

PROFESIONALISME BIROKRASI DALAM BERNEGOSIASI DENGAN DPRD:  
KASUS NEGOSIASI KEBIJAKAN RENCANA PEMBANGUNAN  
PUSAT SENI DAN KERAJINAN YOGYAKARTA (PSKY)<sup>1</sup>

Asmarawati Handoyo,  
Tutor Jurusan Ilmu Administrasi Negara dan Magister Administrasi Publik UGM  
E-mail: asmarawati\_h@yahoo.com

Hadriyanus Suharyanto  
Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIPOL UGM  
E-mail: hsuharyanto@ugm.ac.id

Ratminto  
Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIPOL UGM  
E-mail: ratminto@yahoo.com

**Abstract**

Bureaucratic professionalism is one of the most important issues in achieving national vision and mission. There are many aspects of bureaucratic professionalism, but this article focus merely on negotiation skills. The main objective of this article is analysing the negotiation process in formulating development plan policy, which named Yogyakarta Art Handicraft and Centre (Pusat Seni dan Kerajinan Yogyakarta/PSKY). The study discusses Sawyer and Guetzkow theory that explain the importance of acquiring antecedent and concurrent factors in negotiation process.

Keywords: bureaucratic professionalism, negotiation skills, antecedent and concurrent factors

**Abstrak**

Profesionalisme birokrasi adalah salah satu persoalan yang paling penting dalam mencapai visi dan misi nasional. Terdapat banyak aspek dalam profesionalisme birokrasi, namun artikel ini hanya akan berfokus pada kemampuan negosiasi. Tujuan utama dari artikel ini adalah menganalisa proses negosiasi dalam merumuskan kebijakan perencanaan pembangunan Pusat Seni dan Kerajinan Yogyakarta (Yogyakarta Art and Handicraft Centre). Kajian ini akan membahas Teori Sawyer dan Guetzkow yang menjelaskan mengenai pentingnya memperoleh antecedent dan concurrent factors dalam proses negosiasi.

Kata kunci: profesionalisme birokrasi, negosiasi, antecedent dan concurrent factors

**PENDAHULUAN**

Profesionalisme birokrasi merupakan tuntutan yang semakin menguat dalam mewujudkan visi pembangunan nasional. Hanya birokrat yang profesional yang akan

dapat mengemban tugas berat dalam rangka pencapaian visi dan misi pembangunan nasional secara amanah. Salah satu aspek penting dari profesionalisme birokrasi adalah kemampuan melakukan negosiasi kebijakan, karena pada era reformasi ini birokrasi dituntut untuk selalu membuat kebijakan publik yang berkualitas secara transparan, partisipatoris dan akuntabel. Artikel di bawah ini mencoba

---

<sup>1</sup>. Artikel ini adalah ringkasan hasil penelitian yang diajukan sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar sarjana di Jurusan Ilmu Administrasi Negara FISIPOL UGM.

untuk mengkaji profesionalisme birokrasi Pemerintah Kota Yogyakarta dalam bernegosiasi dengan DPRD Kota Yogyakarta, khususnya dalam hal melakukan negosiasi kebijakan dalam kasus rencana pembangunan Pusat Seni dan Kerajinan Yogyakarta (PSKY).

## PERMASALAHAN

Mangkraknya lahan eks terminal Umbulhajo membawa dampak turunan berupa matinya aktivitas ekonomi masyarakat dan terganggunya kehidupan sosial masyarakat. Kondisi tersebut memunculkan kritik publik baik dari masyarakat maupun dari DPRD Kota Yogyakarta. Oleh karena itu, Pemkot Yogyakarta memunculkan kebijakan Pusat Seni dan Kerajinan Yogyakarta yang kemudian disebut sebagai PSKY.

Pada tahun 2005, rencana pembangunan PSKY mendapat persetujuan DPRD Kota Yogyakarta meliputi aspek pembiayaan, pengelolaan, maupun konsep PSKY. Sumber pembiayaan akan diperoleh melalui pinjaman kepada Bank Dunia senilai 26 Miliar. Sedangkan konsep yang disepakati adalah konsep sebagaimana konsep pusat seni Suan Lum Thailand, yang memadukan pameran seni, pertunjukkan seni dan kuliner dalam satu area, dengan aktivitasnya selama 24 jam. Namun, gempa bumi yang terjadi pada tanggal 27 Mei 2006 di Yogyakarta dan sekitarnya menyebabkan pihak ketiga mengundurkan diri, karena menilai PSKY tidak lagi menguntungkan untuk dijadikan sebagai tempat investasi. Tidak hanya itu, kebijakan Pemkot Yogyakarta untuk membangun PSKY ini juga mendapat penentangan dari masyarakat khususnya dari kelompok LSM yang mengatasnamakan diri sebagai Aliansi Yogyakarta Tolak Hutang (AYTH). Selama belum ada kejelasan terhadap

tindak lanjutnya, rencana pembangunan PSKY kemudian dikembalikan kepada Pemkot Yogyakarta.

Pada akhir tahun 2007, Pemkot Yogyakarta meminta kepada DPRD Kota Yogyakarta untuk kembali membahas rencana pembangunan PSKY. Pada pembahasan tahap kedua ini, terjadi perbedaan pendapat mengenai sumber pembiayaan pembangunan PSKY. Pemkot Yogyakarta tetap berkeinginan untuk menggunakan skema pinjaman Bank Dunia sebagai sumber pembiayaan, sedangkan DPRD Kota Yogyakarta menolak usulan tersebut dan menyarankan untuk menggunakan APBD. Perbedaan usulan kebijakan juga terjadi dalam penentuan pihak pengelola. Pihak pengelola yang semula menggunakan pihak ketiga, diusulkan Pemkot Yogyakarta untuk menggunakan Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) yang notabene berada pada jalur birokrasi Pemkot. Hal ini ditolak DPRD yang sekaligus mengusulkan agar pengelolaan PSKY diserahkan kepada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) untuk memudahkan dewan melakukan pengawasan langsung.

Setelah beberapa kali pembahasan dan lobi-lobi yang cukup alot, akhirnya muncul beberapa keputusan bagi keberlanjutan nasib PSKY. Beberapa keputusan tersebut yaitu: pertama, pencabutan keputusan DPRD Kota Yogyakarta No. 08/K/DPRD/2005 mengenai persetujuan DPRD Kota Yogyakarta terhadap peminjaman Pemkot Yogyakarta kepada Bank Dunia untuk pembangunan PSKY; dan kedua, ditetapkannya APBD sebagai sumber pembiayaan PSKY.

DPRD memenangkan alternatif kebijakan yang diajukannya dalam proses pembahasan PSKY. Hal ini merupakan fenomena yang sangat menarik, karena ternyata bertentangan dengan asumsi yang selama ini ada. Asumsi yang ada menyatakan

bahwa menguatnya legitimasi kepala daerah, kemampuan teknokratis eksekutif, dan dekatnya hubungan eksekutif dengan pemerintah pusat berbanding lurus dengan keberhasilan Pemkot dalam memenangkan kebijakan yang diusulkannya. Dalam kenyataannya, meskipun kedudukan DPRD Kota dalam UU No. 32 tahun 2004 tidak lagi dominan sebagaimana diatur di dalam UU No. 22 tahun 1999, namun justru usulan DPRD Kota Yogyakarta yang berhasil menjadi produk kebijakan. Kemenangan DPRD Kota Yogyakarta dan kalahnya Pemkot Yogyakarta ini tentu saja sangat dipengaruhi oleh kemampuan masing-masing pihak dalam menegosiasikan kebijakan.

Dari fenomena tersebut, menarik kiranya untuk mengetahui penyebab kemenangan DPRD Kota Yogyakarta dan kekalahan Pemkot Yogyakarta dalam mengupayakan usulan alternatif kebijakannya agar menjadi produk akhir kebijakan PSKY. Sehingga dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut: Bagaimanakah profesionalisme birokrasi Pemerintah Kota Yogyakarta dalam negosiasi kebijakan rencana pembangunan Pusat Seni dan Kerajinan Yogyakarta?

Pertanyaan di atas kemudian dirinci ke dalam dua pertanyaan penelitian turunan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah perbandingan otoritas dan kapasitas kelembagaan birokrasi Pemerintah Kota Yogyakarta dan DPRD Kota Yogyakarta?
2. Bagaimanakah dinamika negosiasi antara birokrasi Pemerintah Kota Yogyakarta dengan DPRD Kota Yogyakarta dalam pembahasan kebijakan Pusat Seni dan Kerajinan Yogyakarta?

#### TINJAUAN PUSTAKA

Penelitian ini menggunakan dua konsep pokok yaitu Kebijakan Publik dan

Negosiasi. Pembahasan banyak difokuskan pada konsep Negosiasi yang terdiri dari antecedent factor dan concurrent factor, sebagai faktor-faktor yang mempengaruhi hasil akhir dari proses negosiasi. Oleh karena itu, dilakukan elaborasi antara teori Kebijakan Publik dan Negosiasi.

Pengertian dari kebijakan publik umumnya dilekatkan kepada subyek pemerintah. Dari pengertian kebijakan publik menurut Dye dan James E. Anderson (dalam Irfan Islamy. 2003:18-19), Carl Friedrich (dalam Saiful Arief. 2006:3), serta Allison dan Zelikow (dalam Riant Nugroho Dwidjowijoto. 2007:163-168), dapat disimpulkan bahwa proses perumusan kebijakan publik terjadi di dalam domain pemerintah, dan besar kemungkinannya terjadi dalam situasi konflik. Hal ini dikarenakan setiap pihak membawa kepentingannya masing-masing, yang dengan otoritas dan kapasitasnya berusaha mempengaruhi keberadaan sumber daya kebijakan yang terbatas. Proses ini khususnya terjadi pada tahap adopsi kebijakan yaitu tahapan dimana alternatif-alternatif kebijakan yang diusulkan diharapkan dapat menjadi sebuah kebijakan, yang oleh Dunn dan Nugroho (PLOD dan Partnership. 2006), menyebutnya sebagai tahap politisasi kebijakan.

Menurut Allison dan Zelikow (PLOD dan Partnership. 2006), untuk menyelesaikan konflik, masing-masing pihak akan melakukan "tawar-manawar" hingga lahir sebuah keputusan kebijakan. Karena itu cara pandang terhadap kebijakan publik tidak hanya dilihat sebagai masalah teknokratis semata, namun juga harus dipandang sebagai hasil kompromi politik diantara pihak-pihak yang memiliki otoritas dan kepentingan. Kompromi inilah yang kemudian disebut sebagai negosiasi

Sedangkan pengertian negosiasi dalam penelitian ini diambil dari pendapat

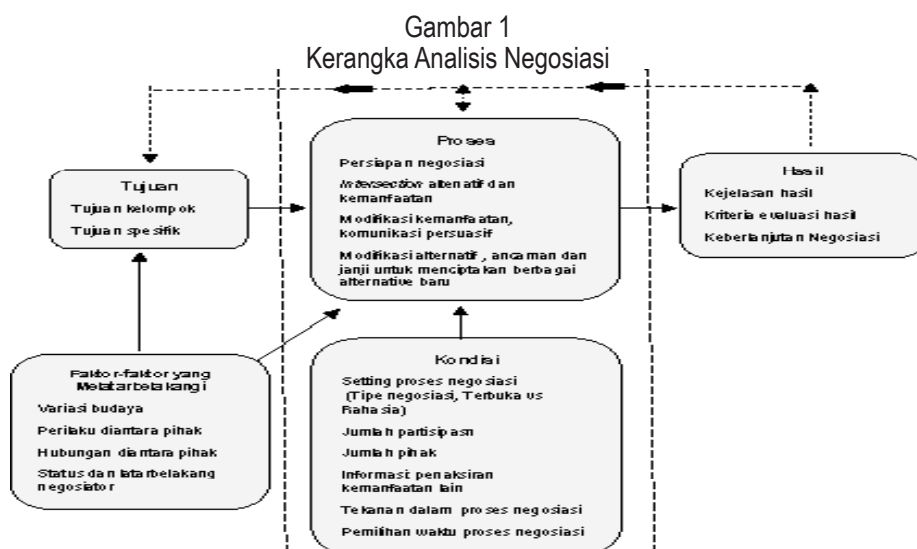
beberapa ahli, diantaranya Ikle' (dalam Maharani Hapsari. 2001), Sawyer dan Guetzkow (Jack Sawyer and Harold Guetzkow. 2006:119), dan PLOD (Materi Workshop, 2006). Dari pengertian negosiasi beberapa ahli tersebut, dapat disimpulkan bahwa negosiasi merupakan instrumen yang dapat digunakan sebagai upaya untuk menciptakan kesepakatan di tengah situasi konflik, karena adanya perbedaan kepentingan.

Tidak semua proses perumusan kebijakan publik dapat dimasukkan dalam analisis negosiasi kebijakan. Roy J. Lewicki, Bruce Barry dan David M. Saunders.(2007:4-5) memberikan enam karakteristik umum suatu proses perumusan kebijakan publik dapat dimasukkan dalam situasi negosiasi. Pertama, adanya dua pihak atau lebih, baik individu, kelompok, atau organisasi. Kedua, adanya konflik kepentingan diantara pihak-pihak tersebut, dan masing-masing pihak berupaya mencari cara pemecahan konflik yang ada. Ketiga, masing-masing pihak memiliki pilihan, karena negosiasi di-maksudkan agar diperoleh kesepakatan sehingga didapatkan hasil yang lebih baik dibanding jika tidak melakukan negosiasi.

Keempat, selama melakukan negosiasi terjadi proses memberi dan menerima atau kompromi. Diharapkan masing-masing pihak bersedia memodifikasi atau merubah tuntutan-tuntutannya agar tercapai kesepakatan. Kelima, negosiasi terjadi ketika pihak-pihak yang bersengketa memilih untuk menemukan solusi mereka sendiri daripada menyerahkan perselisihan pada otoritas yang lebih tinggi untuk membuat kesepakatan. Keenam, Sukses tidaknya negosiasi melibatkan resolusi yang terukur dan resolusi yang tidak terukur.

Menurut Sawyer dan Guetzkow (Sawyer dan Guetzkow, op. cit., hal. 120) analisis terhadap proses negosiasi dapat ditentukan dari lima aspek, lima aspek tersebut dapat dilihat melalui skema analisis situasional negosiasi sebagaimana dapat dilihat ilustrasinya di dalam gambar 1 di bawah ini.

Berdasarkan skema situasi negosiasi tersebut, aspek-aspek yang dapat mempengaruhi hasil akhir dari suatu proses negosiasi dapat diamati melalui dua aspek antara lain antecedent factor yaitu aspek-aspek yang berada di internal negosiator dan



Sumber: Jack Sawyer and Harold Guetzkow. hal 121

concurrent factor yaitu proses dan konteks yang terjadi selama berlangsungnya negosiasi. Adapun penjelasan masing-masing faktor dapat dibaca dalam sub bab di bawah ini.

#### Antecedent Factor

Menurut Winarno (2005:47-58), terdapat bermacam-macam pendekatan untuk mempelajari perilaku aktor dari seluruh sistem politik, salah satunya adalah pendekatan kelembagaan. Dalam pendekatan kelembagaan, analisis kegiatan politik dipusatkan di sekitar lembaga-lembaga pemerintah tertentu. Dalam penelitian ini, karena negosiatornya adalah lembaga pemerintah, maka otoritas dan kapasitas kelembagaan yang dimiliki legal formal menjadi komponen antecedent factor negosiator.

Otoritas berasal dari kata *authority* yang berarti kewenangan. Otoritas memiliki keterhubungan yang erat dengan kekuasaan (*power*), namun tidak selalu *reciprocal*. Thoha (2008:289-290) memberikan definisi ke-kuasaan (*power*) sebagai suatu sumber yang bisa atau tidak bisa dipergunakan. Penggunaan kekuasaan selalu mengakibatkan perubahan yang memungkinkan seseorang atau kelompok dapat mengubah suatu perilaku sesuai dengan yang diinginkan. Perubahan ini dirumuskan sebagai pengaruh (*influence*), yang merupakan kemampuan seseorang untuk mengubah orang atau kelompok lain dalam cara yang spesifik. Otoritas (*authority*) dirumuskan sebagai tipe khusus dari kekuasaan yang secara asli melekat pada jabatan. Dengan demikian, otoritas adalah kekuasaan yang dilegitimasi oleh suatu peranan formal seseorang dalam suatu organisasi. Sehingga dapat diartikan, seseorang atau sesuatu kelompok yang memiliki otoritas namun tidak memiliki kekuasaan, maka otoritas tersebut dapat dikatakan mengalami kemandulan atau

kehilangan fungsinya. Sedangkan seseorang atau sesuatu kelompok yang melakukan tindakan atas nama kekuasaan namun tidak diakui legitimasinya, maka tindakannya dapat dikatakan sebagai perilaku ilegal. Otoritas dan kapasitas kelembagaan yang dimiliki DPRD dan Pemda diperoleh dan diatur di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Antara DPRD Kota dan Pemkot memiliki basis kelembagaan yang berbeda, terutama dalam proses pembuatan kebijakan. Dilihat dari basis utamanya, DPRD Kota merupakan lembaga yang berbasis partai politik sedangkan Pemkot berbasis birokrasi. Selama ini partai politik dikenal sebagai kendaraan untuk mendulang suara. Sementara itu birokrasi dikenal sebagai institusi yang kaya akan ide-ide kebijakan, namun kadang dinilai birokratis. Perbedaan kapasitas dan basis organisasi kedua lembaga pemerintahan ini nampak seperti pada tabel 1 berikut ini.

#### Concurrent Factor

Selain komponen antecedent factor, terdapat komponen concurrent factor sebagai faktor yang dapat mempengaruhi hasil dari proses negosiasi. Komponen tersebut meliputi tindakan atau pola tindakan dan komunikasi dalam proses negosiasi serta konteks tertentu selama terjadinya proses negosiasi.

Dalam mengartikulasikan kepentingannya, seorang negosiator perlu melakukan

Tabel 1  
Perbedaan Basis dan Kapasitas Kelembagaan Legislatif dan Eksekutif.

Dewan	Birokrasi
(1) Basis Kekuasaan	
Sekolah partai politik yang berkuasa atau masuk ke dalam dewan adalah representasi dan wadah aspirasi rakyat.	Birokrasi mempunyai keahlian, pengalaman, informasi, profesional, dan lain-lain.
(2) Tugas/ fungsi	
Membawa aspirasi publik dan membuat keputusan politik.	Menjalankan/ melaksanakan keputusan dan memberikan pelayanan publik.
(3) Citra Diri	
Pencipta solidaritas ( <i>solidarity maker</i> )	Administrator
(4) Durasi Bekerja/ Berkuasa	
Partai yang memegang jabatan eksekutif atau di dewan bersifat kekal/ sementara berdasarkan pemilu.	Birokrasi bekerja secara berkelanjutan yang tidak mengikuti perubahan pemerintahan. Pemerintahan partai bisa berubah tapi birokrasi tidak bisa berubah.
(5) Organisasi	
Partai/ dewan punya organisasi yang relatif otonom dan desentralistik.	Organisasi birokrasi memiliki kecenderungan sentralistik dan hierarkis.
(6) Pendekatan	
Partai/ dewan menerapkan pendekatan 'politik' dan populis.	Birokrasi menerapkan pendekatan yang administratif-birokratik dan teknokratik.
(7) Pola rekrutmen	
Pejabat politik/ anggota dewan dari partai dipilih melalui Pemilu.	Birokrat diseleksi/ diangkat lewat sistem karir yang didasarkan pada prinsip-prinsip teknokratis.
(8) Tanggungjawab	
Pejabat politik/ anggota dewan dari partai politik bertanggung jawab pada rakyat yang memilihnya (konstituen).	Birokrat bertanggung jawab pada pejabat politik dan partai yang terpilih.

Sumber: Disarikan dari Etzioni-Halevy (1983) dalam PLOD UGM dan DPRD Karangasem. 2006. "Tantangan Baru DPRD" dalam Reaktualisasi Fungsi DPRD Menghadapi Tantangan di Era Otonomi Daerah. Yogyakarta: S2 PLOD UGM.

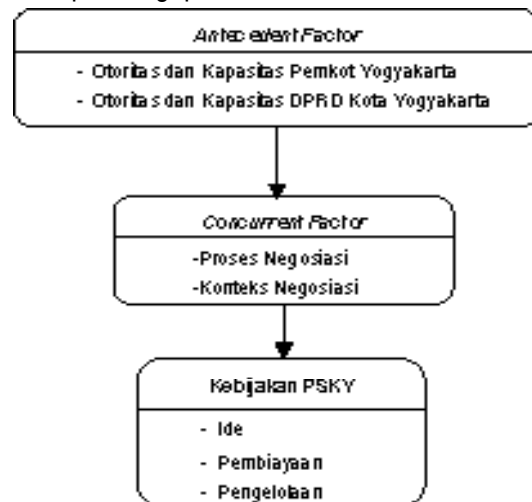
tindakan atau pola tindakan yang strategis dan komunikasi yang persuasif. Tindakan dan komunikasi tersebut diharapkan dapat mempengaruhi atau meningkatkan keyakinan pihak lain atas usulan kebijakannya. Salah satunya dimungkinkan melalui argumentasi yang dikomunikasikan secara persuasif. Umumnya tiap pihak yang melakukan negosiasi akan menggunakan salah satu atau beberapa model argumentasi dalam membuat pernyataan kebijakan. Semakin tepat pilihan argumentasi kebijakan yang dipilih semakin meyakinkan dan kuat pengaruh deskripsi kebijakan yang diusulkan.

Proses negosiasi juga dipengaruhi oleh kondisi-kondisi situasional tertentu yang ikut mempengaruhi hasil dari negosiasi. Berdasarkan skema Sawyer dan Guetzkow, situasional tersebut diantaranya berupa tekanan-tekanan dalam proses negosiasi dan ketepatan momentum untuk melakukan negosiasi. Pendapat serupa juga diungkapkan oleh Winarno (2005:93) dengan menyebutkan bahwa tekanan-tekanan yang mempengaruhi tersebut diantaranya tekanan politik dan sosial, kondisi ekonomi, persyaratan prosedural, komitmen yang pernah ada sebelumnya, dan sempitnya waktu.

#### ASUMSI PENELITIAN

Untuk menghasilkan produk akhir kebijakan dilakukan proses pembahasan termasuk didalamnya upaya negosiasi. Alternatif kebijakan lembaga mana yang akan menjadi produk kebijakan tergantung pada kemampuannya dalam mengoptimalkan faktor-faktor yang mempengaruhi dinamika negosiasi. Realitanya, perubahan otoritas dan kapasitas Pemkot Yogyakarta dan DPRD Kota Yogyakarta pada UU No. 32 tahun

2004 tidak selalu memberikan perubahan bargaining position masing-masing lembaga dalam bernegosiasi. Faktor-faktor tersebut, sebagai mana dijelaskan sebelumnya, yaitu antecedent factor dan concurrent factor, sebagai faktor yang berpengaruh dalam dinamika negosiasi. Antecedent factor tersebut diantaranya yaitu otoritas dan kapasitas kelembagaan. Sedangkan concurrent factor yang dapat mempengaruhi diantaranya, kemampuan dalam argumentasi kebijakan dan konteks negosiasi. Oleh karena itu, asumsi yang digunakan sebagai panduan peneliti ke lapangan adalah jika salah satu pihak mampu mengoptimalkan antecedent factor dan concurrent factor dengan baik, maka usulan kebijakannya yang akan diadopsi menjadi kebijakan PSKY. Sebaliknya pihak yang tidak mampu mengoptimalkan antecedent factor dan



Dari gambar tersebut, tampak bahwa masing-masing lembaga memiliki otoritas dan kapasitasnya masing-masing yang dipergunakan dalam melakukan proses negosiasi serta dalam mempengaruhi proses dan situasi yang terjadi selama negosiasi. Kemampuan mengoptimalkan otoritas dan kapasitasnya, serta penguasaan proses dan konteks negosiasi, memberikan dua kemungkinan bagi masing-masing lembaga yaitu memenangkan alternatif kebijakan yang diusulkannya atau kalah jika tidak mampu mengoptimalkan keberadaan faktor-faktor tersebut.

## METODE PENELITIAN

Terbatasnya informasi mengenai proses negosiasi kebijakan PSKY, mengarahkan peneliti pada jenis penelitian eksploratif dengan pendekatan kualitatif. Sasaran penelitian meliputi anggota DPRD Kota Yogyakarta, pejabat Pemkot Yogyakarta, wartawan media masa lokal dan LSM anggota Aliansi Yogyakarta Tolak Hutang (AYTH)<sup>2</sup>. Sumber data utama diperoleh melalui wawancara yang dipilih melalui purposive sampling dan didukung oleh studi kepustakaan.

Wawancara kepada DPRD Kota Yogyakarta difokuskan kepada anggota Komisi II yang membidangi aspek Perekonomian dan Keuangan. Terdapat tiga narasumber dari DPRD Kota Yogyakarta yaitu Sinarbiyat Nujanat (Ketua Komisi II DPRD Kota Yogyakarta dari Fraksi Demokrat), Awang Nuryanto (Anggota Komisi II DPRD Kota Yogyakarta dari Fraksi Amanat Nasional), Zuhriif Hudaya (Anggota Komisi II DPRD Kota Yogyakarta sekaligus

Ketua Fraksi Keadilan Sejahtera). Dari pejabat Pemkot Yogyakarta terdapat dua narasumber yaitu Aman Yuriadijaya (Kepala Bappeda Kota Yogyakarta) dan Sugeng Darmanto (Kepala Bidang Perdagangan Disperindagkoptan Kota Yogyakarta). Selain itu informasi juga diperoleh dari hasil wawancara dengan LSM dan Wartawan. Wawancara dengan LSM difokuskan pada dua anggota AYTH yaitu IDEA dan Forum LSM. Sedangkan kepada wartawan difokuskan kepada dua surat kabar harian (SKH) lokal yang intensif memberitakan rencana pembangunan PSKY, yaitu SKH Radar dan Bernas Yogyakarta.

Analisis dilakukan melalui proses pengkodean. Sebagaimana dikemukakan oleh Strauss dan Corbin (2003:51) pengkodean merupakan proses penguraian data, pengkonsepan, dan penyusunan kembali dengan cara baru. Analisis penelitian diawali dengan pengkodean terbuka yaitu pemberian label konseptual pada fenomena-fenomena. Data-data yang memiliki kesamaan konsep dan tipologi diklasifikasikan dalam satu kategori yang sama. Pengkodean dilengkapi dengan pemberian atribut atau karakteristik yang menggambarkan sifat dari fenomena dalam bentuk subkategori. Langkah kedua, dilakukan pengkodean berporos yaitu membuat hubungan antar subkategori. Pada pengerjaan akhir, peneliti membuat hubungan diantara kategori-kategori yang ada. Dari keterhubungan tersebut, lahirlah kesimpulan sebagai hasil penelitian.

## SITUASI KELEMBAGAAN DAN POLITIK PEMERINTAHAN KOTA YOGYAKARTA

2. AYTH merupakan gabungan dari LSM-LSM diantaranya IDEA, AJI Yogyakarta, Forum LSM, LBH Yogyakarta, Yasanti, LAY, SP, Kinasih, IHAP, IRE, Cindelaras, SAPDA, yang dikoordinasi oleh Wasingatu Zakiyah dari IDEA.



## OTORITAS DAN KAPASITAS DPRD KOTA YOGYAKARTA

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 merubah otoritas DPRD maupun otoritas kepala daerah. Undang-Undang No. 32 tahun 2004 memperlemah otoritas DPRD Kota Yogyakarta. DPRD Kota Yogyakarta tidak lagi memiliki otoritas untuk mengangkat maupun memberhentikan Walikota atau Wakil Walikota Yogyakarta. DPRD Kota Yogyakarta juga tidak lagi memiliki otoritas untuk meminta laporan pertanggungjawaban (LPJ) Walikota atau Wakil Walikota dalam menjalankan kepemimpinannya. Dengan demikian secara konstitusional dominasi DPRD Kota Yogyakarta berkurang dan kedudukan Walikota atau Wakil Walikota semakin independent terhadap DPRD Kota Yogyakarta.

Sebagaimana lembaga legislatif, DPRD Kota Yogyakarta memiliki tiga fungsi dasar yaitu legislasi, penganggaran dan pengawasan. Fungsi legislasi diwujudkan dengan membentuk Peraturan Daerah (Perda) bersama Pemkot. Fungsi anggaran diwujudkan dalam penyusunan dan penetapan APBD bersama Pemkot dan fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, perda, serta kebijakan yang ditetapkan oleh Pemkot. Tiga fungsi tersebut yang menjadikan keberadaan setiap kebijakan dan anggaran tidak menjadi keputusan mutlak Pemkot, sehingga dimungkinkan adanya pembahasan dan negosiasi antara Pemkot dan DPRD, termasuk dengan kebijakan PSKY. Dengan demikian, tidak ada kebijakan Pemkot Yogyakarta tanpa persetujuan DPRD Kota Yogyakarta.

Sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD Kota Yogyakarta memiliki alat-alat kelengkapan antara lain; Pimpinan, Panitia Musyawarah,

Komisi, Badan Kehormatan, Panitia Anggaran, dan Alat Kelengkapan Lain yang diperlukan. Diantara alat kelengkapan DPRD Kota Yogyakarta yang memiliki keterkaitan erat dengan kebijakan PSKY adalah Komisi dan Panitia Anggaran.

Dalam negosiasi kebijakan PSKY, komisi di DPRD Kota Yogyakarta yang banyak berperan adalah komisi II. Hal ini disebabkan, kebijakan PSKY berhubungan erat dengan bidang perdagangan, perindustrian, pariwisata, dan keuangan daerah. Anggota Komisi II DPRD Kota Yogyakarta terdiri dari 10 orang yang diketuai oleh RM. Sinarbiyat Nujanat dari Fraksi Demokrat. Komisi II terdiri dari 10 orang dengan komposisi 1 dari fraksi Demokrat, 2 dari fraksi Amanat Nasional, 3 fraksi Golongan Karya, 2 fraksi Demokrasi Indonesia, dan 2 fraksi Keadilan Sejahtera. Selain komisi, alat kelengkapan lain yang terkait erat dengan kebijakan PSKY adalah Panitia Anggaran (Panggar). Komposisi anggota Panggar DPRD Kota Yogyakarta terdiri dari 3 orang dari fraksi Demokrat, 5 orang dari fraksi Amanat Nasional, 3 orang dari fraksi Golongan Karya, 7 orang dari fraksi Demokrasi Indonesia, 3 orang dari fraksi Keadilan Sejahtera dan 1 orang sekretaris DPRD sebagai sekretaris Panggar.

Jumlah kursi DPRD Kota Yogyakarta yang diperebutkan partai-partai peserta pemilu 2004 berjumlah 35 kursi. Berdasarkan pemilu 2004 perolehan jumlah kursi masing-masing partai politik untuk DPRD Kota Yogyakarta dapat dilihat dalam tabel 2 sebagai berikut.

Tabel 2  
Komposisi Perolehan Jumlah Kursi Partai Politik Untuk DPRD Kota Yogyakarta Periode Th. 2004-2009

Dari komposisi perolehan kursi tersebut dapat dikatakan tidak ada dominasi ekstrem dalam keterwakilan partai politik di DPRD Kota Yogyakarta. Berdasarkan

No.	Nama Partai	Kursi
1.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P)	11
2.	Partai Amanat Nasional (PAN)	9
3.	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	5
4.	Partai Golongan Karya (Golkar)	5
5.	Partai Demokrat	4
6.	Partai Persatuan Pembangunan	1
	Total	35

Sumber: Profil dan Tata Tertib DPRD Kota Yogyakarta, 2008.

Tabel 3  
Komposisi Fraksi-fraksi di DPRD Kota Yogyakarta  
Periode Tahun 2004-2009

Sebagai lembaga perwakilan rakyat, DPRD Kota Yogyakarta memiliki tanggung jawab moril untuk menjaring

No	Nama Fraksi	Jumlah Anggota	Persentase
1.	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F. PDI-P)	11	31,43
2.	Fraksi Partai Amanat Nasional (F. PAN)	9	25,71
3.	Fraksi Keadilan Sejahtera (F. KS)	5	14,29
4.	Fraksi Partai Golongan Karya (F. PG)	5	14,29
5.	Fraksi Partai Demokrat (F. D&P)	5	14,29
	Total	35	100

undangan anggota dewan dapat mempengaruhi popularitas dan keyakinan masyarakat kepada anggota dewan dan partainya. Sebagaimana

AYTH yang lebih memilih menyampaikan tuntutan langsung kepada DPRD Kota Yogyakarta. Menurut AYTH, dewan lebih terbuka kepada LSM dibandingkan Pemkot Yogyakarta<sup>3</sup>. Secara moril dewan memiliki kewajiban untuk menindaklanjuti tuntutan masyarakat dan LSM.

#### Situasi Politik DPRD Kota Yogyakarta

Partai-partai yang menduduki kursi di DPRD Kota Yogyakarta dapat diklasifikasikan menjadi dua kelompok yaitu kelompok koalisi eksekutif dan kelompok oposisi. Berdasarkan konstelasi partai politik pada Pemilu 2006, terdapat empat partai koalisi eksekutif dan dua partai oposisi. Empat partai koalisi tersebut yaitu Partai PAN, Partai Golkar, Partai Demokrat dan Partai Persatuan Pem-bangunan. Dengan demikian terdapat 19 (54,29%) kursi di dewan yang berkoalisi dengan Partai PAN, partai asal dari walikota/ wakil walikota terpilih, yang kemudian dapat diartikan sebagai pendukung walikota. Sedangkan untuk kelompok oposisi, terdapat dua partai oposisi eksekutif di dalam

3. Wawancara dengan Wasingatu Zakiyah, Koordinator Aliansi AYTH dari LSM IDEA, 21 Agustus 2009, Pkl. 11.00-12.30 WIB.

DPRD Kota yaitu Partai PDI-P dan PKS, sebanyak 16 (45,71%) kursi. Dengan demikian jumlah kelompok koalisi lebih banyak tiga kursi. Begitupula dalam komisi II dan Panggar, partai koalisi eksekutif memiliki keunggulan jumlah di dalamnya. Sehingga apabila dalam pembahasan di dalam DPRD Kota Yogyakarta mengalami deadlock, kemudian dilakukan voting dan masing-masing anggota koalisi maupun oposisi tetap berkomitmen, maka hasil voting dapat dimenangkan pihak koalisi eksekutif dan kebijakan yang diusulkan oleh Pemkot Yogyakarta dapat berhasil menjadi produk akhir kebijakan.

Pembahasan kebijakan PSKY di DPRD Kota Yogyakarta sebagian besar diputuskan melalui Rapat Komisi dan Rapat Paripurna. Partai anggota koalisi eksekutif menempati posisi-posisi strategis di dalam DPRD Kota Yogyakarta. Posisi tersebut yaitu Ketua Umum DPRD Kota Yogyakarta yang berasal dari fraksi Amanat Nasional, dan ketua komisi II yang berasal dari partai Demokrat. Namun realitanya di lapangan, posisi-posisi penting tersebut tidak memiliki cukup pengaruh terhadap hasil keputusan dewan. Dalam kultur di lingkungan DPRD Kota Yogyakarta, suara yang paling berpengaruh adalah suara dari individu yang vokal dalam menyampaikan argumen-argumen kebijakan. Kevokalan dalam berargumen di DPRD Kota Yogyakarta sendiri didominasi oleh anggota dewan yang berasal dari partai oposisi<sup>4</sup>

Disamping tidak efektifnya posisi-posisi strategis dalam mempengaruhi kebijakan di internal dewan, friksi yang terjadi pada partai-partai koalisi eksekutif juga menjadi salah satu faktor yang memperlemah dukungan kebijakan kepada walikota Herry Zudianto. Dalam pembahasan kebijakan PSKY, masing-masing partai koalisi eksekutif nyatanya tidak memberikan dukungan atas rencana Pemkot

Yogyakarta untuk berhutang kepada Bank Dunia. Salah satunya disebabkan karena tidak adanya kontrak politik diantara partai-partai koalisi eksekutif<sup>5</sup>

Dengan tidak adanya kontrak politik menandakan bahwa koalisi yang dibangun diantara partai-partai koalisi eksekutif terbatas hanya bersifat politis untuk mendulang suara dalam proses pilkada 2006. Akibatnya tidak ada komitmen lebih jauh diantara partai-partai tersebut untuk mendukung setiap kebijakan Walikota. Selain tidak mendapat dukungan dari partai-partai koalisinya di DPRD Kota Yogyakarta, di internal PAN sendiri juga terjadi friksi dalam mendukung rencana kebijakan PSKY Herry Zudianto<sup>6</sup> Dengan demikian dapat diketahui, koalisi politik eksekutif lemah sehingga tidak dapat mendukung posisi walikota dalam negosiasi kebijakan PSKY.

#### Otoritas dan Kapasitas Pemkot Yogyakarta

Berdasarkan Undang-undang No. 32 tahun 2004 posisi Pemkot Yogyakarta diperkuat. Walikota/ wakil walikota tidak lagi dapat diangkat/ diberhentikan oleh DPRD Kota Yogyakarta karena dipilih langsung oleh masyarakat melalui pilkada. Tidak hanya itu, walikota dan wakil walikota tidak lagi memiliki kewajiban untuk memberikan laporan pertanggungjawabannya kepada DPRD Kota Yogyakarta. Dengan demikian, legitimasi masyarakat kepada Walikota atau Wakil Walikota semakin kuat dan memiliki independensi terhadap DPRD Kota Yogyakarta.

Dalam menjalankan tugasnya, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah yang memiliki kemampuan teknokratis dan

4. Wawancara dengan Didik, wartawan Bernas Yogyakarta, 13 Agustus 2009, Pkl. 19.00-20.30 WIB.

5. Wawancara dengan Wasingatu Zakiyah, Koordinator Aliansi AYTH dari LSM IDEA, 21 Agustus 2009, Pkl. 11.00-12.30 WIB.

6. Ibid.

pengalaman dalam kebijakan publik. Perangkat daerah merupakan lembaga pemda yang bertugas membantu dan bertanggungjawab kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perangkat daerah Kota Yogyakarta antara lain Sekretariat Daerah, Dinas-Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan dan Kelurahan yang dibentuk berdasarkan peraturan daerah.

Selain itu eksekutif adalah pemegang anggaran dan pemilik otoritas untuk memakai anggaran. Sehingga pemahaman mengenai anggaran dan kondisi keuangan daerah ada pada eksekutif. Tim Anggaran Eksekutif (TAE) Pemkot Yogyakarta terdiri dari Sekda sebagai koordinator, Bappeda sebagai sekretarisnya, dan anggota-anggotanya terdiri dari Asisten Sekda, Keuangan, Dinas Aset Daerah, Hukum, Pengendalian Pembangunan dan Organisasi. Tugas dari tim ini yaitu menyusun perencanaan, khususnya perangkaan rencana PSKY, kemudian mengkomunikasikannya kepada DPRD Kota Yogyakarta.

#### Situasi Politik Pemkot Yogyakarta

Herry Zudianto merupakan kepala daerah incumbent setelah sebelumnya memimpin Pemkot Yogyakarta periode 2001-2006. Dengan kemenangannya yang kedua, Kota Yogyakarta dipimpin kembali oleh Herry Zudianto untuk periode 2006-2011. Dalam kurun waktu lima tahun tersebut, Herry Zudianto dituntut untuk dapat merealisasikan janji politiknya kepada masyarakat.

Latar belakang Herry Zudianto adalah pengusaha di bidang pertekstilan. Sebelum aktif di Partai Amanat Nasional, Herry Zudianto menjadi fungsionaris Pengurus Wilayah Muhammadiyah dalam majelis ekonomi. Karir politiknya pada periode pertama Partai PAN berdiri, diawali dengan menjabat sebagai bendahara DPW PAN DIY (Achmad Nurmandi. 2008. [www.digilib.ui.ac.id](http://www.digilib.ui.ac.id)). Berbeda dengan

Herry Zudianto yang memiliki karier politik, wakil walikota Haryadi Suyuti sebelum menjadi wakil walikota lebih banyak berkariernya dalam bidang saham/bursa efek dan pada perusahaan-perusahaan swasta nasional. Dengan latar belakang sebagai pengusaha tersebut, Herry Zudianto dan Haryadi Suyuti dikenal sebagai pemimpin yang dinamis dan mudah menangkap peluang, begitupula dalam membuat kebijakan.

Banyak pihak telah memprediksi kemenangan pasangan ini dengan melihat pada faktor incumbent Herry Zudianto, yang dinilai menjadi investasi politik yang sangat baik selama kepemimpinannya. Selama memimpin, Herry Zudianto dinilai tidak pernah membuat kebijakan yang kontroversial, pemkot beberapa kali meraih penghargaan nasional, kebijakannya banyak yang cenderung responsif dan disertai dengan efektifnya mesin-mesin partai yang tergabung dalam KRJ (Bambang Purwoko. 2006. [www.bpurwoko.staff.ugm.ac.id](http://www.bpurwoko.staff.ugm.ac.id)).

Namun dibalik keunggulan-keunggulan tersebut, beberapa pihak juga menyebutkan beberapa kelemahan kepemimpinan Herry Zudianto di internal birokrasi dan dalam diskresi kewenangan di level bawah. Terdapat kegelisahan dan resistensi cukup tinggi para birokrat di jajaran pemerintah kota Yogyakarta terhadap kepemimpinan Herry Zudianto (Bambang Purwoko. 2006. [www.bpurwoko.staff.ugm.ac.id](http://www.bpurwoko.staff.ugm.ac.id)). Herry Zudianto dikatakan sering mendadak merubah kebijakan yang sudah dirumuskan dan disepakati sehingga menyulitkan pejabat-pejabat birokrat. Akibatnya terjadi friksi antara kepala daerah dan pejabat-pejabat birokrasi. Hal ini dimungkinkan karena latar belakang Herry Zudianto sebagai pengusaha yang cenderung responsif melihat potensi dan cepat menangkap peluang sehingga lebih terbuka terhadap perubahan bagi pengembangan kota Yogyakarta<sup>7</sup>.

Ditambah lagi, pada saat pilkada 2006 muncul berbagai kelompok masyarakat turun ke jalan menyuarakan bahwa kepala daerah nantinya haruslah yang tidak berpihak kepada pihak asing dan Bank Dunia. Jelas penentangan ini dialamatkan kepada pasangan calon walikota/wakil walikota Herry Zudianto dan Haryadi Suyuti, dimana Herry Zudianto di tahun sebelumnya telah mengusulkan pembangunan PSKY melalui pinjaman Bank Dunia dan masih menyisakan polemik di masyarakat<sup>8</sup>. Selain itu menurut Yogi<sup>9</sup>, wartawan koran Radar, Herry Zudianto dikenal sebagai pemimpin yang sangat memperhatikan citra periode pemerin-tahannya.

Meskipun pembahasan dan persetujuan kebijakan merupakan wewenang bersama diantara Pemkot Yogyakarta dan DPRD Kota Yogyakarta, sehingga tidak akan ada kebijakan daerah jika DPRD Kota Yogyakarta tidak menyetujui. Namun demikian dari informasi yang peneliti peroleh, seringkali apabila Pemkot Yogyakarta memiliki gagasan kebijakan, Pemkot Yogyakarta sering tidak melibatkan DPRD Kota Yogyakarta dalam rencana-rencana kebijakan Kota Yogyakarta<sup>9</sup>

#### Antecedent Factor dalam Proses Negosiasi Antara Pemkot Yogyakarta dan DPRD Kota Yogyakarta

Dari pembahasan yang telah dilakukan pada subbab sebelumnya, dapat diambil beberapa kesimpulan berkenaan dengan antecedent factor yang melekat pada otoritas dan kapasitas DPRD Kota Yogyakarta dan Pemkot Yogyakarta. Secara legal formal terjadi perubahan kewenangan

yang dimiliki DPRD Kota Yogyakarta dan Pemkot Yogyakarta. Undang-undang No. 32 Tahun 2004 memperkuat otoritas kepala daerah. Walikota atau Wakil Walikota tidak lagi diangkat atau diberhentikan oleh DPRD Kota Yogyakarta. Walikota atau Wakil Walikota dipilih langsung oleh masyarakat melalui pilkada. Tidak hanya itu Walikota atau Wakil Walikota tidak lagi memiliki kewajiban untuk memberikan laporan pertanggungjawabannya (LPJ) kepada DPRD Kota Yogyakarta. Dengan demikian, Walikota atau Wakil Walikota memiliki legitimasi masyarakat yang semakin kuat dan memiliki independensi terhadap DPRD Kota Yogyakarta.

Dalam mewujudkan janji politiknya Walikota atau Wakil Walikota didukung oleh birokrat yang memiliki kapasitas tekhokratik. Sebagai pejabat karier dan dipilih melalui merit system, birokrat memiliki kemampuan tekhokrasi dan pengalaman kebijakan yang baik. Sehingga dipastikan keberadaan birokrat tersebut dapat mendukung kinerja dan perwujudan janji politik walikota. Begitupula penjangkaran aspirasi masyarakat melalui musrenbangda yang cenderung bersifat top down, karena didasarkan pada rancangan awal RKPD bentukan Bappeda, disertai dengan mekanisme perumusan kebijakan yang sistematis, dapat memudahkan jalan Pemkot Yogyakarta untuk merealisasikan kebijakannya.

Otoritas lain yang dimiliki Pemkot Yogyakarta yaitu berkenaan dengan anggaran. Pemkot adalah pemegang anggaran sekaligus pemilik otoritas untuk memakai anggaran. Sehingga pemahaman mengenai anggaran dan kondisi keuangan daerah ada pada Pemkot Yogyakarta.

7. Wawancara dengan Wasingatu Zakiyah, Koordinator Aliansi AYTH dari LSM IDEA, 21 Agustus 2009, Pkl. 11.00-12.30 WIB.

8. Wawancara dengan Sinarbiyat Nujanat, Ketua Komisi II dari Fraksi Demokrat DPRD Kota Yogyakarta, 24 Oktober 2009, Pkl 13.00-14.15 WIB.

9. Wawancara dengan Yogi<sup>9</sup>, Wartawan Radar Yogyakarta, 31 Agustus 2009, Pkl. 16.00-17.30 WIB.

Sebaliknya, UU No. 32 tahun 2004 memperlemah otoritas DPRD Kota Yogyakarta. DPRD Kota Yogyakarta tidak lagi memiliki otoritas untuk mengangkat maupun memberhentikan walikota atau wakil walikota Yogyakarta dan tidak lagi memiliki wewenang untuk meminta laporan pertanggungjawaban (LPJ) kepada walikota atau wakil walikota Yogyakarta. Namun demikian, karena otoritas untuk membentuk kebijakan bagi Pemerintahan Kota merupakan otoritas bersama antara Pemkot Yogyakarta dan DPRD Kota Yogyakarta, yang berarti tidak akan ada kebijakan Pemkot Yogyakarta tanpa persetujuan DPRD Kota Yogyakarta, menandakan bahwa meskipun secara legal formal otoritas DPRD Kota Yogyakarta kepada Pemkot Yogyakarta dikurangi, namun DPRD Kota Yogyakarta masih memiliki otoritas kuat dalam menentukan ada tidaknya sebuah kebijakan publik.

Susunan keanggotaan DPRD Kota Yogyakarta yang bukan berlatarbelakang teknokratis, namun berasal dari wakil-wakil partai politik, menyebabkan DPRD Kota Yogyakarta tidak memiliki kapasitas teknokratis sebaik Pemkot Yogyakarta. Meskipun demikian, sebagai lembaga perwakilan rakyat, DPRD Kota Yogyakarta dapat mengklaim bahwa disetiap alternatif kebijakan yang diusulkannya merupakan kehendak rakyat.

Dengan demikian diperoleh jawaban pertanyaan turunan pertama bahwa otoritas dan kapasitas Pemkot Yogyakarta dan DPRD Kota Yogyakarta dalam negosiasi kebijakan PSKY adalah berimbang sesuai kedudukannya masing-masing, Pemkot Yogyakarta sebagai institusi pemerintah yang berkapasitas teknokratik dan DPRD Kota Yogyakarta sebagai institusi politik yang berkapasitas politis.

Selain itu, dalam bab ini dapat

disimpulkan pula berkenaan dengan situasi politik yang terjadi di Pemerintahan Kota Yogyakarta. Meskipun unggul dalam segi jumlah dan penguasaan posisi-posisi strategis, namun koalisi yang dibangun diantara partai-partai pendukung walikota terlalu lemah. Tidak adanya kontrak politik dan friksi di internal partai menjadi penyebab lemahnya koalisi PAN di dalam DPRD Kota Yogyakarta. Koalisi yang dibangun hanya sebatas pada perolehan jumlah suara dalam pilkada 2006. Akibatnya, koalisi yang dibangun tidak mampu mendukung setiap kebijakan walikota atau wakil walikota Yogyakarta. Selain itu, resistensi pejabat Pemkot Yogyakarta kepada karakter walikota/wakil walikota yang dinamis juga dapat menghambat dukungan birokrat disetiap kebijakan walikota atau wakil walikota. Dengan demikian, situasi politik yang terjadi di Pemerintahan Kota Yogyakarta tidak dapat mendukung kedudukan Pemkot Yogyakarta dalam negosiasi kebijakan PSKY, sebaliknya menguntungkan posisi DPRD Kota dalam mengusulkan alternatif kebijakannya.

## DINAMIKA NEGOSIASI KEBIJAKAN PSKY ANTARA DPRD KOTA YOGYAKARTA DAN PEMKOT YOGYAKARTA

### Sejarah Ide Kebijakan PSKY

Melalui interaksinya dengan masyarakat sekitar Umbulharjo, anggota dewan menerima keluhan atas matinya aktivitas ekonomi dan terganggunya kehidupan sosial masyarakat setempat pasca kepindahan terminal Umbulharjo. Dari keluhan tersebut, anggota dewan menyimpulkan perlu adanya pusat ekonomi baru di tanah mangkrak tersebut. Selain itu kedekatannya dengan NGO, memberinya ide bahwa tanah mangkrak tersebut dapat difungsikan menjadi sebuah

instalasi kerajinan dan seni sebagaimana yang berada di Suan Lum Thailand. Ide tersebut kemudian disampaikan anggota dewan secara informal kepada Walikota Herry Zudianto.

Ide tersebut kemudian ditanggapi positif oleh Pemkot melalui bentuk PSKY. Selain konsep PSKY, Pemkot juga berencana akan menggunakan skema pinjaman Bank Dunia untuk pembiayaan PSKY, dan akan menunjuk pihak ketiga sebagai pengelolanya. Alasan yang mendasari Pemkot memunculkan rencana pembangunan PSKY, dikatakan Herry Zudianto, selain sebagai salah satu pemanfaatan lahan bekas terminal Umbulharjo, PSKY merupakan salah satu terobosannya sebagai walikota dalam pemerataan pertumbuhan ekonomi wilayah Yogyakarta selatan sehingga dapat seimbang dengan wilayah utara yang lebih dahulu maju<sup>10</sup>.

Rencana Pemkot untuk membangun PSKY mendapat persetujuan dewan melalui Keputusan DPRD Kota Yogyakarta No. 08/K/DPRD/2005. Keputusan tersebut memuat kesepakatan dewan terhadap semua komponen usulan yang diajukan oleh Pemkot Yogyakarta, baik aspek pembiayaan, pengelolaan, maupun konsep PSKY.

Tidak ada pertentangan antara Pemkot dan dewan terhadap rencana pembangunan PSKY. Keduanya memiliki kesamaan dalam menilai pentingnya PSKY untuk dapat direalisasikan. Meskipun demikian, banyak pihak yang menyangsikan rencana pembangunan PSKY, terlebih dengan melihat kondisi pusat-pusat seni yang telah ada di Yogyakarta. Sebelumnya Yogyakarta telah memiliki Pasar Gabusan, Lingkungan Industri Kecil (LIK) dan Taman Kuliner. Kekecewaan masyarakat terhadap instalasi tersebut tidak hanya karena dalam pembangunannya menghabiskan anggaran yang sangat besar namun juga instalasi-instalasi tersebut sekarang ini hampir tidak berfungsi,

alias mangkrak. Salah satu pihak yang menyangsikan rencana pembangunan PSKY berasal dari gabungan beberapa LSM yang menamakan diri sebagai Aliansi Yogyakarta Tolak Hutang (AYTH). Menurutnya peminjaman kepada Bank Dunia bukannya akan menolong usaha kecil namun sebaliknya. Aliansi ini juga menyangsikan optimalisasi kemanfaatan PSKY, bercermin dari tidak berfungsinya instalasi-instalasi yang telah ada sebelumnya.

Menanggapi kesangsian tersebut Pemkot berpendapat bahwa kegagalan yang terjadi pada pusat-pusat seni sebelumnya diyakini tidak akan terjadi pada PSKY. Keyakinan Pemkot tersebut didasarkan pada keunggulan yang dimiliki PSKY diantaranya, pertama konsep PSKY sebagai konsep pariwisata terpadu, tiga elemen kegiatan yang berada dalam satu tempat yaitu memadukan pameran seni, pertunjukkan seni dan kuliner. Kedua, dengan aktivitasnya selama 24 jam PSKY akan menjadi night market-nya Yogyakarta. Dua kelebihan PSKY tersebut meyakinkan Pemkot Yogyakarta bahwa PSKY tidak akan mangkrak sebagaimana pusat seni yang sudah ada sebelumnya<sup>11</sup>.

Menanggapi kesangsian akan keberhasilan PSKY, dewan memiliki alasan untuk tetap menyetujui dibangunnya PSKY. Dewan berkeyakinan dan tetap menyetujui pembangunan PSKY dengan mempertimbangkan pada dua aspek yaitu keyakinan bahwa masyarakat benar-benar membutuhkan pusat perekonomian baru dengan didasarkan pada hasil survei yang telah dilakukan Pemkot. Dari hasil survei tersebut menunjukkan masyarakat setuju akan dibangunnya PSKY. Selain diyakinkan melalui hasil survei, alasan kedua yang mendasari dewan adalah dengan

<sup>10</sup>. Kompas, 18 Januari 2008; Republika, 18 Januari 2008 dan Kedaulatan Rakyat, 19 April 2008.

mempertimbangkan adanya jaminan-jaminan/garansi yang diberikan Pemkot agar PSKY dapat optimal kemanfaatannya dan tidak mangkrak sebagaimana pusat-pusat seni serupa<sup>12</sup>.

Namun demikian, beberapa pembahasan yang dilakukan Pemkot dengan dewan masih hanya sebatas tataran teknis semata, tidak menyentuh hal-hal substantif, dampak sosial kultural masyarakat, perangkaan anggaran dan tidak adanya pembahasan mengenai antisipasi kemungkinan kegagalan keberadaan PSKY sebagai mana yang pernah terjadi pada pusat-pusat seni yang telah ada sebelumnya<sup>13</sup>.

Gempa bumi 26 Mei 2006 dan pilkada Kota Yogyakarta mengakibatkan penundaan pembahasan PSKY. Rencana Pemkot untuk membangun PSKY dengan menggunakan pinjaman Bank Dunia kembali mendapat kecaman dari masyarakat. Tuntutan dan kecaman tersebut dilakukan oleh masyarakat dalam forum-forum kampanye Pilkada. Hasil Pilkada November 2006 menyatakan Herry Zudianto dan Haryadi Suyuti sebagai pemenang Pilkada. Herry Zudianto kembali menjabat sebagai walikota Yogyakarta periode 2006-2011. Meskipun mendapat penolakan dan kecaman dari sebagian masyarakat, namun demikian Herry Zudianto tetap memasukkan kebijakan PSKY dalam agenda pembangunan pemerintahannya untuk periode 2006-2011.

#### Dinamika Pembahasan Pembiayaan PSKY

Pada tahun 2005 telah disepakati DPRD Kota Yogyakarta dan Pemkot Yogyakarta bahwa pembiayaan PSKY akan

menggunakan skema pinjaman Bank Dunia melalui Departemen Keuangan. Tindak lanjut PSKY sempat terhenti selama satu tahun dikarenakan gempa bumi Yogyakarta 2006. Bencana gempa bumi berakibat pada terpuruknya perekonomian Yogyakarta dan hancurnya aktivitas pelaku UMKM. Hal tersebut kemudian diikuti dengan mundurnya pihak ketiga PT. Putra Citanusa yang menilai investasi di PSKY tidak lagi menguntungkan. Proyek PSKY kemudian diserahkan kembali kepada Pemkot Yogyakarta.

Dengan mundurnya PT. Putra Citanusa maka tidak ada pihak yang akan menanggung resiko peminjaman kepada Bank Dunia. Departemen Keuangan Pusat memberikan dua syarat tambahan bagi Pemkot Yogyakarta apabila ingin melakukan pinjaman kepada Bank Dunia. Dua syarat tambahan tersebut yaitu pertama, Pemerintah Pusat akan melakukan potongan DAU untuk membayar cicilan pinjaman Pemkot Yogyakarta kepada Bank Dunia. Kedua, untuk melakukan pinjaman Bank Dunia, Pemkot Yogyakarta harus mendapatkan persetujuan dari dewan<sup>14</sup>. Oleh karena itu, pada tahun 2007 Pemkot Yogyakarta meminta kepada dewan untuk melakukan pembahasan kembali (pembahasan tahap II) terkait rencana pembangunan PSKY pasca pengunduran diri pihak ketiga.

Pada pembahasan pembiayaan PSKY tahap II ini, Pemkot Yogyakarta tetap mengusulkan agar pembiayaan PSKY bersumber dari skema peminjaman Bank Dunia dengan tiga alasan, diantaranya pertama peminjaman kepada Bank Dunia selain mempercepat proses pembangunan juga dinilai tidak akan membebani APBD dalam satu anggaran sehingga tidak akan

---

11. Wawancara dengan Aman Yuriadjaya, Kepala Bappeda Kota Yogyakarta, 3 Desember 2009, Pkl. 7.30-9.00 WIB.

12. Wawancara dengan Sinarbiyat Nujanat, Ketua Komisi II dari Fraksi Demokrat DPRD Kota Yogyakarta, 24 Oktober 2009, Pkl 13.00-14.15 WIB

13. Hasil wawancara dengan Sugeng Darmanto, Kepala Bidang Perdagangan Disperindagkoptan Kota Yogyakarta, 21 Desember 2009, Pkl. 08.00-09.30 WIB.



menggeser alokasi anggaran untuk sektor lainnya, khususnya anggaran kesejahteraan rakyat. Kedua, bunga Bank Dunia dinilai lebih murah dibandingkan bunga Bank lainnya. Ketiga, pinjaman kepada Bank Dunia akan memberikan nilai investasi sebesar 26 Miliar. Keempat, menurut Pemkot, syarat pemotongan DAU oleh Pemerintah Pusat dilakukan hanya jika Pemkot tidak mampu membayar cicilan hutang kepada Bank Dunia.

Pemkot Yogyakarta merencanakan pembangunan PSKY akan dimulai pada akhir tahun 2008 sampai dengan tahun 2010. Harapannya pada akhir periode kepemimpinan Herry Zudianto dan Haryadi Suyuti di tahun 2011, proyek PSKY sudah dapat diresmikan sehingga walikota/ wakil walikota telah menuntaskan program kerjanya.

Dalam pembahasan tahap II, dewan mengalami friksi pendapat. Sebagian mengusulkan penggunaan APBD, sebagian yang lain mengusulkan penggunaan pinjaman bank komersil dan sisanya lagi memiliki pandangan yang sama dengan Pemkot untuk menggunakan skema peminjaman kepada Bank Dunia sebagai solusi pembiayaan PSKY.

Anggota dewan yang tidak menyetujui penggunaan skema hutang, baik hutang Bank Dunia maupun bank komersil lokal, mengkhawatirkan keberadaan broker. Permainan broker dinilai dapat memunculkan peluang korupsi di lingkungan Pemkot Yogyakarta. Kalaupun terdapat broker, dewan lebih menyetujui jika hutang dilakukan melalui bank komersil dalam negeri, sehingga keuntungan yang diperoleh dapat kembali kepada pihak lokal atau negeri sendiri<sup>14</sup>.

Setelah melalui beberapa kali pembahasan di internal, dewan bersepakat mengangkat satu alternatif pembiayaan

yaitu APBD sebagai sumber pembiayaan PSKY. pendapat yang terjadi di dewan dapat diselesaikan dengan mudah dalam rapat komisi, tanpa menempuh proses voting. Salah satu yang menjadi alasan tidak dilakukannya proses voting adalah adanya kekhawatiran dalam internal dewan apabila terjadi voting. Dengan dihindarinya proses voting sikap politik masing-masing anggota dewan dan partai tidak akan diketahui publik. Publik tidak akan dapat menilai siapa-siapa saja yang berpendapat setuju dan yang tidak setuju. Partai-partai mana saja yang setuju dengan pinjaman Bank Dunia dan partai mana yang tidak menyetujui pinjaman kepada Bank Dunia. berarti popularitas dan keyakinan masyarakat kepada anggota dewan dan partai tidak akan dipertaruhkan<sup>16</sup>.

Adapun yang menjadi alasan dewan menolak skema peminjaman Bank Dunia dan mengusulkan penggunaan APBD diantaranya adalah, pertama dewan menilai apapun bentuk hutang akan membebani masyarakat karena besarnya bunga pinjaman yang harus ditanggung APBD dalam jangka panjang, terlebih dengan adanya konsekuensi pemotongan DAU. Kedua, dari hasil penaringan aspirasi, dewan mengambil kesimpulan bahwa sebagian besar masyarakat berkeberatan jika pembiayaan PSKY bersumber dari pinjaman Bank Dunia<sup>17</sup>. Ketiga adalah alasan ideologis, bahwa Indonesia khususnya Pemkot Yogyakarta, seharusnya dapat lepas dari pinjaman asing dan tidak condong dengan liberalisme<sup>18</sup>.

Dewan yang vokal seringkali menggunakan media untuk menekan Pemkot Yogyakarta dalam negosiasi kebijakan PSKY. Kevokalan anggota dewan memberikan

14. Bernas, 15 Januari 2008.

15. Wawancara dengan Zuhriif Hudaya, Ketua Fraksi Keadilan Sejahtera sekaligus Anggota Komisi II DPRD Kota Yogyakarta, 6 Oktober 2009, Pkl 10.30-12.00 WIB.

sedikitnya dua pengaruh dalam proses negosiasi kebijakan, yaitu mempengaruhi hasil keputusan di internal dewan dan memberikan tekanan kepada pihak eksekutif. Dengan menggunakan media, anggota dewan yang vokal dapat menyuarakan penentangannya dan mengangkat kritiknya terhadap kebijakan eksekutif kepada publik. Dengan dieksposnya permasalahan kepada publik dapat berimplikasi dua hal. Pertama, memberi peluang bagi dewan untuk meningkatkan citra dan popularitasnya baik individu maupun partainya sebagai partai yang vokal menyuarakan kepentingan rakyat. Kedua, memberikan citra sebaliknya terhadap eksekutif di mata publik sebagai pihak yang berlawanan dengan upaya dewan.

Pembahasan dalam rapat kerja yang dilakukan Pemkot dan dewan mengalami kebuntuan. Tidak hanya karena belum adanya titik tengah, tapi juga dalam forum formal waktu yang ada dirasa tidak cukup untuk melakukan adu argumentasi. Untuk mengatasi hal tersebut, keduanya menempuh pembahasan diluar forum formal. Pembahasan kemudian banyak ditempuh melalui lobi-lobi/ komunikasi dalam forum informal. Komunikasi informal digunakan walikota untuk meminta dukungan usulan kebijakannya kepada anggota dewan. Begitupula dewan menggunakan forum-forum informal untuk menegosiasikan usulan kebijakannya kepada Pemkot.

Setelah melalui serangkaian pembahasan formal maupun informal, tanpa banyak

berargumentasi, Pemkot Yogyakarta menyepakati APBD sebagai skema pembiayaan PSKY. Pemkot Yogyakarta lebih banyak memasrahkan keputusan skema pembiayaan PSKY kepada dewan. Kesepakatan penggunaan APBD, sekaligus pencabutan kesepakatan sebelumnya mengenai penggunaan pinjaman bank dunia sebagai sumber pembiayaan PSKY, disahkan dalam rapat paripurna. Dengan demikian, hasil akhir dari pembahasan adalah APBD sebagai sumber pembiayaan PSKY.

#### Dinamika Pembahasan Pengelolaan PSKY

Sampai dengan tahun terakhir pembangunan PSKY, 2010, belum terdapat keputusan pihak mana yang akan menjadi pengelola PSKY. Terjadi ketidakpastian pihak mana yang akan menjadi pengelola PSKY. Pada awal pembahasan, sempat muncul dua institusi sebagai alternatif pengelola PSKY yaitu Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD) dan Badan Usaha Milik daerah (BUMD).

Pada mulanya Pemkot mengusulkan UPTD, institusi yang berada pada jalur birokrasinya, sebagai pihak yang akan mengelola PSKY. Usulan Pemkot tersebut mengalami penolakan dari dewan. Penolakan tersebut didasarkan atas beberapa alasan, diantaranya ketidakpercayaan dewan atas kemampuan birokrat dalam mengelola aset besar, terlebih menurut dewan PSKY merupakan aset bisnis bukan aset pelayanan. Selain itu, dewan mengkhawatirkan pengelolaan melalui UPTD akan menyedot APBD sehingga akan mengurangi anggaran untuk kepentingan rakyat<sup>19</sup>.

Tidak hanya menolak usulan penggunaan UPTD, dewan juga mengusulkan agar pengelolaan PSKY diserahkan kepada BUMD. Menurut dewan, manajemen BUMD yang dikelola sebagaimana sistem manajemen perusahaan, dipimpin oleh seorang direktur dan komisaris bukan PNS, dinilai akan lebih

---

16. Wawancara dengan Awang Nuryanto, Anggota Komisi II dari Fraksi Amanat Nasional DPRD Kota Yogyakarta, 16 Oktober 2009, Pkl 07.00-08.15 WIB.

17. Wawancara dengan Sinarbiyat Nujanat, Ketua Komisi II dari Fraksi Demokrat DPRD Kota Yogyakarta, 24 Oktober 2009, Pkl 13.00-14.15 WIB

18. Wawancara dengan Zuhriif Hudaya, Ketua Fraksi Keadilan Sejahtera sekaligus Anggota Komisi II DPRD Kota Yogyakarta, 6 Oktober 2009, Pkl 10.30-12.00 WIB.

profesional. Selain itu, dengan sistem kekayaan yang terpisahkan, sistem keuangan BUMD akan mudah dikontrol. Dengan demikian, apabila terjadi kerugian maka pimpinan BUMD dapat mudah dievaluasi dari jabatannya dan kerugian yang terjadi tidak akan membebani APBD. Begitupula jika terjadi keuntungan maka keuntungan tersebut dapat di masukkan ke dalam Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan mendukung anggaran kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, menurut dewan BUMD dinilai lebih profesional, mudah diawasi dan dievaluasi sehingga dianggap sebagai bentuk yang paling sesuai untuk mengelola PSKY<sup>20</sup>.

Pada akhir pembahasan, Pemkot menerima usulan dewan. Pemkot memastikan akan menggunakan BUMD sebagai pihak yang akan mengelola PSKY. Untuk itu Pemkot menyiapkan draft Raperda Kelembagaan agar BUMD dapat segera terbentuk<sup>21</sup>. Namun sejak bergantinya kepemimpinan Bappeda, persiapan pembentukan BUMD belum terlihat tindak lanjutnya. Aman Yuriadijaya menyatakan, sampai dengan tahap terakhir pembangunan PSKY, Pemkot belum memutuskan institusi apa yang akan mengelola PSKY. Pembahasan mengenai pihak mana yang akan mengelola PSKY, rencananya baru akan dibahas jika pembangunan PSKY telah pada tahap final, yang asumsinya akan selesai pada tahun 2010<sup>22</sup>.

#### Concurrent Factor DPRD Kota Yogyakarta dan Pemkot Yogyakarta dalam Proses Negosiasi

Telah dijelaskan sebelumnya, dalam proses negosiasi, terdapat faktor eksternal dan situasi kontekstual yang mempengaruhi hasil dari proses negosiasi. Dari pembahasan

yang telah dilakukan pada subbab sebelumnya, dapat diketahui beberapa faktor-faktor concurrent yang mempengaruhi dinamika negosiasi kebijakan PSKY. Berdasarkan sejarah lahirnya ide kebijakan PSKY, dapat diketahui bahwa inisiatif kebijakan PSKY ada pada DPRD Kota Yogyakarta. Melalui jejaring informal yang dimiliki anggota dewan dengan masyarakat dan NGO, menjadikan dewan memiliki penguasaan informasi mengenai kebutuhan real masyarakat dan konsep kebijakan. Sebaliknya, meskipun memiliki birokrasi yang berkemampuan teknokratis dan memiliki mekanisme perumusan kebijakan publik yang sistematis, Pemkot Yogyakarta belum memiliki kesiapan konsep terkait keberadaan lahan eks terminal Umbulharjo.

Antara DPRD Kota Yogyakarta dan Pemkot Yogyakarta memiliki perbedaan dalam orientasi kebijakan. Usulan kebijakan dari Pemkot Yogyakarta cenderung bersifat terobosan/ fenomenal, dapat direalisasikan dalam waktu singkat dan murah. Sedangkan usulan kebijakan dari DPRD Kota Yogyakarta berorientasi pada kesesuaian dengan tuntutan rakyat, dampak jangka panjang dan ideologi.

Berbicara mengenai citra politik, dinamika negosiasi kebijakan PSKY juga dipengaruhi keinginan masing-masing lembaga untuk melakukan pencitraan dan penjagaan popularitas. bagi DPRD kota yogyakarta, mengakomodasi aspirasi masyarakat merupakan bagian dari tindakan penting dalam upaya pencitraan dan penjagaan popularitas. penjagaan citra dan popularitas juga menjadi alasan dalam menghindari terjadinya voting.

<sup>20</sup>. Wawancara dengan Zuhriif Hudayan 6 Oktober 2009 dan Wawancara dengan Sinarbiyat Nujanat, 24 Oktober 2009.

<sup>21</sup>. Kompas, 18 Januari 2008 dan Harian Jogja, 5 September 2008.

<sup>22</sup>. Wawancara dengan Aman Yuriadijaya, Kepala Bappeda Kota Yogyakarta, 3 Desember 2009, Pkl. 7.30-9.00 WIB.

<sup>19</sup>. Wawancara dengan Zuhriif Hudaya, Ketua Fraksi Keadilan Sejahtera sekaligus Anggota Komisi II DPRD Kota Yogyakarta, 6 Oktober 2009, Pkl 10.30-12.00 WIB.

Dengan citra dan popularitas yang baik akan meningkatkan kepercayaan publik kepada anggota dewan dan partainya. bahkan tak jarang anggota DPRD kota yogyakarta juga menggunakan jejaring informalnya dengan wartawan media masa untuk pembentukan citra dan popularitas. selain itu media masa juga digunakan sebagai sarana untuk memberikan tekanan kepada pemkot yogyakarta dengan diangkatnya argumentasi mereka kepada publik.

Pentingnya popularitas dan citra politik tidak hanya menjadi pertimbangan yang memberatkan anggota DPRD Kota Yogyakarta. Walikota yang mendapat legitimasi langsung dari masyarakat, juga memiliki kekhawatiran terhadap popularitas dan citra politik dirinya di mata masyarakat. Pentingnya citra dan popularitas mendorong Herry Zudianto selaku walikota menciptakan banyak terobosan dan keberhasilan dalam membangun kota Yogyakarta melalui kebijakan-kebijakan fenomenalnya, sehingga Kota Yogyakarta banyak menerima penghargaan pada periode pemerintahannya. Namun di sisi lain, pertarungan citra Herry Zudianto juga digunakan DPRD Kota Yogyakarta sebagai penguat argumentasi dalam forum informal yang menekan posisi Pemkot dalam negosiasi kebijakan PSKY.

Selain itu, ditemukan pula beberapa kondisi situasional tertentu yang mewarnai dinamika negosiasi kebijakan PSKY. Gempa bumi sebagai situasi yang tidak dapat diprediksi menjadi faktor utama yang memunculkan beberapa kondisi situasional turunan. Bencana gempa bumi mengakibatkan colapsnya perekonomian Kota Yogyakarta khususnya pelaku UMKM. Kebijakan PSKY mendapat tekanan ekonomi sehingga berdampak pada mundurnya pihak ketiga yang awalnya akan menanggung resiko peminjaman Bank Dunia.

Mundurnya pihak ketiga kemudian disusul dengan permasalahan lain yaitu munculnya persyaratan tambahan dari Departemen Keuangan Pusat. Syarat tambahan tersebut yaitu bahwa Pemkot Yogyakarta harus mendapatkan persetujuan dari DPRD Kota Yogyakarta apabila Pemkot Yogyakarta kembali akan melakukan peminjaman kepada Bank Dunia. Adanya syarat tambahan tersebut menguatkan posisi DPRD Kota Yogyakarta dalam negosiasi kebijakan PSKY. Dengan demikian tidak akan pernah ada pinjaman Bank Dunia selama DPRD Kota Yogyakarta tidak memberikan persetujuan.

Dinamika negosiasi kebijakan PSKY tidak hanya bersumber dari internal pemerintah Kota Yogyakarta namun juga bersumber dari masyarakat. Baik Pemkot Yogyakarta maupun DPRD Kota Yogyakarta mendapat tuntutan dari AYTH agar mempertimbangkan rencana kebijakan PSKY sekaligus membatalkan rencana peminjaman kepada Bank Dunia. Sebagai perwakilan rakyat dan selalu mendapat sorotan publik, DPRD Kota Yogyakarta mendapat tekanan untuk menjalankan kewajiban moralnya dalam mengakomodasi aspirasi masyarakat. Sehingga disetiap argumen kebijakannya, DPRD Kota Yogyakarta tidak dapat melepaskan apa yang menjadi tuntutan masyarakat.

Alotnya negosiasi kebijakan yang memakan waktu lama menyulitkan posisi Pemkot Yogyakarta. Dibatasi oleh periode pemerintahan yang hanya berlangsung selama lima tahun menjadi salah satu tekanan yang memperlemah posisi Pemkot Yogyakarta. Di desak oleh waktu, Pemkot Yogyakarta lebih memasrahkan hasil akhir dari pembahasan kebijakan PSKY kepada DPRD Kota Yogyakarta. Apapun hasilnya, Pemkot Yogyakarta hanya berharap pembangunan PSKY dapat segera direalisasikan sesuai

dengan jadwal yang telah ditentukan. Dengan demikian diperoleh jawaban dari pertanyaan turunan kedua, dinamika negosiasi kebijakan PSKY dipengaruhi oleh situasi-situasi seperti penguasaan jejaring informal, bencana alam, tekanan ekonomi, persyaratan prosedural tambahan, tekanan sosial, pertarungan citra-popularitas, dan tekanan waktu.

## KESIMPULAN

Dari penelitian ini, dapat disimpulkan bahwa meskipun secara legal formal otoritas DPRD Kota Yogyakarta diperlemah, namun negosiasi kebijakan PSKY dapat di-menangkan DPRD Kota Yogyakarta. Kemenangan yang diperoleh DPRD Kota Yogyakarta atas Pemkot Yogyakarta dalam negosiasi kebijakan PSKY bersumber dari keberhasilan dewan dalam mengoptimalkan antecedent dan concurrent factor selama proses negosiasi.

Antecedent factor yang menjadi faktor kemenangan DPRD Kota Yogyakarta tersebut diantaranya pertama, kewenangan bersama dalam membentuk kebijakan publik, sehingga tidak ada kebijakan Pemkot Yogyakarta tanpa persetujuan DPRD Kota Yogyakarta. Kedua, kedudukannya sebagai perwakilan rakyat, menjadikan DPRD Yogyakarta dapat mengklaim bahwa argumentasi kebijakannya merupakan kehendak rakyat. Ketiga, situasi politik yang menguntungkan posisi DPRD Kota Yogyakarta untuk memiliki kebulatan suara dalam mengusulkan alternatif kebijakannya yang berseberangan dengan usulan kebijakan Pemkot Yogyakarta. Adapun tujuh concurrent factor yang mendukung kemenangan DPRD Kota Yogyakarta anatara lain, pertama, penguasaan jejaring informal. Kedua, bencana gempa bumi. Ketiga, tekanan ekonomi. Keempat, tekanan sosial. Kelima persyaratan prosedural tambahan. Keenam, pertarungan

citra dan popularitas. Ketujuh, tekanan waktu.

Meskipun secara legal formal otoritas Pemkot Yogyakarta diperkuat dan didukung dengan kapasitas kebijakan yang baik, namun faktor tersebut nyatanya tidak dapat mendukung Pemkot Yogyakarta untuk memenangkan usulan kebijakannya dalam negosiasi kebijakan PSKY. Hal tersebut karena dipengaruhi oleh beberapa faktor. Pertama, lemahnya koalisi yang dibangun, karena adanya friksi dan tidak adanya kontrak politik diantara partai koalisi eksekutif. Kedua resistensi dari internal Pemkot Yogyakarta karena gaya kepemimpinan dan perbedaan karakter walikota/ wakil walikota dengan karakter birokrat dan ketiga, ancaman pertarungan citra dan popularitas Pemkot Yogyakarta.

Terdapat beberapa hal yang menjadi alasan mendasar DPRD Kota Yogyakarta untuk tidak menyepakati usulan kebijakan dari Pemkot Yogyakarta, diantaranya karena perbedaan orientasi kebijakan, kekhawatiran munculnya tindakan korupsi, serta ketidakpercayaan DPRD Kota Yogyakarta terhadap profesionalisme birokrat. Namun, pembahasan dan pengkritisan DPRD Kota Yogyakarta terhadap usulan kebijakan dari Pemkot Yogyakarta masih sebatas pada aspek teknis dan belum menyentuh pada hal-hal yang substantif seperti optimalisasi PSKY, perangkaan anggaran kebijakan, dampak sosial, kultural, dan lingkungan yang ditimbulkan dari pembangunan PSKY.

Negosiasi tidak selamanya ada dalam forum formal yang baku dan kaku. Negosiasi melalui forum informal lebih signifikan dibandingkan pembahasan-pembahasan yang dilakukan melalui forum formal sebagaimana dalam rapat kerja dan persidangan di DPRD Kota Yogyakarta.

## REFERENSI

### Buku

*Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian BKN*

- Anselm Strauss dan Juliet Corbin. 2003. Dasar-dasar Penelitian Kualitatif. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Arief, Saiful. 2006. "Kebijakan Publik dalam Perspektif" dalam Reformasi Birokrasi dan Demokratisasi Kebijakan Publik. Averroes Press.
- Denzin, Norman K. dan Yvonna S. Lincoln. 2009. "Politik dan Etika dalam Penelitian Kualitatif" dalam Handbook Of Qualitatif Research.. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Dunn, William. 2003. Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Edisi II. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Dwidjowijoto, Riant Nugroho. 2007. Analisis Kebijakan. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Hapsari, Maharani. 2001. Negosiasi Perubahan Iklim dalam COP (Conference of The Parties) 3 Kyoto 1997. Yogyakarta: Skripsi S1 Hubungan Internasional UGM.
- Islamy, Irfan. 2003. Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- James A. Black dan Dean J. Champion. 2001. Metode dan Masalah Penelitian Sosial. Bandung: Refika Aditama.
- Lewicki, Roy J., Bruce Barry dan David M. Saunders. 2007. Essential of Negotiations. New York: McGraw-Hill.
- Masri Singarimbun dan Sofian Effendi. 1995. Metode Penelitian Survai. Jakarta: LP3ES.
- PLOD. 2006. "Komunikasi Politik yang Efektif" dalam Reaktualisasi Fungsi DPRD Menghadapi Tantangan di Era Otonomi Daerah. Bahan Materi Workshop Bagi Anggota DPRD Karangasem Periode 2004-2009. PLOD dan Sekretrariat DPRD Karangasem-Bali.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Tantangan Baru DPRD" dalam Reaktualisasi Fungsi DPRD Menghadapi Tantangan di Era Otonomi Daerah. Bahan Materi Workshop Bagi Anggota DPRD Karangasem Periode 2004-2009. PLOD dan Sekretrariat DPRD Karangasem-Bali.
- PLOD dan Partnership (Kemitraan). 2006. Penyusunan Standar Operasional Prosedur Agregasi dan Artikulasi Kepentingan Politik Rakyat. Modul Lokalahat Kaukus Parlemen Bersih DIY. Yogyakarta: PLOD.
- Putra, Fadillah. 2005. Kebijakan Tidak Untuk Publik. Yogyakarta: Resist Book.
- Sawyer, Jack dan Harold Guetzkow. 2006. "Bargaining and Negotiation in International Relations" dalam Conflict Resolution Volume IV. London: SAGE Publications Ltd.
- Sarantakos, Sotirios. 1997. Social Research. Australia: Macmillan Education Australia Pty Ltd.
- Sukandarrumidi. 2006. Metodologi Peneliti: Petunjuk Praktis Untuk Peneliti Pemula. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Toha, Miftah. 2008. Perilaku Organisasi, Konsep Dasar dan Aplikasinya. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- Winarno, Budi. 2005. Teori dan Proses Kebijakan Publik. Yogyakarta: Media Pressindo.

#### Artikel

- Achmad Nurmandi. 2008. [www.digilib.ui.ac.id/login.jsp?requester=file?file=digital/126185-D%%202000884-DampakPerubahan-Analysis.pdf](http://www.digilib.ui.ac.id/login.jsp?requester=file?file=digital/126185-D%%202000884-DampakPerubahan-Analysis.pdf). Diakses Tgl 17 Maret 2010

- Pkl.10:15 WIB.
- Bambang Purwoko. 2006. Kemenangan Herry Zudianto. Analisis: Kedaulatan Rakyat. [www.bpurwoko.staff.ugm.ac.id/.../Kemenangan%20Herry%20Zudianto.pdf](http://www.bpurwoko.staff.ugm.ac.id/.../Kemenangan%20Herry%20Zudianto.pdf) Diakses pada Tgl 15 Maret 2010 Pkl. 15.09 WIB.
- Bagus Kurniawan. 2006. Kampanye Pilkada Kota Yogya Dimulai. [www.infoanda.com/id/link.php?lh=AVMGUwJYAVQI](http://www.infoanda.com/id/link.php?lh=AVMGUwJYAVQI). Diakses 15 Maret 2010. Pkl 15.15 WIB.
- DPRD Kota Yogyakarta. 2008. Sejumlah LSM Tolak Rencana Hutang Bank Dunia. [http://dprd.jogja.go.id/berita.php?berita\\_id=12](http://dprd.jogja.go.id/berita.php?berita_id=12). Diakses 28 April 2009. Pkl 15.07 WIB.
- Harian Joglo Semar. 2008. Pembangunan Pasar Seni Perlu Dikaji Ulang. [http://harianjoglosemar.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=4027](http://harianjoglosemar.com/index.php?option=com_content&task=view&id=4027). Diakses 28 April 2009. Pkl 15:40 WIB.
- Haryadi Blog. About Haryadi. [www.haryadisuyuti.com](http://www.haryadisuyuti.com). Diakses 17 Maret 2010. Pkl 14:56 WIB.
- Kedaulatan Rakyat. 2008. Pembangunan Pusat Seni Kerajinan; Dewan Belum Tentukan Sistem Pembiayaan. <http://222.124.164.132/web/detail.php?sid=149111&actmenu=42>. Diakses 28 April 2009. Pkl 16:11 WIB.
- Kedaulatan Rakyat. 2008. Skema Pembiayaan PSK Dengan APBD Murni; Tak Bisa 'Serampangan' Pangkas Anggaran. <http://www.kr.co.id/web/detail.php?sid=150206&actmenu=36>. Diakses 28 April 2009. Pkl 16:20 WIB.
- Kedaulatan Rakyat. 2008. Sediakan Ruang Pamer untuk UKM; Pembangunan PSK, Pengembangan Wilayah Selatan. <http://www.kr.co.id/web/detail.php?sid=149551&actmenu=36>. Diakses 28 April 2009. Pkl 16:45 WIB.
- Kedaulatan Rakyat. 2008. Pembangunan Pusat Seni dan Kerajinan; Sejumlah Elemen Tolak Utang Bank Dunia. <http://222.124.164.132/web/detail.php?sid=149744&actmenu=36>. Diakses 28 April 2009. Pkl.16:50 WIB.
- Kompas. Pasar Kerajinan Kesiapan UKM Pendukung Terus Ditingkatkan. . Diakses 28 April 2009. Pkl 16.22 WIB.
- Kompas. 2008. Pembiayaan Pusat Seni dan Kerajinan Belum Jelas. <http://202.146.5.33/kompas-cetak/0801/15/jogja/1046825.htm>. Diakses 18 Februari 2010. Pkl. 13:46 WIB.
- Lukas Adi Prasetya. 2008. Pemkot Serious Garap Kerajinan, DPRD Kalau Tidak Prospektif, Lebih Baik Dibatalkan. <http://id.indonesian-craft.com/news/54/tahun/2008/bulan/05/tanggal/28/id/321/>. Diakses 28 April 2009. Pkl 16.30 WIB.
- Suara Merdeka. 2006. Pilkada Yogyakarta. Diikuti Dua Pasangan Calon. <http://www.suaramerdeka.com/harian/0609/23/ked01.htm>. Diakses 15 Maret 2010 Pkl. 15.11 WIB.
- Website Pemerintah Kota Yogyakarta. [http://www.jogjakota.go.id/index/extra\\_detail/20](http://www.jogjakota.go.id/index/extra_detail/20). Diakses 22 April 2009. Pkl. 19:47 WIB.

#### Dokumen Pemerintah

- Perda Kota Yogyakarta. No 9 tahun 2008 tentang Pembentukan, Susunan, Kedudukan dan Tugas Pokok Lembaga Teknis Daerah.
- Profil dan Tata Tertib DPRD Kota Yogyakarta.

2008. Sekretariat DPRD Kota Yogyakarta.
- Surat Keputusan DPRD Kota Yogyakarta No. 08/K/DPRD/2005 Tentang Persetujuan DPRD Kota Yogyakarta Terhadap Peminjaman Pemerintah Kota Yogyakarta Kepada Bank Dunia untuk Pembangunan Kerajinan Dan Seni Yogyakarta.
- Surat Keputusan DPRD Kota Yogyakarta No 01/K/DPRD/2008 Tentang Pencabutan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta No. 08/ K/ DPRD/ 2005 Tentang Persetujuan DPRD Kota Yogyakarta Terhadap Peminjaman Pemerintah Kota Yogyakarta Kepada Bank Dunia untuk Pembangunan Kerajinan Dan Seni Yogyakarta.
- Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang Undang No. 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Media Massa
- Bernas
- Bernas, 9 Januari 2008. Pasar Kerajinan Terkatung-katung: Dewan Minta Eksekutif Susun FS.
- Bernas, 14 Januari 2008. Rencana Pinjam Bank Dunia Ditolak.
- Bernas, 15 Januari 2008. Pembahasan Pasar Seni Masih Alot.
- Bernas, 18 Januari 2008. Rencana Pembangunan Pasar Seni-Kerajinan: Walikota Segera Putuskan, APBD atau Bank Dunia.
- Bernas, 23 Januari 2008. Rencana Berdirinya Pasar Seni-Kerajinan: Perajin Perak Minta Prioritas.
- Bernas, 25 Januari 2008. Anggaran Pasar-Seni Kerajinan: Paling Tepat Bersumber dari Pinjaman Lunak.
- Bernas, 29 Januari 2008. UMKM di Kota Jogja Capai 18.400: Hasil Survai Disperindangkop.
- Bernas, 30 Januari 2008. Anggaran Pembangunan Pasar Seni-Kerajinan: DPRD Kota, Sumber Dana dari APBD.
- Bernas, 15 Februari 2008. Pasar Kerajinan Dibangun Tahun Ini.
- Bernas, 14 Agustus 2008. Pasar Seni Butuh Rp. 36 Miliar.
- Harian Jogja
- Harian Jogja, 14 Agustus 2008. Pemkot ngotot bangun PSK.
- Harian Jogja, 5 September 2008. Pemkot akan bentuk BUMD untuk PSK.
- Kedaulatan Rakyat
- Kedaulatan Rakyat, 15 Januari 2008. Pembangunan Pusat Seni Kerajinan: Dewan Belum Tentukan Sistem Pembiayaan.
- Kedaulatan Rakyat, 16 Januari 2008. Pembangunan Pusat Seni dan Kerajinan: Penting, Tak Harus Tahun Ini.
- Kedaulatan Rakyat, 18 Januari 2008. Sediakan Ruang Pamer untuk UMKM: Pembangunan PSK, Pengembangan Wilayah Selatan.
- Kedaulatan Rakyat, 26 Januari 2008. Terkait Pembangunan PSK: Perajin Perak Kotagede Minta Prioritas.
- Kedaulatan Rakyat, 30 Januari 2008. Pembangunan PSK, Tak Perlu Utang Bank Dunia.
- Kedaulatan Rakyat, 31 Januari 2008. Pembangunan PSK dengan APBD Murni.
- Kedaulatan Rakyat, 4 Maret 2008. Butuh Biaya



- Rp 26 Milliar: Pembangunan PSK Dimulai Tahun Ini.  
Kedaulatan Rakyat, 19 April 2008. Program Pengembangan 4 Kabupataen/ Kota: Pemkot Tonjolan PSK.
- Kompas  
Kompas, 18 Januari 2008. Industri Kecil: Pusat Kerajinan Jadi Kutub Baru Perekonomian Yogya.  
Kompas, 30 Januari 2008. Rencana Utang Tidak Masuk Akal: Para Pedagang Tunggu Pembangunan Pasar Kerajinan di eks Terminal Umbulharjo.
- Radar  
Radar, 17 Januari 2008. Eksekutif-Dewan Beda Pendapat.  
Radar, 19 Januari 2008. Sepakat Pinjam Bank Dunia?
- Republika  
Republika, 18 Januari 2008. Pasar Seni untuk Pengembangan Wilayah Selatan.
- Narasumber  
Aman Yuriadijaya, Kepala Bappeda Kota Yogyakarta. Kamis, 3 Desember 2009 di Kantor Bappeda Yogyakarta. Kamis, 3 Desember 2009 Pkl. 7.30-9.00 WIB dan Rabu, 23 Desember 2009 Pkl. 08.00-08.40 WIB di Kantor Bappeda Kota Yogyakarta.  
Awang Nuryanto. Anggota Komisi II dari Fraksi Amanat Nasional DPRD Kota Yogyakarta. 16 Oktober 2009 Pkl 07.00-08.15 WIB di Kediaman Awang Nuryanto-Wirosaban.  
Azzam Syauki Adham. Wartawan Radar Yogyakarta. 24 Juli 2009. Pkl 13.00-14.30 WIB di kediaman Bapak Azzam-Godean.  
Didik. Wartawan Bernas Yogyakarta. 13 Agustus 2009. Pkl. 19.00-20.30 WIB, di Kediaman Pak Didik-Monjali.  
Nanik. Bagian Keuangan Bappeda Kota Yogyakarta. Senin, 21 Desember 2009 Pkl 09.30-10.30 di Kantor Bappeda Kota Yogyakarta.  
Sinarbiyat Nujanat. Ketua Komisi II dari Fraksi Demokrat DPRD Kota Yogyakarta. 24 Oktober 2009 Pkl 13.00-14.15 di DPRD Kota Yogyakarta.  
Sugeng Darmanto. Kepala Bidang Perdagangan Disperindagkoptan Kota Yogyakarta. Senin, 21 Desember 2009 Pkl. 08.00-09.30 WIB di Kantor Bidang Perdagangan-Disperindagkoptan Kota Yogyakarta.  
Unang Shio Peking. Ketua Forum LSM. Jumat, 10 Juli 2009 Pkl. 09.30-10.30 WIB.  
Wasingatu Zakiyah. Koordinator Aliansi AYTH dari LSM IDEA. 21 Agustus 2009 Pkl. 11.00-12.30 di Kantor IDEA.  
Yogi. Wartawan Radar Yogyakarta. Senin, 31 Agustus 2009 Pkl. 16.00-17.30 di Kantor Radar.  
Zuhrif Huda. Ketua Fraksi Keadilan Sejahtera sekaligus Anggota Komisi II DPRD Kota Yogyakarta. Tgl 6 Oktober 2009, Pkl 10.30-12.00 WIB dan 7 Oktober 2009, Pkl 09.30-10.45 di Ruang FKS DPRD Kota Yogyakarta.

