DPD sebagai (*co-legislator*) dan kekuasaan yudikatif yang dikelola oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi merupakan implementasi dari sistem *checks and balances*. Sistem *checks and balances* dirancang sebagai penyeimbang, pemisahan kekuasaan dilakukan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga pemegang kekuasaan atau terjadinya kebuntuan hubungan antar lembaga. Dengan demikian, suatu pelaksanaan kekuasaan selalu melibatkan kontribusi dari lembaga yang berbeda (Asshiddiqie, 2011: 281).

b. Teori Kewenangan

Kewenangan yang berasal dari kata dasar wenang diartikan sebagai bentuk kewenangan, hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk menjalankan sesuatu. Utrecht mengungkapkan bahwa Kewenangan biasanya terdiri atas beberapa wenang merupakan segolongan kekuasaan orang tertentu atau bisa tentang suatu aspek pemerintahan (Aditia Situngkir, 2023: 9). Kewenangan sering disamakan dengan kekuasaan begitu pula sebaliknya, kekuasaan umumnya melibatkan hubungan di mana terdapat pihak memerintah dan pihak yang diperintah (*the rule and the ruled*). Han Van Maarseven menyatakan kekuasaan yang tidak terkait dengan hukum sebagai “*blote macht*”, sedangkan Max Weber mengelompokkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum sebagai wenang rasional atau legal. Wenang ini berdasarkan pada sistem hukum dan dimaknai sebagai kaidah-kaidah yang telah diterima dan dipatuhi oleh masyarakat, dan didukung oleh hukum (Aditia Situngkir, 2023: 9).

Pada Pasal 1 ayat 6 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 mengenai Administrasi pemerintahan menyatakan bahwa kewenangan pemerintah, yang disebut kewenangan adalah kekuasaan yang dimiliki badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara lainnya untuk bertindak pada lingkup hukum publik. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata “wenang” mempunyai beberapa makna, yaitu hak dan wenang untuk berperan, wenang dalam mengambil keputusan, kewenangan untuk memerintah

dan mendelegasikan kewajiban terhadap orang lain, serta peran yang bisa saja tidak terlaksanakan .

Menurut MD terdapat suatu variasi antara kewenangan dan wewenang. Kita perlu memahami dan membedakan antara kewenangan (*authority*) dan wewenang (*competence*). Kewenangan yang disebut dengan kekuasaan formal merupakan sebuah kekuasaan yang berasal dari Undang-undang. Sementara itu, wewenang hanya berkaitan dengan suatu bagian (*onderdeel*) khusus dari kewenangan. Wewenang merupakan ruang lingkup wewenang pemerintahan memiliki wewenang yang luas, tidak hanya untuk pembuatan keputusan oleh pemerintah (*bestuur*), namun juga mencakup wewenang untuk melaksanakan tanggung jawab memberikan wewenang, dan distribusi wewenang. Pada dasarnya semua hal ini ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan (Aditia Situngkir, 2023: 11).

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

ANALISIS YURIDIS PERUBAHAN NOMENKLATUR KELEMBAGAAN PEMERINTAH DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA DALAM KONTEKS DESENTRALISASI ASIMETRIS BERDASARKAN PERATURAN GUBERNUR NOMOR 25 TAHUN 2019 TENTANG PEDOMAN KELEMBAGAAN URUSAN KEISTIMEWAAN PADA PEMERINTAH KABUPATEN/KOTA DAN KALURAHAN

Indonesia merupakan negara kesatuan, sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik” (Majelis Permusyawaratan Rakyat, 2000). Di samping itu, pembagian wilayah Indonesia ke dalam berbagai daerah mengacu pada Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa Pemerintah daerah dilaksanakan berdasarkan asas otonomi dengan penerapan desentralisasi. Salah satu prinsip otonomi daerah adalah Desentralisasi asimetris, yang diberikan kepada daerah yang ditetapkan sebagai wilayah istimewa. Daerah yang ditetapkan sebagai wilayah istimewa yakni Daerah Istimewa Yogyakarta.

Status istimewa itu ditegaskan dalam UU No. 13 Tahun 2012 mengenai Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Peraturan tersebut mengatur kebijakan khusus yang dimiliki Daerah Istimewa Yogyakarta yakni, tata cara pengisian jabatan, wewenang, tugas serta kedudukan Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan pemerintah daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata

ruang. Penulis dalam penelitian ini ingin mengkaji dan menganalisis mengenai kelembagaan di Yogyakarta dengan dipahami melalui aturan-aturan yang relevan mengatur mengenai kelembagaan yakni Perda Istimewa Tahun 2018 mengenai Kelembagaan Pemerintah Yogyakarta hingga aturan-aturan turunannya yang mengatur mengenai perubahan nomenklatur kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta yakni Peraturan Gubernur Nomor. 25 Tahun 2019.

A. Pengaturan Perubahan Nomenklatur Kelembagaan Dalam Prinsip

Desentralisasi Asimetris di Daerah Istimewa Yogyakarta

Setelah berakhirnya pemerintahan orde baru tahun 1998 melalui gerakan reformasi, kemudian untuk pertama kalinya juga dilakukan perubahan Undang-undang Dasar 1945 merubah serta menambahkan beberapa pasal meliputi Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B (Huda, 2015: 99). Penyesuaian yang dilakukan pada Undang-Undang 1945 merujuk pada status daerah istimewa yang masih terdapat simpang siur dalam maknanya. Keresahan mengenai keistimewaan tidak dapat ditetapkan dalam konsepsi keistimewaan sebelum Undang-Undang Dasar 1945 diamandemen, karena sebelum itu istilah keistimewaan tidak terkait dengan asal-usul unit pemerintahan daerah (Huda, 2015: 110). Status keistimewaan belum jelas terkait penginterpretasiannya termasuk ke dalam peran serta kontribusinya terhadap sejarah negara, serta ciri khas dalam kondisi sosial, budaya, ekonomi dan politiknya, semuanya masih menjadi bahan perdebatan sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945 (Huda, 2015: 110).

Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, daerah yang dari awal kemerdekaan memperoleh status “Daerah Istimewa” hanyalah Daerah Istimewa Yogyakarta. Setelah kemerdekaan Indonesia, Sri Sultan Hamengku Buwono IX mengeluarkan maklumat pada 5 September 1945 yang menetapkan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta yang bersifat kerajaan merupakan daerah dengan predikat istimewa. Oleh karena itu, dengan adanya maklumat tersebut memperjelas bahwa kerajaan Yogyakarta berpihak kepada Republik Indonesia yang baru lahir.

1. Sejarah Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Merujuk kepada website wikipedia, Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah satu diantara wilayah tertua di Indonesia setingkat provinsi. Daerah tingkat provinsi ini memiliki otonomi khusus atau status istimewa. Status istimewa tersebut didapat dari warisan sebelum Indonesia merdeka. Yogyakarta yang mengandung arti Yogyakarta makmur dan berkembang, sedangkan Ngayogyakarta Hadiningrat artinya Yogyakarta makmur dan utama. Jauh sebelum kemerdekaan, Daerah Istimewa Yogyakarta telah memiliki tata kelola pemerintahan karena disebabkan berbentuk Kesultanan, yang didalamnya terdapat Kadipaten Pakualaman. Sejak jaman penjajahan belanda Yogyakarta di sebut *Zelfbesturende Landschappen*, karena memiliki pemerintahannya sendiri. Kemudian tak lama sejak kemerdekaan, Yogyakarta disebut dengan Daerah Swapraja, pada saat itu Kasultanan maupun Pakualaman diakui oleh pemerintah Hindia Belanda sebagai kerajaan dengan hak mengatur rumah tangga atau urusannya sendiri (DIKPORA DIY, 2018).

Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat yang dibangun oleh Pangeran Mangkubumi setelahnya bergelar Sultan Hamengku Buwomo I sejak 1755 silam. Selanjutnya Kadipaten Pakualaman yang dibangun oleh Pangeran Notokusumo, yang kemudian bergelar Adipati Paku Alam I berdiri sejak 1813. Hal tersebut disebutkan dalam perjanjian politik Kasultanan yang tercantum dalam *Staatsblad* 1941 No.47 dan perjanjian politik Pakualaman dalam *Staatsblaad* 1941 No.577 (Huda, 2015: 118).

Pada masa Kemerdekaan Republik Indonesia, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Pakualam VIII bersamaan mengirimkan pernyataan yang menyebutkan bahwa Daerah Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman merupakan bagian dari wilayah Negara Republik Indonesia dan bersatu membentuk kesatuan yang disebut Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam perannya sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah Sri Sultan Hamengku Buwono IX bersama Sri Paku Alam VIII bertanggungjawab sepenuhnya terhadap Presiden RI (Huda, 2015: 122). Adapun dasar pegangan hukumnya (Huda, 2015: 125):

- a) Piagam Kedudukan Sri Sultan HamengkuBuwono IX dan Sri PakuAlam VIII tercatat pada tanggal 19 Agustus 1945 oleh Presiden RI.
- b) Amanat dari Sri Sultan HamengkuBuwono IX, Amanat Sri PakuAlam VIII tercatat pada tanggal 5 September 1945, (dibuat secara terpisah).
- c) Amanat dari Sri Sultan HamengkuBuwono IX dan Sri PakuAlam VIII tercatat pada tanggal 30 Oktober 1945.

Setelah kemerdekaan Republik Indonesia, Yogyakarta pernah menjadi ibu kota Negara Republik Indonesia dari 4 Januari 1946 hingga 17 Desember 1949. Dengan dasar Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, Daerah Istimewa Yogyakarta diakui sebagai Daerah Istimewa setingkat provinsi dan tetap menjaga kelestariannya dengan selalu mengingat sejarah dan kontribusinya dalam kemerdekaan Republik Indonesia.

Kemudian pada Tahun 1946 Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID), menyelenggarakan sidang untuk membahas dan merumuskan RUU Pokok Pemerintahan Yogyakarta. Setelah RUU dirumuskan, kemudian Sultan Hamengku Buwono IX bersama Sri Paduka Paku Alam VIII mengeluarkan maklumat No. 18 pada tanggal 18 Mei 1946 mengatur mengenai kewenangan legislatif dan eksekutif. Dengan keberadaan maklumat No 18 juga menjadi penanda bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta secara resmi menjadi penanda bersatunya dua kerajaan Kasultanan dan Pakualaman menjadi sebuah Daerah Istimewa (Wikipedia, 2015).

Berdasarkan Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 kemudian direvisi menjadi Undang-Undang No. 19 Tahun 1950 dan Undang-Undang No. 9 Tahun 1955 mengenai Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Awal mulanya menjadi dasar hukum DIY. Setelah perjalanan yang panjang ditempuh masyarakat dalam pengakuan daerah istimewa, Pada tahun 2012 tepatnya 31 Agustus 2012, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono telah mengesahkan Undang-Undang tahun 2012 No. 13 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. UU Keistimewaan ini dibentuk untuk melengkapi Undang-Undang sebelumnya yakni Undang-Undang

No. 3 Tahun 1950 *jo* Undang-Undang No. 19 Tahun 1950 *jo* Undang-Undang No. 9 Tahun 1955 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta (Huda, 2015: 152).

Adapun tujuan dibentuknya UU Keistimewaan guna mengatur dan menyelenggarakan kewenangan istimewa yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan amanat pada UUD Pasal 18B ayat (1), yang menyatakan “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang”. Pernyataan tersebut sudah jelas mengakui dan mengatur terkait hak istimewa yang ada di DIY.

Keistimewaan yang berbeda ini merupakan bagian dari nilai-nilai kearifan lokal yang dimiliki oleh Yogyakarta, dapat dilihat dari segi memiliki kepala daerah dengan sebutan raja dan wakilnya, memiliki kebudayaan yang masih kental, serta terdapat banyak tanah yang merupakan milik kesultanan. Dengan adanya berbagai macam hal unik inilah yang membedakan Yogyakarta secara khas dengan daerah lain yang ada di Indonesia (Ramadhani, 2024: 3536).

Pada tahun 2013 merupakan sebuah awal dari perwujudan Undang-Undang Keistimewaan, banyak berbagai penyesuaian yang dilakukan pada bidang-bidang keistimewaan. Salah satunya adalah dibentuknya Peraturan Daerah Istimewa Tahun 2013 No. 1 mengenai Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY. Namun Peraturan tersebut tidak lama kemudian mengalami perubahan menjadi Peraturan

Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 yang merupakan Pembaruan dari Perdas Nomor 1 Tahun 2013 mengenai Pembentukan Peraturan Daerah tersebut sebagai bentuk upaya implementasi Undang-Undang Keistimewaan (Ramadhani, 2024: 3537).

2. Nomenklatur Kelembagaan DIY

Menurut penjelasan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Nomenklatur berarti bentuk penamaan yang digunakan dalam bidang tertentu atau sebuah tata nama dan tata susunan yang ada di dalam suatu objek. Selanjutnya, Mancur Olson mendefinisikan kelembagaan sebagai suatu organisasi dan aturan formal maupun informal yang memiliki tujuan bersama-sama dalam melindungi kepentingan kelompok dalam masyarakat. Sehingga disini penulis dapat menarik pernyataan diatas, Nomenklatur kelembagaan merupakan suatu tata nama organisasi dan suatu aturan yang berusaha bersama-sama untuk melindungi kepentingan masyarakat.

Melihat fakta sejarah yang terjadi di Yogyakarta tata nama atau sebutan lembaga serta perjuangan Daerah Istimewa Yogyakarta yang berkontribusi memperjuangkan kemerdekaan Indonesia. Menjadi bentuk fakta sejarah sejak zaman dahulu Kasultanan dan Pakualaman Yogyakarta penyebutan lembaga menggunakan bahasa Sansekerta. Awalnya lembaga daerah menggunakan bahasa Sansekerta, namun sejak meleburnya keraton Yogyakarta kedalam Republik Indonesia, sistem penamaan atau tata nama menyesuaikan seperti daerah lainnya (Zaenuri, 2021: 117).

Kemudian setelah dibentuknya Undang-Undang mengenai otonomi daerah dan kewenangan Daerah Istimewa Yogyakarta. Kemudian Pemerintah DIY memulai menyusun perubahan sebutan atau tata nama untuk beberapa dinas dan wilayah yang terdapat pada Daerah Istimewa Yogyakarta. Adapun dasar hukum dari kelembagaan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta diatur pada amanat Undang-undang Nomor. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Yogyakarta.

Terdapat 2 (dua) kelembagaan di Daerah Istimewa Yogyakarta yang secara khusus dibentuk untuk menyelenggarakan keistimewaan dan tidak dimiliki daerah lainnya yakni, Paniradya Keistimewaan dan Parampara Praja (Zaenuri, 2021: 117) sebagai berikut:

1. Paniradya Keistimewaan

Paniradya Keistimewaan merupakan sebuah lembaga baru yang dibentuk dan didirikan pada tahun 2019. Lembaga ini bertugas untuk membantu serta bertanggungjawab kepada gubernur dalam menyusun kebijakan yang berkaitan dengan keistimewaan (Zaenuri, 2021:118). Adapun dasar hukum paniradya keistimewaan yakni Peraturan gubernur DIY No. 58 Tahun 2018, tatanan lembaga Paniradya Keistimewaan pada Peraturan gubernur DIY No. 58 Tahun 2018, sebagai berikut (Zaenuri, 2021: 118):

- a. Paniradya Pati;
- b. Badan Pelayanan umum;
- c. Bidang Perencanaan dan Pengendalian urusan keistimewaan;
- d. Bidang Urusan Kebudayaan;

- e. Bidang urusan tata cara pengisian jabatan gubernur, kelembagaan, pertanahan dan tata ruang; dan
- f. Jabatan fungsional;

Dibentuknya lembaga khusus Paniradya Keistimewaan dengan susunan organisasinya tersebut berusaha untuk menjalankan dan menerapkan urusan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Lembaga ini dibentuk secara terpisah dengan memfokuskan pada urusan keistimewaan saja. Adapun perbedaan nomenklatur sebelum dan sesudah adanya Peraturan Gubernur No. 25 Tahun 2019 yakni:

Tabel 1.1

Perubahan Nomenklatur Kelembagaan dan Wilayah Administrasi Daerah Istimewa Yogyakarta

No.	Nama Kelembagaan dan wilayah administrasi	Sebelum Pergub No. 25 Tahun 2019	Sesudah Pergub No. 25 Tahun 2019
1.	Perangkat Daerah	Dinas Kebudayaan	Kundha Kabudayan
2.	Perangkat Daerah	Dinas Tata Ruang dan Pertanahan	Kundha Niti Mandala Sarta Sasana
3.	Kecamatan	Kecamatan	Kapanewon/Kemantren
4.	Camat	Camat	Panewu/Mantri Pamong Praja
5.	Sekertaris Camat	Sekertaris Camat	Panewu Anom/Mantri Anom

6.	Seksi Pemerintahan	Seksi Pemerintahan	Jawatan Praja
7.	Seksi Ketentraman dan ketertiban (trantib)	Seksi Ketentraman dan ketertiban (trantib)	Jawatan Keamanan
8.	Seksi Perekonomian dan Pembangunan	Seksi Perekonomian dan Pembangunan	Jawatan Kemakmuran
9.	Seksi Kesejahteraan Masyarakat	Seksi Kesejahteraan Masyarakat	Jawatan Sosial
10.	Seksi Pelayanan Umum	Seksi Pelayanan Umum	Jawatan Umum

Tabel 1.2

Perubahan Pada Wilayah Kalurahan

No.	Nama Kelembagaan dan wilayah administrasi	Sebelum Pergub No. 25 Tahun 2019	Sesudah Pergub No. 25 Tahun 2019
1.	Desa	Desa	Kalurahan
2.	Kepala Desa (kades)	Kepala Desa (kades)	Lurah
3.	Sekretaris Desa (sekdes)	Sekretaris Desa (sekdes)	Carik

4.	Kepala Urusan Keuangan	Kepala Urusan Keuangan	Danarta
5.	Kepala TU	Kepala TU	Tata Laksana
6.	Kepala Urusan Perencanaan	Kepala Urusan Perencanaan	Pangripta
7.	Kasie Pemerintahan	Kasie Pemerintahan	Jagabaya
8.	Kasie Kesejahteraan	Kasie Kesejahteraan	Ulu-Ulu
9.	Kasie Pelayanan	Kasie Pelayanan	Kamituwa

2. Parampara Praja

Pada suatu lembaga tentunya diperlukan sebuah lembaga yang memberi atau bertugas dalam hal masukan, saran, dan pertimbangan. Dalam hal ini di Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki lembaga khusus yang bertugas dalam memberi saran, masukan dan pertimbangan. Lembaga ini dikenal dengan lembaga Parampara Praja (Zaenuri, 2021: 119). Untuk menyampaikan pertimbangan saran, serta pendapat dilakukan secara tertulis kemudian diserahkan kepada Gubernur dan tidak dapat dipublikasikan dan dibagikan pihak manapun.

Lebih lanjut, dasar hukum yang mengatur mengenai fungsi Parampara Praja terdapat pada Pergub No. 20 Tahun 2016. Sebagaimana Peraturan Daerah Istimewa Tahun 2018 Nomor 1 menjelaskan Parampara Praja merupakan lembaga yang beranggota paling banyak 9 orang terdiri atas pemuka adat, pakar akademik, anggota Kadipaten, serta anggota dari Kasultanan yang ditunjuk dan dipilih

langsung oleh Gubernur. Parampara Praja melaksanakan tugasnya menerapkan beberapa prinsip seperti, koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan penyerdahanan dan tetap mengacu terkait dengan peraturan Pemerintah Daerah. Proses mengambil keputusan suatu anggota Parampara Praja sangat memperhatikan asas musyawarah dan mufakat dengan pendekatan kelompok (Zaenuri , 2021: 120).

Penulis mengartikan Parampara Praja suatu lembaga yang berusaha menggabungkan dan menyelaraskan urusan keistimewaan sesuai dengan peraturan yang mengatur dalam daerah yang tetap pada kebijakan Peraturan Daerah. Selain itu, Parampara Praja menerapkan musyawarah dan mufakat untuk mencapai kesepakatan bersama dan tidak memihak pada satu anggota, sehingga semua anggota dapat mengeluarkan pendapat guna mencapai suatu keputusan yang sesuai dengan tujuan bersama.

Keberadaan lembaga-lembaga khusus dalam suatu susunan nomenklatur kelembagaan di Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) masih belum lengkap apabila belum memiliki lembaga atau organisasi yang turut serta melaksanakan prinsip otonomi daerah yang ada di DIY. Sebagaimana dimaksud dalam Perdas No 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, seperti yang diuraikan pada Pasal 5 yakni:

- a) Sekertariat Daerah;
- b) Paniradya Kaistimewaan;
- c) Sekertariat DPRD;
- d) Inspektorat;

- e) Dinas Daerah;
- f) Lembaga Daerah;
- g) Lembaga Perantara Daerah.

Keberadaan susunan perangkat daerah diatas tentunya sebagai bentuk dalam usaha melaksanakan kewenangan istimewa yang ada pada UU No. 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Penulis mengartikan hukum menjadi salah satu aturan dan digunakan untuk mengatur perilaku dalam masyarakat, tidak hanya itu saja hukum juga membentuk suatu aturan-aturan atau undang-undang yang mengatur seluruh kebijakan dalam menjalankan pemerintahan yang demokratis sesuai hukum yang berlaku.

Lebih lanjut, keberadaan suatu organisasi atau lembaga sangat berperan penting dalam pelaksanaan Pemerintah. Hal ini didasarkan dengan adanya regulasi yang mengatur kelembagaan. Misalnya pada Daerah Istimewa Yogyakarta, bersifat kerajaan namun dalam mengatur nomenklatur kelembagaannya tetap menggunakan kebijakan yang ada. Dalam melaksanakan suatu kelembagaan di bentuklah Peraturan Gubernur Nomor. 25 Tahun 2019 mengenai Pedoman Kelembagaan Urusan Keistimewaan Pemerintah Kabupaten/Kota dan Kalurahan.

Di tahun 2020, Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta menyusun penyesuaian terhadap nomenklatur Kelembagaan pada Perangkat Daerah serta tugas dan koordinasinya (Zaenuri, 2021: 120). Perubahan nomenklatur kelembagaan ini mengacu pada Peraturan Gubernur tentang pedoman urusan

keistimewaan lembaga kabupaten/kota dan kalurahan pada Pasal 3 menyatakan Pemerintah Kabupaten/Kota menyelarasakan :

1. “Menjalankan tugas dan fungsi koordinator perencanaan dan pengendalian urusan keistimewaan”.
2. “Nomenklatur serta tugas dan fungsi perangkat daerah dalam melaksanakan penugasan sebagian urusan keistimewaan”.

Terdapat 2 (dua) dinas yang mengalami perubahan yaitu, badan Kebudayaan diganti menjadi Kundho Kaistimewaan serta badan Pertanahan dan Tata Ruang diubah menjadi Kundha Niti Mandala Sarta Tata Sasana. kemudian disusul dengan penyesuaian pada sebutan kecamatan dan juga kelurahan. Perubahan tersebut didasarkan karena ingin kembali pada sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Lebih lanjut, kebijakan tersebut disebabkan karena tatanan pemerintahan yang terdapat di Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi lanjutan dari pemerintahan sebelumnya yang bersifat Kasultanan dan Kadipaten. Selanjutnya, diubah dan disesuaikan menurut sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Perubahan pada nomenklatur tersebut bertujuan untuk melindungi dan melestarikan nilai-nilai kearifan lokal yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta.

Indonesia sudah mengalami beberapa kali pembaharuan pada beberapa aspek, terutama dalam pembagian kewenangan antara pusat dan daerah. Pembagian kewenangan sangat berpengaruh dalam penyelenggaraan pemerintah daerah dan otonomi daerah (Dewi & Nuriyatman, 2018: 335). Sistem Pemerintahan Indonesia hanya mengenal 2 jenis Desentralisasi yakni, Desentralisasi Asimetris dan Simetris

(Dewi & Nuriyatman, 2018: 335). Desentralisasi adalah suatu konsep dasar otonomi daerah yang ada pada wilayah Indonesia. Selanjutnya, ditegaskan otonomi dan desentralisasi memiliki 2 (dua) unsur utama yakni, perumusan daerah otonom dan pemberian kewenangan dengan dasar hukum untuk menangani urusan pemerintahan umum dan juga khusus.

Berdasarkan teori pembagian kekuasaan, suatu tata hukum yang menjamin perlindungan untuk masyarakat agar tidak terjadi suatu kesewenang-wenangan. Pembagian kekuasaan harus dilakukan dari segi individu ataupun fungsinya. Penulis mengartikan, suatu pembagian kekuasaan sangatlah penting dilakukan dalam suatu pemerintahan dan juga dalam kelembagaan, hal tersebut penting karena supaya dalam pemerintahan atau lembaga orang yang menjabat sebagai kepala pemerintahan dapat menggunakan kewenangannya sesuai dengan kebijakan yang berlaku di dalam pemerintahan.

M. Mahfud MD menyatakan prinsip negara demokrasi harus melakukan pembagian kekuasaan, apabila suatu kekuasaan hanya berpusat pada satu tangan dapat memberikan kesempatan bagi terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan tindakan korupsi (Mahfud, 2006: 222). Adapun pembagian kekuasaan ini bertujuan untuk melaksanakan pemerintahan yang sesuai dengan prinsip negara. Pembagian kekuasaan dibedakan menjadi 2 (dua) yakni, horizontal dan vertikal.

Terdapat beberapa aspek budaya yang terkait dengan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) yakni:

- 1) Kraton dianggap sebagai bentuk lembaga adat yang menggambarkan adiluhur (*court cultura*);
- 2) Perubahan nilai-nilai modern melalui jalur pendidikan;
- 3) Sultan berperan sebagai penghubung kosmologis antara tujuan kerajaan islam dan realita masyarakat yang majemuk.

Penulis mengartikan pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki 2 jenis pemerintahan yakni, Sistem Pemerintahan kerajaan sesuai dengan sejarah kesultanan Yogyakarta yang melekat dengan budaya lokalnya dan sistem pemerintahan yang modern sesuai dengan tata pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sistem pemerintahan tersebut berjalan beriringan dengan semakin berkembangnya Daerah Istimewa Yogyakarta.

Menurut Jamal Wiwiho berpendapat suatu pemerintahan sebaiknya dilaksanakan dengan tetap memperhatikan hal-hal yang rasional (Udiyati Ardiani, Supardal, 2021) , seperti :

- 1) Memahami nilai-nilai yang terdapat di dalam masyarakat;
- 2) Mengetahui alternatif kebijakan;
- 3) Menyadari seluruh dampak setiap pilihan regulasi;
- 4) Membandingkan antara tujuan dan norma-norma sosial yang menjadi sasaran pada setiap regulasi;

5) Menentukan alternatif kebijakan yang paling efisien.

Penulis mengartikan dengan Pertimbangan-pertimbangan yang rasional seperti diatas cukup penting digunakan dalam melaksanakan suatu pemerintahan yang baik. Suatu pemerintahan yang baik pastinya memiliki pengaturan dan kebijakan yang mengatur setiap tingkah laku pelaksananya.

Perubahan nomenklatur kelembagaan pada kabupaten/kota dan kalurahan yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta yang awalnya sama seperti Daerah lainnya kemudian diubah menggunakan penyebutan *bahasa jawa* ini menjadi keunikan tersendiri. Adapun perbedaan penyebutan nomenklatur sebelum dan sesudah diberlakukannya Peraturan Gubernur yakni sebagai berikut:

3. Sejarah dan Keistimewaan Provinsi Aceh

Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam merupakan salah satu wilayah yang terletak paling ujung Pulau Sumatera. Aceh berubah sesuai entitas politik melalui keistimewaan yang telah dimiliki sejak tahun 1511-1959 Aceh Darussalam. Selanjutnya pada tahun 1959-2001 diubah lagi menjadi Daerah Istimewa Aceh, kemudian mengalami perubahan lagi pada tahun 2001-2009 menjadi Nanggroe Aceh Darussalam, dan perubahan terakhir menjadi Aceh pada tahun 2009 hingga sekarang (Zainal, 2022: 88). Selain berubah-ubah nama Aceh juga memiliki julukan sebagai daerah Serambi Mekkah dan Daerah Tsunami pada tahun 2004 silam.

Pada tahun 2005 tepatnya pada tanggal 15 Agustus 2005, terjadi proses penandatanganan perjanjian Helsinki. Saat itu juga, Aceh mulai memasuki babak

baru dengan berlangsungnya proses rehabilitasi dan rekonstruksi, langkah-langkah tersebut sebagai bentuk langsung memberikan hak istimewa kepada rakyat Aceh (Zainal, 2022: 88). Perubahan-perubahan tersebut salah satu hasil dari status otonomi yang dimiliki Aceh yang ditandai dari perjalanan historis sejak awal kemerdekaan menghendaki dan diperlakukan secara khusus/istimewa (Zainal, 2022: 89).

Kemudian hak istimewa Aceh dinyatakan pada Pasal 88 Undang-undang Nomor. 18 Tahun 1965 mengenai Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Aceh. Bersamaan hak istimewa Aceh mendapatkan hak otonomi yang luas dalam bidang agama, adat, dan pendidikan (Zainal, 2022: 90). Pemberian kewenangan istimewa tersebut mulanya untuk menyelesaikan konflik-konflik yang ada di Aceh, namun nyatanya hal tersebut tidak berpengaruh dengan konflik yang ada di Aceh. Pada tahun 1974 terjadi penyeregaman sistem pemerintahan oleh pemerintah pusat melalui Undang-Undang Tahun 1974 No. 5 mengenai Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, namun hal tersebut membuat Aceh semakin kacau dengan adanya eksploitasi sumber daya Aceh (Zainal, 2022: 90).

Lebih lanjut, pada 4 Desember 1976 Aceh kembali mengalami ketegangan dengan adanya Gerakan Aceh Merdeka. Waktu itu pemerintahan Indonesia sedang dibawah kepemimpinan Presiden B.J Habibie, beliau berusaha memperkuat keistimewaan Aceh sesuai dengan Undang-undang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh Nomor. 44 Tahun 1999 (Zainal, 2022: 90). Keistimewaan yang diperkuat tidak sampai situ saja setelah ditetapkannya TAP

MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN hingga pada 9 Agustus 2001 dikukuhkan melalui UU No. 18 Tahun 2001 mengenai Otonomi Khusus bagi Provinsi NAD (Zainal, 2022: 91).

Semenjak hak otonomi khusus Aceh di undangkan dan disahkan, kemudian Aceh mulai berbenah dalam menjalankan peraturan dibawah naungan kontitusi negara. Salah satu yang dilakukan pemerintahan Aceh dengan membuat beberapa Undang-undang yang berkaitan dengan khusus atau istimewanya daerah tersebut salah satunya yakni Undang-undang tentang syariat islam yang disebut qanun (Rahman, 2023: 27). Sejarah yang panjang terjadi kepada Aceh menjadikan Pemerintahan Aceh diakui secara khusus dan istimewa. Lika-liku pembentukan Undang-undang yang kemudian diubah kembali juga menjadi sejarah panjang untuk Aceh dalam mendapatkan status istimewa. Hingga pada akhirnya dibentuk UU No. 11 Tahun 2006 mengenai Pemerintahan Aceh, setelah dilakukannya penandatanganan perjanjian Helsninki.

Penulis mengartikan sejarah yang terjadi pada Daerah Provinsi Aceh suatu hal yang memang sudah sepatutnya diakui dan dideklarasikan sebagai daerah istimewa dan khusus. Adapun kesitimewaan Aceh meliputi bidang, Agama, pendidikan, adat dan juga ulama. Daerah Aceh sangat dikenal sebagai Daerah yang ditinggali Mayoritas masyarakat yang beragama Islam, sesuai dengan julukan yang dimiliki Aceh yakni Serambi Makkah. Aceh juga memiliki kesempatan untuk membentuk suatu lembaga dalam melaksanakan pemerintahan, diterangkan pada Pasal 96 dan Pasal 98 UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Selain

itu dalam lembaga perangkat daerah tercantum pada UU Pemerintahan Aceh Nomor 11 Tahun 2006 Pasal 100 yang mengatur terkait susunan lembaga daerah yang ada di Aceh. Beberapa urusan khusus dan istimewa yang dimiliki Aceh telah terbentuk beberapa lembaga yakni: Dinas Syari'at Islam, Sekertariat MAA (Majelis Adat Aceh), Sekertariat MPU (Majelis Permusyawaratan Ulama), Sekertariat MPD (Majelis Pendidikan Daerah), dan Sekertariat Baitul Maal. Pelaksanaan-pelaksanaan urusan yang ada dalam Kabupaten/Kota diatur dalam qanun yang mirip seperti Peraturan Daerah (Perda).

Hukum menjadi sebuah pijakan awal dalam melaksanakan kehidupan bermasyarakat, mau tidak mau hukum harus tetap dipatuhi. Karena dalam pembuatan hukum atau sebuah aturan tidak sembarangan hanya dibuat. Aceh menjadi salah satu Daerah selain Daerah Istimewa Yogyakarta yang memiliki keistimewaan dan hal tersebut diakui di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Dengan demikian, Aceh memiliki hak untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri dan tetap berpedoman pada aturan yang ada. Salah satu dari keunikan yang terdapat pada Aceh yakni Aceh memiliki Peraturan Daerah yang dibentuk dan dilaksanakan berdasarkan Syari'at Islam yang disebut Qanun.

Lebih lanjut, berarti Aceh membuat dan membentuk Qanun dengan dibantu oleh lembaga-lembaga yang ada. Secara tidak langsung Qanun dapat disebut suatu kekhasan aturan yang dimiliki oleh Aceh, karena berdasarkan Syari'at Islam. Namun hal tersebut tidak luput dari regulasi yang konstitusional di Aceh, Qanun menjadi aturan yang mengatur wilayah Kabupaten/Kota selebihnya pemerintahan

Aceh tetap diatur dalam Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Karena Qanun sama seperti Peraturan Daerah yang ada pada Daerah Istimewa Yogyakarta hanya berbeda penyebutan saja.

Berdasarkan teori pembagian kekuasaan, suatu upaya masyarakat dalam mendapatkan perlindungan hukum yang adil dan tidak adanya kesewenang-wenangan. Adanya suatu pembagian kekuasaan menjadikan seorang penguasa atau pemimpin dalam sebuah negara tidak sewenang-wenang. Pembagian kekuasaan digunakan untuk membagi pelaksanaan urusan pemerintahan. Maka dari itu dalam setiap lembaga memiliki pembagian kekuasaan. Pada hal ini Daerah Aceh kekuasaan eksekutif merupakan Gubernur yang memegang kekuasaan tertinggi dan bertanggung jawab atas pelaksanaan pemerintahan daerah dengan dibantu oleh Wakil Gubernur. Adapun Aceh juga memiliki lembaga legislatif yang disebut Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) sebagai lembaga perumus Undang-undang daerah dan juga mengawasi pelaksanaan pemerintahan daerah.

Lebih lanjut, suatu wilayah kabupaten atau kota dipimpin oleh kepala daerah yang dinamakan Bupati/Waki Kota. Pada daerah Kabupaten/Kota di Aceh juga memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPRK) yang tugasnya sama seperti DPRA di pemerintahan provinsi. Aceh juga memiliki lembaga adat yang disebut Lembaga Wali Naggroe yang berfungsi dalam menjaga dan melestarikan adat budaya di daerah Aceh, karena aceh memiliki kedudukan yang istimewa. Adanya pembagian-pembagian lembaga tersebut menjadi salah satu bentuk dari

pembagian kekuasaan yang dimana pembagian dari segi individu maupun fungsi suatu lembaga di daerah.

4. Perbandingan Keistimewaan DIY dan Aceh

Upaya Indonesia untuk mencapai kontruksi pemerintahan yang sempurna telah dilakukan sejak pasca kemerdekaan Republik Indonesia yang dituangkan pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang menjelaskan mengenai pembagian daerah di Indonesia dan sistem pemerintahan Negara Indonesia (Nurfurqon, 2020: 74). Pada sistem pemerintahan daerah di Indonesia ditetapkan dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah Nomor. 23 tahun 2014. Otonomi Daerah diartikan suatu bentuk aspek politik dan kekuasaan, sedangkan desentralisasi diartikan dari segi administrasi negara. Hal tersebut tidak dapat dipisahkan dan terkait keduanya. Desentralisasi Asimetris merupakan tolak ukur bagi daerah yang memiliki keistimewaan, seperti Daerah Istimewa Yogyakarta serta Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Desentralisasi Asimetris ini digunakan untuk menciptakan eektivitas dan efisiensi suatu negara. Daerah yang diberikan kekhususan dan keistimewaan yang berbeda dari daerah lainnya dapat disebut Desentralisasi Asimetris. Pelimpahan kewenangan untuk melaksanakan otonomi yang tetap memperhatikan konstitusionalnya yang asli.

Penulis mengartikan, desentralisasi asimetris yang diberikan kepada daerah yang memiliki keistimewaan dan kekhususan suatu bentuk penghargaan Negara

Indonesia karena turut berperan dalam kemerdekaan. Meskipun kedua daerah memiliki jalan yang berbeda dalam mendapatkan status istimewa. Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dikenal sebagai kota pelajar di kalangan masyarakat ini mendapatkan status istimewa sejak pasca kemerdekaan Republik Indonesia dengan maklumat yang dibuat oleh Sultan Hamengku Buwono IX dan disusul oleh Sri Paku Alam. Daerah Istimewa Yogyakarta mendapatkan status istimewa karena daerah yang bersifat kerajaan dan dipimpin oleh seorang raja, hal ini berarti DIY memiliki budaya lokal yang khas. Meskipun begitu, DIY memiliki bentuk pemerintahan yang berbeda juga dengan daerah yang lain, DIY melaksanakan pemerintahan modern tetapi juga masih menggunakan sistem kerajaan. DIY juga memiliki peraturan yang mengatur mengenai keistimewaannya yakni Undang-undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang memberikan wewenang khusus Daerah Istimewa Yogyakarta. Selanjutnya, pelaksanaan kewenangan dan tata pemerintahan DIY diatur dan diimplementasikan ke bentuk peraturan daerah.

Keberadaan Peraturan Daerah Istimewa digunakan sebagai pedoman pembagian-pembagian kewenangan yang dimiliki oleh DIY agar terlaksana sesuai dengan prinsip desentralisasi asimetris. Dalam skripsi ini penulis hanya membahas salah satu dari kelima kewenangan yang dimiliki oleh DIY yakni tentang struktur kelembagaan Pemerintah Daerah DIY lebih khususnya pada nomenklatur kelembagaannya. Kelembagaan DIY diatur dalam Perdas No. 1 Tahun 2018 mengenai Kelembagaan Pemerintah Daerah Istimewa untuk pelaksanaannya diatur

dalam Peraturan Gubernur No. 25 Tahun 2019 mengenai Pedoman Kelembagaan Urusan Keistimewaan pada Pemerintah Kabupaten/Kota dan Kalurahan. Untuk melaksanakan pemerintahannya Yogyakarta dibantu oleh lembaga khusus yang disebut Paniradya Keistimewaan dan Parampara Praja yang membantu Gubernur dalam melaksanakan pemerintahan DIY sesuai dengan prinsip otonomi yakni Desentralisasi Asimetris.

Lebih lanjut, daerah yang memiliki keistimewaan dan kekhususan yang penulis juga ulas dalam skripsi ini yakni Nanggroe Aceh Darussalam. Daerah yang sering dikenal sebagai Serambi Makkah dan sangat kental syariat Islamnya. Berbeda dengan DIY yang memiliki hak istimewa karena bersifat kerajaan yang berbentuk kasultanan, Aceh mendapatkan status istimewanya karena suatu usaha untuk penyelesaian konflik yang terdapat di Aceh pada saat itu. Aceh menjadi daerah sangat begitu rumit karena konflik terjadi berkali-kali dan tidak kunjung terselesaikan. Akan tetapi, sejak diakui oleh Republik Indonesia dan diberikan status istimewa dan khusus akhirnya konflik tersebut terselesaikan.

Peraturan yang mengatur terkait keistimewaannya yakni Undang-undang No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Provinsi Aceh yang sebelum diubah, awalnya Undang-undang Nomor. 44 Tahun 1999 mengenai Penyelenggaraan Daerah Istimewa Aceh. Setelah dua tahun, Aceh mendapatkan status kedudukan khusus yang diatur dalam Undang-undang No. 18 tahun 2001 mengenai Otonomi Khusus Daerah Istimewa Aceh sebagai Nanggroe Aceh Darussalam, namun pada tahun 2006 peraturan tersebut dicabut dan diubah menjadi Undang-Undang No. 11

tahun 2006 (Akbar, 2023). Kemudian untuk aturan-aturan yang mengatur terkait pemerintahan Kabupaten/Kota seperti Peraturan Daerah di Aceh dikenal dengan istilah Qanun.

Lebih lanjut, keistimewaan yang dimiliki oleh Aceh mulai dari aspek sejarah, budaya, agama, dan perjuangan masyarakatnya. Sama seperti DIY, Aceh juga memiliki lembaga khusus yang disebut dengan Wali Nanggroe, Majelis adat Aceh, dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA). Lembaga khusus tersebut memiliki tanggungjawab dan perannya masing-masing dalam proses pelaksanaan pemerintahan di Aceh. Di samping itu, Aceh yang dikenal sebagai daerah yang kental akan agama islamnya juga memiliki peradilan islam yang digunakan untuk menyelesaikan perkara hukum syariat. Hal tersebut, karena Aceh merupakan daerah penyebaran Islam di wilayah Indonesia serta awal berdirinya Kerajaan Islam.

Keberadaan prinsip desentralisasi asimetris yang dimiliki kedua daerah keistimewaan tersebut menjadikan masing-masing daerah mengatur pemerintahannya. Meskipun begitu, kedua daerah tersebut tetap memiliki ciri khasnya masing-masing juga seperti DIY yang bersifat kerajaan berbentuk Kasultanan dan dipimpin oleh seorang Gubernur dengan sebutan raja. Sedangkan Aceh daerah yang kental akan budaya dan syariat islamnya yang dipimpin oleh Gubernur. Keberadaan seorang pemegang atau pemimpin dalam suatu daerah tidak akan lengkap dan tidak akan berjalan pemerintahannya apabila tidak dibantu oleh perangkat daerah dan lembaga-lembaga. Kedua daerah tersebutpun memiliki lembaga khusus yang membantu Gubernur untuk menjalankan daerahnya. Tata

nama atau nomenklatur kelembagaannya di kedua daerah tersebut juga memiliki keunikan masing-masing.

Lebih lanjut, nomenklatur atau tata nama sebuah kelembagaan digunakan untuk lebih mudah pengenalannya. Pada DIY nomenklatur kelembagaan dibuat dengan penyebutan bahasa jawa bertujuan untuk kembali dan mempertahankan budaya lokalnya. Sedangkan nomenklatur kelembagaan yang terdapat pada Aceh menggunakan penyebutan secara islami untuk mencerminkan daerahnya yang masih kental akan syariat islam.

Berdasarkan teori kewenangan, suatu kekuasaan yang dimiliki oleh sebagian orang terhadap bidang pemerintahan. Seperti yang disebutkan pada Undang-undang Administrasi Pemerintahan pada Pasal 1 ayat (6) kewenangan merupakan wewenang lembaga dan/atau pejabat pemerintah untuk bertindak dalam lingkup hukum publik. Kewenangan juga dapat disebut sebagai kekuasaan untuk membuat keputusan.

Penulis mengartikan, dalam hal ini kewenangan berfungsi sebagai kekuasaan untuk membuat keputusan dalam ranah publik. Hal tersebut dibuktikan dalam perubahan nomenklatur kelembagaan yang ada pada Daerah Istimewa Yogyakarta, di mana kewenangan ini dilakukan oleh salah satu lembaga yang membantu tugas Gubernur yakni Paniradya Keistimewaan. Kewenangan atau kekuasaan ini diterapkan pada penamaan kelembagaan pada tingkat Kabupaten/Kota dan Kalurahan. Dalam hal ini, suatu kewenangan badan atau pejabat pemerintah

dilakukan dalam pembuatan keputusan untuk mengubah sebutan tata nama atau nomenklatur lembaga pemerintah daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta dengan berdasarkan pada Peraturan Gubernur Nomor 25 Tahun 2019.

Berdasarkan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh pada Pasal 96 ayat (3) yang dimaksud dengan lembaga adat meliputi:

- a. Majelis Adat Aceh;
- b. Imeum mukim;
- c. Imeum chik;
- d. Keuchik;
- e. Tuha peut;
- f. Tuha lapan;
- g. Imeum meunasah;
- h. Keujreun blang;
- i. Panglima laot;
- j. Pawang glee;
- k. Peutua seuneubok;
- l. Haria peukan;
- m. Syahbanda;

Lembaga-lembaga adat diatas membantu melaksanakan pemerintahan Aceh. Lebih lanjut, dalam suatu wilayah Kabupaten/Kota di wilayah aceh dibentuk suatu mukim dengan terdiri atas beberapa gampong. Gampong sendiri diatur dalam

Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam No. 5 Tahun 2003 tentang Pemerintahan Gampong. Gampong merupakan sebuah organisasi pemerintahan yang terendah di bawah Mukim dalam struktur pemerintahan Provinsi Aceh. Adanya beberapa lembaga adat tersebut membantu melaksanakan otonomi daerah di Aceh, begitu juga sebaliknya dengan Daerah Istimewa Yogyakarta yang memiliki lembaga khususnya untuk membantu melaksanakan urusan rumah tangganya sendiri.

B. Dampak Perubahan Nomenklatur Kelembagaan Terhadap Fungsi Dan Kewenangan Pada Lembaga Daerah Di DIY.

Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan sebuah wilayah yang diberi hak istimewa hal tersebut diakui oleh negara Indonesia dengan ditegaskan pada Undang-undang Dasar NRI yang termaktub pada Pasal 18B yang menjelaskan terkait Indonesia mengakui wilayah istimewa. Jauh sebelum merdeka DIY merupakan kerajaan kasultanan yang dipimpin oleh raja, kemudian pasca kemerdekaan negara Indonesia, Sultan Hamengku Buwono IX mengeluarkan Amanat yang menyatakan DIY juga sebagian dari Negara Republik Indonesia yang bersifat kerajaan dan segala urusan yang terdapat di Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi tanggungjawab Sultan Hamengku Buwono IX yang pada waktu itu menjabat sebagai kepala daerah. Tak lama kemudian, Pasca kemerdekaan Daerah istimewa Yogyakarta menjadi pusat pemerintaah Republik Indonesia, akan tetapi hal tersebut tak berlangsung lama. Kemudian Ibu Kota Indonesia berpindah ke Jakarta. Sistem pemerintahannya yang dipimpin oleh seorang raja yang menjabat

juga sebagai seorang Gubernur menjadi suatu hal khas/istimewa berbeda dengan daerah lainnya.

Kemudian, untuk menjalankan keistimewaan tersebut pada tahun 2012 silam Presiden ke 6 yakni Susilo Bambang Yudhoyono menetapkan Undang-undang Nomor. 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa sebagai peraturan yang mengatur hal-hal keistimewaan yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta. Adapun salah satu kewenangannya yakni Kelembagaan Pemerintah DIY, yang dimana salah satu kewenangan yang turut serta dalam melaksanakan urusan keistimewaan DIY. Kelembagaan disini dimaksudkan beberapa perangkat daerah, dinas, dan apapun bentuk organisasi yang membantu pemerintahan DIY.

Lebih lanjut, peraturan yang mengatur terkait kelembagaan di DIY yakni Peraturan Daerah Istimewa DIY No. 1 Tahun 2018 mengenai Kelembagaan Pemerintah DIY. Peraturan daerah istimewa tersebut terdapat 30 Pasal, yang dimana ruang lingkup dalam peraturan tersebut termasuk dalam hal pembentukan struktur Perangkat Daerah, posisi perangkat daerah, dan parampara praja serta paniradya kaistimewaan. Seperti halnya telah penulis uraikan sebelumnya terkait Parampara Praja yang merupakan sebuah lembaga yang dibentuk untuk memberi saran, masukan dan pandangan kepada Gubernur. Sebagai bentuk pelaksanaan kelembagaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang menjadi dasar terbentuknya perangkat daerah yakni Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 mengenai Perangkat Daerah.

Pada salah satu Pasal di dalam Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 2016 mengenai Perangkat Daerah yakni Pasal 109 yang mengatur Nomenklatur lembaga Daerah. Peraturan Pemerintah tersebut salah satu regulasi yang digunakan sebagai pijakan perubahan nomenklatur kelembagaan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Namun tidak hanya itu regulasi yang digunakan sebagai pijakan dalam perubahan nomenklatur kelembagaan pemerintah Yogyakarta, yakni terdapat pada Peraturan Gubernur Nomor. 25 Tahun 2019.

Nomenklatur kelembagaan menjadi suatu hal yang fundamental dalam sebuah perangkat daerah. Kesempangsiuran nomenklatur menjadi sebuah perhatian lembaga daerah dan lembaga pusat dalam menjalankan koordinasi yang baik. Beberapa nomenklatur kelembagaan juga dapat menyebabkan ketidakefektifan kinerja instansi di daerah. Sehingga dibentuknya peraturan tentang struktur organisasi perangkat daerah sesuai dengan (PP) No. 18 Tahun 2016 mengenai Organisasi Perangkat Daerah di pemerintah Kota Yogyakarta. Pemerintah Kota Yogyakarta memiliki tiga aspek yang dipertimbangkan sebagai dasar untuk menetapkan suatu struktur kelembagaan yakni, visi misi, dinamika kota dan dimensi ideal (Anitasari & Hum, 2017: 2).

Visi dan misi depan DIY telah ditetapkan dengan matang dan strategis. Kelembagaan disini sebagai salah satu instrumen pelengkap yang dimiliki oleh DIY untuk menjalankan pembangunan yang diharapkan untuk dicapai dalam periode waktu tertentu. Dimensi dinamika kota disini, menjadi sebuah kewajiban bagi masyarakat yang memiliki ciri khas untuk menggolongkan suatu wilayahnya. Hal

ini menjadi sebuah tuntutan terhadap pemerintah guna melakukan penataan serta penyesuaian perangkat daerah yang disesuaikan peraturan perundang-undangan dan juga kepastian hukum (*rule driven*). Perubahan nomenklatur kelembagaan tak jarang dapat mengganggu struktur birokrasi pemerintahan yang selama ini efektif dan memenuhi kebutuhan-kebutuhan di daerah. Bisa juga dengan perubahan nomenklatur menjadikan struktur pemerintahan suatu daerah menjadi efektif dan dapat mencapai tujuan bersama dengan mudah (Anitasari & Hum, 2017: 3).

Pemerintah daerah diberikan kebebasan untuk menyusun organisasi perangkat daerahnya sebagai bentuk pelaksanaan otonomi daerah. Landasan utama dalam pembentukan perangkat daerah menjadi sebuah lembaga terdapat pada urusan pemerintahan yang menjadi suatu kewenangan daerah. Urusan pemerintah ini terbagi menjadi urusan yang wajib dan urusan pilihan, namun tidak semua urusan pemerintahan memerlukan pembentukan organisasi yang khusus. Dengan adanya prinsip desentralisasi menjadikan kebebasan bagi pemerintah daerah dalam membentuk organisasi dan menajalakan kewenangan yang dimiliki daerah tersebut dengan tetap berpedoman terhadap Undang-undang Nomor. 23 tahun 2014 mengenai Pemerintahan Daerah (Udiyati Ardiani, Supardal, 2021: 149).

Pemerintah DIY memiliki pandangan mengenai terlaksananya Kemuliaan Martabat Manusia Yogyakarta yang meningkat sebagai bentuk perwujudan nilai keistimewaan yang dimiliki DIY. Adapun untuk mewujudkan visinya tersebut Pemerintah DIY memiliki Misi “Lima Kemuliaan” atau disebut “Pancamulia” sebagai berikut (JogjaProv: 2022) :

- 1) Meningkatkan standar kehidupan masyarakat yang adil dan beradab, dengan pengembangan kemampuan dan ketrampilan SDM Yogyakarta yang memiliki daya saing.
- 2) Meningkatkan standar serta aktivitas ekonomi masyarakat, bersama peningkatan yang berlandaskan sumber daya dan ciri khas wilayah lokal guna mendukung perkembangan ekonomi yang adil.
- 3) Meningkatkan keharmonisan hidup bersama dalam masyarakat dan birokrasi yang berdasarkan toleransi, kesopanan dan kebersamaan
- 4) Mewujudkan struktur serta sikap dalam melaksanakan pemerintah yang demokratis.
- 5) Mewujudkan sikap yang memiliki martabat dalam diri aparatur sipil yang menjalankan pemerintahan dengan berlandaskan pada aspek integritas serta menjaga tinggi nilai kejujuran dan rasa malu apabila terlibat tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN).

Sekretariat daerah merupakan sebagai salah satu bagian badan daerah yang memiliki fungsi tugas dalam melaksanakan penyusunan kebijakan dan melakukan koordinasi kedalam pelayanan administratif. Dengan kata lain, sekretariat daerah menjadi salah satu lembaga yang mendukung misi kelima dengan sasaran perilaku aparatur sipil yang menjunjung tinggi nilai-nilai integritas.

Menurut Siswanto struktur organisasi diklasifikasikan berdasarkan pembagian tugas dan menggambarkan berbagai fungsi atau aktivitas yang saling berhubungan sampai batas tertentu, serta menunjukkan tingkat kekhususan

aktivitas kerja (Udiyati Ardiani, Supardal, 2021: 152). Struktur organisasi merujuk pada pembagian tugas, dikelompokkan dan dikoordinasikan secara resmi. Struktur organisasi dapat dikatakan juga usaha dalam suatu struktur organisasi membagi tugas dan pekerjaannya sebagai bentuk usaha menjalankan tujuan bersama. Dengan cara menentukan siapa yang melaksanakan tugas, juga menggambarkan kedudukan serta jenis kewenangan pejabat serta pola hubungan koordinasi yang baik (Udiyati Ardiani, Supardal, 2021: 153).

Menurut French dan Bell menyatakan penataan organisasi merupakan suatu proses sistematis dalam menghubungkan dua faktor yakni perilaku dan praktik organisasi. Dengan bertujuan untuk mendorong serta meningkatkan kompetensi organisasi yang lebih baik. Penataan organisasi dianggap sebagai bentuk penyesuaian organisasi dengan penataan ulang baik dari segi sumber daya manusia maupun strukturnya, baik itu dimaksudkan dalam vertikal maupun horizontal. Dimana pada dasarnya struktur pemerintahan juga dibedakan susunannya secara vertikal dan horizontal (Udiyati Ardiani, Supardal, 2021: 153). Robbins mengklasifikasikan penataan organisasi ke dalam empat jenis sebagai berikut (Udiyati Ardiani, Supardal, 2021: 153)

1. Penataan struktur, yang meliputi perubahan dalam hal hubungan wewenang, mekanisme koordinasi, redesain pekerjaan atau elemen struktural sama;
2. Penataan teknologi, meliputi perubahan dalam hal metode serta pelengkap yang digunakan;

3. Penataan aturan fisik, yakni perubahan organisasi yang meliputi aspek pengaturan kembali ruang dan tata letak tempat kerja;
4. Penataan sumber daya manusia, berkaitan dengan perubahan dalam sikap, keterampilan, kinerja, pola komunikasi, pendapat dan perilaku pegawai.

Dari beberapa pernyataan diatas, penataan organisasi perangkat daerah sesungguhnya hanya ditujukan untuk membentuk atau mewujudkan organisasi perangkat daerah dengan kebutuhan masing-masing wilayah. Namun pada dasarnya kebutuhan pada setiap perangkat daerah sama, hanya saja pada visi dan misi untuk menjalankan pemerintahannya yang berbeda.

Perubahan kelembagaan DIY dilakukan sejak 2020, perubahan tersebut berkaitan dengan Peraturan Gubernur No. 25 Tahun 2019 mengenai Kelembagaan Urusan Keistimewaan pada Pemerintah Kabupaten/Kota dan Kalurahan. Pada kebijakan yang ditetapkan oleh kepala daerah tersebut menyebutkan mengenai dasar nomenklatur kelembagaan dan juga perubahan-perubahan tata nama yang terjadi pada perangkat daerah Kabupaten/kota serta Kalurahan.

Kebijakan otonomi daerah yang memilih desentralisasi sebagai prinsipnya mengakibatkan penyerahan kewenangan dari pusat ke daerah, yang kemudian wewenang menjadi dialihkan kepada daerah dengan diakomodasi oleh struktur kelembagaan. Kewenangan sebagai dasar mengatur kelembagaan, dan kelembagaan menjadi sebuah media atau penyalur untuk melaksanakan kewenangan (Anitasari & Hum, 2017: 5). Terkait dengan hal tersebut, Pemerintah

DIY memiliki kewajiban menerjemahkan dan menyesuaikan urusan-urusan pemerintahnya dalam tata kelembagaan yang tidak bertentangan dengan produk hukum seperti Undang-undang.

Penyesuaian nomenklatur diharapkan sebagai bentuk penyelarasan struktur pemerintah Kabupaten/Kota dalam merealisasikan arah dan sasaran organisasi pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta yang berhubungan dengan pelaksanaan urusan keistimewaan dan pengelolaan tersebut. Pelaksanaan dan penyelarasan keistimewaan ini sebagai bentuk penerapan dari Undang-undang Keistimewaan No. 12 Tahun 2013. Selain itu, yang menjadi aturan pelaksanaannya yakni Peraturan daerah istimewa tentang kelembagaan pemerintah DIY No. 1 Tahun 2018.

Keberadaan nomenklatur kelembagaan ini diharapkan juga sebagai suatu bentuk pembagian kewenangan sesuai dengan sub bidangnya. Alasan Daerah Istimewa Yogyakarta memilih penyebutan dengan bahasa jawa adalah untuk mempertahankan budaya lokalnya dan kembali pada tatanan yang dahulu pada dasarnya menggunakan bahasa jawa. Namun, dengan adanya perubahan nomenklatur kelembagaan tersebut menjadikan beberapa pertanyaan terkait sudah sesuaikah dengan peraturan yang mengaturnya serta tidak berpengaruh pada kewenangan terhadap kelembagaan-kelembagaan yang terdapat pada Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Penyesuaian nomenklatur kelembagaan ini sebagai bentuk kembalinya identitas Daerah Istimewa Yogyakarta yang dahulu. Perubahan nomenklatur kelembagaan ini tidak berpengaruh kepada fungsi, tugas dan kewenangannya pada masing-masing kelembagaan. Namun, hanya saja terdapat sebuah penambahan tugas pemerintahan kecamatan, kelurahan, dan desa dalam urusan pertanahan dan tata ruang (Firdaus, 2019). Meskipun tidak terdapat perubahan pada fungsi, tugas dan kewenangannya, suatu perubahan pastilah memiliki celah dalam hal lainnya. Dengan adanya penambahan tugas sudah pastinya memerlukan pendanaan dalam pelaksanaan keistimewaan. Dalam hal inilah dana keistimewaan yang menjadi suatu hal yang krusial, karena dana keistimewaan juga harus diturunkan ke pemerintah-pemerintah dibawahnya. Selain itu juga, berdampak dan mempengaruhi dalam hal administrasi.

Pada pembagian kekuasaan perubahan nomenklatur juga harus disesuaikan dengan kewenangan-kewenangan pada lembaga perangkat daerah dengan kewenangan masing-masing. Sehingga tidak terjadi tumpang tindih kekuasaan dan juga kesewenang-wenangan. Namun hal tersebut apakah sudah dilakukan demikian, dari beberapa literatur berita penulis mendapati hal yang terjadi sejak adanya perubahan nomenklatur kelembagaan yakni kesulitan dan juga kekeliruan masyarakat dalam penyebutan tata namanya. Dengan adanya hal tersebut maka pemerintah harus menindaklanjuti dengan sosialisasi kembali terkait perubahan nomenklatur kelembagaan kepada masyarakat dengan baik. Hal tersebut guna untuk melanjutkan kembali urusan keistimewaan DIY.

Berdasarkan teori kewenangan, penyesuaian nomenklatur kelembagaan ini juga termasuk ke dalam kekuasaan suatu badan atau pejabat pemerintahan melakukan perubahan pada sistem tata nama kelembagaan. Kewenangan suatu badan tidak serta merta berdasarkan pada keinginan individu saja, akan tetapi didasarkan juga pada kebijakan yang mengatur terkait perubahan tata nama atau nomenklatur kelembagaan yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta. Sama seperti pembagian kekuasaan, bahwa harus ada pembagian kekuasaan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dalam melaksanakan pemerintahan. Adanya suatu kewenangan ini memberikan badan atau pejabat pemerintah untuk melaksanakan tugasnya dan membuat suatu keputusan yang mempunyai dasar aturannya.

Penulis mengartikan, adanya suatu kewenangan ini bertujuan sebagai bentuk dalam pengaturan terhadap kekuasaan yang memiliki predikat lembaga atau pejabat publik. Kewenangan juga dapat disebut tugas yang menjadi tanggungjawab suatu lembaga atau pemerintahan. Adanya kewenangan ini membedakan beberapa tugas yang akan dilaksanakan oleh para pejabat pemerintahan untuk melaksanakan bagian masing-masing. Sehingga tugas yang dilaksanakan oleh pejabat pemerintahan dapat dilakukan dengan cara yang efektif dan sesuai dengan peraturan daerah yang dimana mengaturnya guna mencapai cita-cita bersama.

Pelaksanaan efektivitas dan efisiennya urusan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta juga tidak akan mampu berjalan dengan baik apabila masyarakatnya belum paham akan pemerintahan daerah yang mereka tinggali. Sesuai dengan tujuan dari urusan keistimewaan untuk melayani masyarakatnya dengan asas

partisipasi, dengan kata lain masyarakat turut serta dalam penataan kelembagaan untuk melaksanakan urusan keistimewaan. Hal pentingnya masyarakat juga sebuah komponen pelengkap bagi suatu daerah dan negara, karena suatu daerah atau negara apabila tidak ada masyarakat didalamnya tidak dapat disebut sebagai daerah.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis temuan pada kajian diatas, penulis menyimpulkan sebagai berikut:

1. Perubahan Nomenklatur kelembagaan Daerah Istimewa Yogyakarta disesuaikan dengan Pergub DIY No. 25 tahun 2019 mengenai Pedoman Kelembagaan Urusan Keistimewaan Pemerintah Kabupaten/Kota dan Kalurahan. Perubahan nomenklatur kelembagaan Daerah Istimewa Yogyakarta setelah adanya Peraturan Gubernur Nomor 25 Tahun 2019 menunjukkan muatan menggunakan nomenklatur *berbahasa Jawa*. Perubahan nomenklatur juga sebagai bentuk dari pelaksanaan urusan keistimewaan DIY yang disesuaikan dengan amanat aturan perundang-undangan yang mengatur terkait hak istimewa Yogyakarta yakni Undang-undang Nomor. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Selain itu, aturan tersebut mengatur terkait lembaga pada pemerintahan Yogyakarta yakni Perdais No. 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan pemerintah Daerah Istimewa. Pada Peraturan Daerah Istimewa itu mengatur lembaga khusus yang membantu tugas Gubernur dan Wakil Gubernur yakni, Paniradya Kaistimewaan dan Parampara Praja. Kemudian mengatur juga terkait dinas-dinas yang ada di lembaga pemerintah DIY.

2. Nomenklatur kelembagaan menjadi suatu hal yang penting dalam setiap daerah. Pembentukan kelembagaan juga terkait dengan peraturan hukum yang berlaku menjadi pedoman kebijakannya. Perubahan Nomenklatur kelembagaan di Daerah Istimewa Yogyakarta menjadikan sebuah hal baru sejak 2020. Perubahan nomenklatur dilakukan mulai dari beberapa dinas, kecamatan, hingga kelurahan yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta. Adanya penyesuaian nomenklatur tersebut hanya mengubah dan menambah beberapa fungsi dari perangkat daerah yang terdapat pada lingkup Kabupaten/Kota dan Kelurahan. Namun berdasarkan literatur penulis temukan pada media berita, dampak adanya perubahan nomenklatur kelembagaan tersebut juga mempengaruhi dalam daerah kelurahan pada aspek pendanaan keistimewaan. Selain itu juga didapati masih banyak masyarakat yang kesulitan dan keliru dalam penyebutan nomenklatur-nomenklatur kelembagaan di DIY.

B. Saran

1. Berdasarkan hasil dari pembahasan yang sudah diuraikan diatas, setiap adanya perubahan kebijakan dalam suatu pemerintahan tentunya harus memperhatikan regulasi yang mengaturnya. Nomenklatur kelembagaan juga suatu perubahan yang sangat penting dalam daerah. Sebab, nomenklatur kelembagaan tidak lain tidak bukan menjadi suatu struktur yang membantu kepala daerah dalam menjalankan urusan pemerintahnya.
2. Perubahan nomenklatur kelembagaan sama seperti membentuk kebijakan atau hal baru dalam urusan pemerintahan daerah. Karena dalam setiap

perubahan tentunya ada hal yang dihapuskan atau ditambahkan, dalam hal ini nomenklatur kelembagaan Daerah Istimewa Yogyakarta justru menambahkan beberapa tugas dan fungsi lembaga daerah. Selain itu juga, pemerintah perlu memperhatikan dampak dari adanya perubahan nomenklatur kelembagaan terhadap masyarakat. Sebab, suatu tujuan dibentuknya sebuah kebijakan juga dinikmati dan dijalankan juga oleh masyarakat.