BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Yogyakarta merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang terkenal dengan keunikannya. Dimana pemerintah pusat Republik Indonesia memberikan hak otonom kepada pemerintah daerah Yogyakarta dalam mengurus rumah tangga area Yogyakarta sehingga dengan keistimewaan tersebut maka tercipta suatu Undang Undang Keistimewan (UUK) untuk mengatur kehidupan internal masyarakat Yogyakarta pada khususnya dimana Undang-Undang tersebut diciptakan oleh Pemerintah kota Yogyakarta dan masyarakat dengan adanya pengesahan dari pemerintah daerah dan pemerintah pusat Indonesia.Yogyakarta memerlukan Undang Undang Keistimewaan (UUK) mengingat Yogyakarta memiliki kerajaan yang berdiri sejak pemerintahan Kolonial Belanda hingga saat ini. Di satu sisi, seorang raja yang memerintah kerajaan Yogyakarta adalah seseorang yang sekaligus sebagai Gubernur. Hal ini membuat Yogyakarta sebagai daerah yang diistimewakan baik oleh masyarakat umum maupun pemerintah pusat Indonesia.

Undang Undang Keistimewaan (UUK) Yogyakarta terbentuk dengan berlandaskan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pasal 18B ayat 1 yang menyatakan bahwa *"Negara mengakui dan*

menghormati satuan-satuan pemerindah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa dan diatur dengan Undang-Undang". Hal ini berarti bahwa pemerintah pusat Republik Indonesia harus mengakui keistimewaan Yogyakarta sebagai daerah bersifat khusus dengan adanya kerajaan yang bersifat untuh karena masyarakat Yogyakarta menghendaki berdirinya kerajaan tersebut hingga sepanjang masa. Yogyakarta sebagai daerah otonom setingkat provinsi juga memiliki Undang-Undang Nomor 3 tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mana daerah Yogyakarta adalah daerah istimewa yang meliputi bekas daerah atau Kesultanan Yogyakarta dan daerah Pakualaman (Undang-Undang Nomor 3 tahun 1950).

Yogyakarta sebagai daerah istimewa sebagaimana telah diakui pemerintah pusat Republik Indonesia tentunya memiliki beberapa keistimewaan yang terdapat pada Undang Undang Keistimewaan Nomor 13 tahun 2012 yang dirumuskan ke dalam 16 bab dan 51 pasal yang mengatur tentang lima aspek keistimewaan antara lain mekanisme pengisian jabatan kepala daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan penetapan di DPRD, kelembagaan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, bidang pertanahan, kebudayaan dan tata ruang dimana aspek tata ruang menjadi poin yang diutamakan oleh penulis pada penelitian ini. Konsep atau perencanaan tata ruang adalah suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang (UUK No.13 2012).

Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah otonom dari Republik Indonesia mempunyai rencana tata ruang yang ditetapkan pada Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2010 pasal 5 yang menyebutkan bahwa Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) mempunyai kedudukan dan fungsi penjabaran rencana tata ruang wilayah Nasional, acuan untuk penataan wilayah kabupaten dan kota, serta setingkat dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) yang keduanya dapat berfungsi sebagai acuan secara timbal balik. Tujuan penataan ruang ini adalah untuk mengembalikan, memperbaiki, menguatkan dan mengembangkan nilai dan fungsi ruang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dengan obyek penataan ruang tanah Daerah Istimewa Yogyakartayang sebesar 3% yang telah direncanakan sebelumnya meliputi Tanah Kesultanan, Tanah Kadipaten, serta kawasan yang dipengaruhi oleh penataan ruang pada kedua tanah tersebut.

Perencanaan pengembangan ini, meliputi banyak aspek dalam konsep tata ruang seperti pengembangan sistem prasaranan wilayah, pengembangan kawasan strategis dan lain sebagainya sebagai usaha untuk mengembangkan ekonomi daerah. Menurut Astuti (2016), luas obyek penaataan di Daerah Istimewa Yogyakarta dengan ketentuan sebagai berikut: penataan ruang yang berkelanjutan, selaras dan seimbang, tidak eksploitatif, bermakna spiritual-transenden yakni memuat unsur-unsur yang memiliki nilai dan fungsi serta secara kodrati yang diberikan oleh Tuhan, humanis dan demokratis, mengindahkan tahta untuk rakyat yakni nilai kebersamaan dan harmonisasi antar fungsi, memperhatikan harmonisasi lingkungan dengan poros imajiner

Laut Selatan hingga Kraton dan Gunung Merapi, memperhatikan ketaatan histori yang merupakan sumbu filosofi dimulai dari Tugu Kraton hingga Panggung Krapyak, pengembangan inti kota yang menyatukan unsur Kraton, Masjid, Alun-Alun, dan pasar. Beberapa program tata ruang tersebut menunjukkan bahwa Yogyakarta merupakan daerah yang memiliki jenis tata ruang yang berbeda dengan daerah lain karena latar belakang pengembangan tata ruang adalah nilai-nilai budaya Yogyakarta yang perlu dilestarikan.

Pelaksanaan pengembangan tata ruang ini diketahui telah melibatkan peran pemerintah melalui penyusunan rancangan Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) Tata Ruang yang mengacu pada Undang Undang Nomor 26 tahun 2007 tentang penata ruang. Dengan demikian, penyususnan Rencana Tata Ruang (RTR) akan mengikuti tahapan sesuai seperti tercantum dalam undang-undang tersebut. Selanjutnya, dalam ranah implementasi Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) Tata Ruang Daerah Istimewa Yogyakarta akan menunjukkan kerangka umum kebijakan tata ruang pada tanah Kasultanan dan Pakualaman serta sinergitas penataan ruang dengan tanah non Kasultanan dan Pakualaman. Diantara kawasan yang ditetapkan dalam tata ruang Daerah Istimewa Yogyakarta adalah kawasan strategis seperti kawasan Kraton, Taman Sari dan Tanah Magersari (Astuti, 2016).

Beberapa area dalam program tata ruang di Yogyakarta yang telah ditetapkan sebelumnya oleh Pemerintah Daerah yaitu meliputi : penertipan permukiman penduduk, penanaman pohon perindang, penertipan lalu lintas, pengadaan fasilitas transportasi yang memadai, pembangunan infastruktur

yang menunjang aspek budaya serta pariwisata, menciptakan instalasi air bersih dikota, pengelolaan kesehatan masyarakat yang berkala, mengurangi polusi, dan penciptaan sumber daya manusia yang memenuhi keterampilan serta kemampuan khusus untuk mengembangkan keistimewaan Yogyakarta (Suryanto, 2015).

Pelaksanaan tata ruang yang direncanakan oleh pemerintah belum semua terealisasi karena pemerintah Yogyakarta belum mampu melanjutkan penataan ruang tersebut karena tidak memiliki payung hukum karena Rancangan Peraturan Daerah Keistimewaan (Raperdais) yang menjadi landasan tata ruang Daerah Istimewa Yogyakarta diketahui hingga saat ini belum dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Yogyakarta. Di satu sisi, Rancangan Peraturan Daerah Keistimewaan (Raperdais) ini berisi tentang tata ruang dan pertanahan yang mana keduanya saling berhubungan dan Rancangan Peraturan Daerah Keistimewaan (Raperdais) pertanahan yang harus diutamakan pembahasannya karena merupakan dasar wilayah dalam penataan. Dilain pihak, Peraturan Daerah Nomor 2 tahun 2010 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Daerah Istimewa Yogyakarta juga masih ditinjau ulang oleh pemerintah (Hassanudin dkk, 2015).

Payung hukum untuk merealisasikan program tata ruang Yogyakarta yang mengalami ketidakpastian tersebut mendapatkan perhatian serius dari sebagian besar masyarakat Yogya karena dinilai mempengaruhi tata kehidupan sosial seperti: pendidikan, ekonomi, budaya dan masalah

kependudukan. Menurut ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Daerah Istimewa Yogyakarta Yoeke Indra Agung, mengatakan bahwa tata ruang kota Yogyakarta mengalami kesemrawutan dalam implementasinya karena hingga sekarang pemerintah belum menyusun Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) tentang tata ruang wilayah di Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya kebijakan mengenai pembangunan tempat hunian dan terkait kebijakan tentang penginapan dan lain sebagainya dimana hal tersebut harus dapat dijadikan pedoman oleh kabupaten atau kota di Daerah Istimewa Yogyakarta (Sandra Sj, 2016).

Beberapa permasalahan khusus di kota Yogyakarta yang menjadi perhatian pemerintah kota Yogyakarta dalam program tata ruang meliputi beberapa aspek seperti penertiban permukiman penduduk yang mana masih banyak diketemukan beberapa penduduk kota Yogyakarta yang menempati area tata ruang kota serta tidak memiliki ijin dalam mendirikan bangunan dengan menduduki area atas sungai code, winongo dan gajah wong dan beberapa penduduk yang tinggal semi permanen di atas trotoar serta terdapat pula sebagian masyarakat yang menempati tanah milik pemerintah kota sebagai tempat berjualan. Masalah berikutnya adalah penanaman pohon perindang masih kurang yang mana terdapat beberapa tempat di kota Yogyakarta belum memiliki pohon perindang sebagai area bebas polusi seperti daerah taman siswa sebagai salah satu wisata unggulan berupa pendopo agung dan daerah taman sari sebagai wisata kraton kota Yogyakarta yang masih kurang penanaman pohon perindangnya. Masalah tata ruang kota

selanjutnya adalah penertipan lalu lintas di mana pemerintah kota Yogyakarta masih harus perlu menata ketertiban lalu lintas karena banyak ditemui beberapa area lalu lintas yang padat dan semrawut serta rawan terjadinya kecelakaan seperti daerah Pingit, area lintas Kridosono Kotabaru serta area lalu lintas wisata spiritual Kotagede. Program tata ruang kota yang menjadi perhatian pemerintah kota Yogyakarta yang lain adalah permasalahan pengadaan fasilitas transportasi yang kurang memadai seperti kemacetan jalan raya yang dikarenakan jumlah pengendara kendaraan bermotor yang makin meningkat tiap tahun namun luas area jalan tetap kurang memadai yang ditemukan di batas kota Yogyakarta seperti daerah ringroad barat dan timur serta area perkantoran di Timoho. Permasalahan lain adalah pembangunan infastruktur yang menunjang aspek budaya serta pariwisata yang dirasa masih kurang seperti daerah wisata kota di Kotagede yang masih menggunakan bangunan lama yang rawan gempa sehingga perlu adanya renovasi untuk menunjang kelangsungan budaya Yogyakarta. Permasalahan tata ruang kota yang paling darurat adalah instalasi air bersih yang kurang di mana masih ditemukan banjir pada saat musim hujan di daerah perkotaan dikarenakan saluran air limbah yang tersumbat oleh sampah masyarakat serta sampah industri di hampir seluruh kota Yogyakarta dan permasalahan tata ruang kota yang juga menjadi perhatian sekaligus keluhan masyarakat adalah dengan didirikannya bangunan hotel, apartemen dan mall di kota Yogyakarta yang menyebabkan debit air warga sekitar berkurang drastis terutama pada musim kemarau sehingga hal ini akan menyulitkan masyarakat sekitar dalam

memenuhi kebutuhan air yang sangat mendasar untuk kehidupan sehari-hari mereka (Suryanto,2015).

Berdasarkan uraian di atas, penulis mendeskripsikan mengenai kelangsungan Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) tentang tata ruang di Yogyakarta yang hingga kini belum terbentuk. Penulis akan meneliti tentang bagaimana Implementasi Penataapa aspek sepkerti Ruang di Kota Yogyakarta berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Rencana Tata Ruang periode 2010-2015.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah "Bagaimana Implementasi Penataan Ruang di Kota Yogyakarta berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Rencana Tata Ruang periode 2010-2015?"

C. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui Implementasi Penataan Ruang di Kota Yogyakarta berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Rencana Tata Ruang periode 2010-2015.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

   Penelitian ini sebagai sarana informasi untuk meningkatkan ilmu pengetahuan mengenai implementasi keistimewaan Yogyakarta dalam aspek tata ruang.

2. Manfaat praktis

   Penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk menindaklanjuti fungsi keistimewaan Yogyakarta terhadap aspek tata ruang dengan berlandaskan hukum yang kuat.

E. Kerangka Teori

1. Teori Desentralisasi

   Menurut Hoogerwerf (dalam Dewi Kurniasih 2010:154) desentralisasi adalah pengakuan atau penyerahan wewenang oleh badan-badan umum yang lebih tinggi kepada badan-badan umum yang lebih rendah untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingan dan wewenang sendiri dalam mengenai urusannya.

   Sedangkan menurut Rondinelli (dalam Dewi Kurniasih 2010:154)adalah suatu kebijakan dalam merencanakan, membuat keputusan, otoritas administrasi yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat terhadap bagian-bagian wilayahnya, unit-unit daerah lokal

administrasi, daerah semi otonom, pemerintah daerah atau pemerintah khusus.

Alasan dianutnya paham desentralisasi menurut Mariun (dalam Josef Riwu Kaho, 2003:10) adalah terciptanya efektifitas pemerintahan dan terlaksananya demokrasi dari bawah *(grassroots democracy).*

Pemahaman desentralisasi menurut Briann C.Smith (dalam Edie Toet Hendratno 2009:67) adalah sistem politik negara kesatuan, desentralisasi mencakup devolusi dan dekonsentrasi. Devolusi adalah penyerahan wewenang untuk mengambil keputusan dalam bidang kebijaksanaan publik kepada lembaga perwakilan rakyat di tingkat lokal dengan undang-undang. Sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang untuk mengambil keputusan administrasi atas nama Pemerintah Pusat kepada pejabat di daerah yang bertanggungjawab dalam kebijaksanaan publik dalam wilayah yuridiksi tertentu.

Brian C.Smith (Murtir Jeddawi 2008:150) membagi desentralisasi ke dalam dua dimensi yaitu desentralisasi dari sudut pandang kepentingan pusat dan desentralisasi dari sudut pandang kepentingan Pemerintah Daerah. Dilihat dari kepentingan Pemerintah Pusat, terdapat 3 dimensi desentralisasi yaitu, pendidikan politik, latihan kepemimpinan, dan untuk menciptakan stabilitas politik. Sedangkan dari sisi Pemerintah Daerah, dimensi desentralisasi adalah untuk mewujudkan *political equality, eccountability* dan *local*

responsiveness.Political equality berarti akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam barbagai aktivitas politik di tingkat lokal. *Local eccountability* berarti akan meningkatkan kemampuan hak-hak dari komunitasnya. *Local responsiveness* berarti pemerintah daerah dapat mengatasi dan meningkatkan akselerasi pemebangunan sosial dan ekonomi di daerah.

Menurut Brian C.Smith (dalam M.R. Khairul Muluk 2009) bentuk-bentuk penyelenggaran desentralisasi di pandang melalui prespektif demokrasi liberal dimana desentralisasi memiliki bentuk pelaksanaan dalam demokrasi nasional berupa pendidikan politik, pelatihan politik, dan penciptaan stabilitas politik. Sedangkan bentuk desentralisasi bagi daerah mencakup persamaan politik, daya tanggap, akuntabilitas, aksesitabilitas dan penyebaran kekuasaan.

Bentuk-bentuk penyelenggaraan desentralisasi menurut Brian C.Smith (dalam M.R. Khairul Muluk 2009)juga mencakup fungsi desentralisasi yang meliputi daya tanggap instansi publik terhadap preferensi individual, kemampuan memenuhi permintaan atas komuditas publik dan penyediaan komuditas publik yang memuaskan.

Berdasarkan Brian C.Smith diatas desentralisasi merupakan suatu indikator dalam melaksanakan tata ruang oleh pemerintah daerah Yogyakarta dengan memperhatikan berbagai tujuan dan manfaat diadakannya konsep desentralisasi.

2. Teori Otonomi Daerah

Syafrudin (1991:23) mengatakan bahwa otonomi mempunyai makna kebebasan dan kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggung jawabkan. Secara implisit definisi otonomi tersebut mengandung dua unsur, yaitu adanya pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya dan adanya pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri berbagai penyelesaian tugas itu.

Berdasarkan pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa :

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Daerah otonomi, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Ateng Syarifuddin (2006:53-54) menyatakan bahwa otonomi daerah mempunyai makna kebebasan atau kemandirian namun bukan kemerdekaan melainkan hanya suatu kebebasan yang

terbatas atau kemandirian itu terwujud sebagai sebuah pemberian kesempatan yang harus dapat dipertanggungjawabkan.

Menurut Widjaja menyatakan bahwa otonomi daerah ialah salah satu bentuk dari desentralisasi suatu pemerintahan yang dasarnya ditunjukan guna untuk memenuhi suatu kepentingan bangsa secara menyeluruh, ialah suatu upaya yang lebih mendekatkan berbagai tujuan untuk penyelenggaraan pemerintahan sehingga dapat mewujudkan suatu cita-cita masyarakat yang adil dan makmur.

Berdasarkan pernyataan mengenai otonomi daerah diatas kebijakan dalam merealisasikan otonomi daerah di Yogyakarta oleh pemerintah daerah bahwa tujuan dari penyelenggaraan penataan ruang adalah untuk mewujudkan cita-cita masyarakat Yogyakarta yang adil dan beradap sebagai wujud dari daerah Yogyakarta sebagai daerah otonomi.

3. Teori Otonomi Khusus

Otonomi khusus adalah kewenangan khusus yang diberikan kepada daerah ‘tertentu’ untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri tetapi sesuai dengan hak dan aspirasi masyarakat di daerah tersebut. Kewenangan ini diberikan agar daerah ‘tertentu’ dapat menata daerah dan bagian dari daerah tersebut agar lebih baik lagi di bidang tertentu sesuai dengan aspirasi daerahnya.

Otonomi khusus ditawarkan melebihi otonomi daerah biasa, karena otonomi ini diberikan kepada daerah ‘tertentu’ yang berarti bahwa daerah tersebut mempunyai kelompok gerakan kemerdekaan yang ingin memisahkan dirinya (daerahnya) dari wilayah NKRI. Jadi secara tidak langsung, pemerintah memberikan otonomi khusus ini sebagai bentuk pendekatan damai agar kelompok gerakan tersebut tidak terus bergejolak.

Pelaksanaan otonomi daerah memerlukan pertimbangan yang sangat matang untuk memberikan otonomi khusus kepada daerah ‘tertentu’ ini. Karena suatu negara sangat bergantung pada pendapatan daerah ‘tertentu’ yang akan diberikan otonomi khusus diperlukan beberapa kesepakatan agar kedua pihak (negara yang memberikan otonomi khusus dan daerah ‘tertentu’ yang menerima otonomi khusus) akan sama-sama diuntungkan dengan adanya otonomi khusus ini, karena setiap bangsa atau negara memerlukan kemajuan yang relative meningkat untuk melaksanakan proses perkembangannya negara menuju kondisi yang lebih baik.

Sehubungan dengan teori ini, pemerintah Yogyakarta dalam melaksanakan keistimewaan dalam aspek tata ruang harus mengindahkan fungsi otonomi sebagai bagian dari terciptanya undang-undang keistimewaan dalam menerapkan aspek tata ruang di Yogyakarta yang merupakan salah satu daerah yang diistimewakan oleh pemerintah Indonesia sehingga memerlukan pemahaman sebagai

daerah desentralisasi dalam melaksanakan aspek tata ruang secara terstruktur.

Konsep desentralisasi asimetris berkembang dari konsep tentang *asymmetric federation* yang diperkenalkan oleh Charles Tarlton pada tahun 1965 (Tillin, 2006: 46-48). Menurut Tillin, terdapat dua jenis *asymmetric federation*, yakni *de facto* dan *de jure asymmetry*. Jenis pertama merujuk pada adanya perbedaan antar daerah dalam hal luas wilayah, potensi ekonomi, budaya dan bahasa, atau perbedaan dalam otonomi, sistem perwakilan atau kewenangan yang timbul karena adanya perbedaan karakteristik tadi. Sedangkan asimetri kedua merupakan produk konstitusi yang didesain secara sadar untuk mencapai tujuan tertentu. Hal ini berhubungan dengan alokasi kewenangan dalam besaran yang berbeda, atau pemberian otonomi dalam wilayah kebijakan tertentu, kepada daerah tertentu saja. Menurut Tim Asistensi Kementrian Keuangan bidang desentralisasi Fiskal (TADF), Asimetri diartikan sebagai perbedaan status diantara unit-unit dalam suatu negara federal atau negara yang terdesentralisasi berdasarkan konstitusi atau ketentuan hukum lainnya.

Desentralisasi, baik asimetris maupun simetris, di Indonesia akan terus menjadi perhatian serius bagi studi politik dan pemerintahan. Indonesia memiliki karakteristik khas yang menjadikan kajian pola hubungan pusat dan daerah (hupusda) selalu berusaha menemukan format yang lebih ideal. Ketiga karakteristik tersebut adalah

sebarangeografis, sebaran demografis dan sebaran ekonomi yang berpusat di Jawa (ekonomibahkan berpusat di Jakarta). Kesepakatan menjadikan Indonesia berbentuk kesatuan menjadikan tarik ulur hupusda penuh dengan pertimbangan politik dan ekonomi. Pemberian otonomi khusus untuk Aceh dan Papua yang diiringi ketegangan panjang pemisahan dari Indonesia menunjukkan rumitnya persoalan hupusda.

Desentralisasi asimetris dirasakan menjadi peluang baru pengaturan hupusda untuk Indonesia. Selain Jakarta, asimetrisme yang diberikan kepada Aceh, Papua, Papua Baratdan Yogyakarta lebih bersifat reaktif karena merupakan hasil dari kompromi terhadap berbagai tuntutan dari daerah yang menimbulkan ketegangan panjang, yang bahkan belum selesai untuk Papua. Oleh karena itu, argumentasi dasar dari tulisan ini adalah: pertama, desentralisasi asimetris merupakan proses panjang yang sudah dimulai sejakmasa colonial. Kedua, ruang desentralisasi asimetris selalu terjamin dalam empat konsitusiyang pernah berlaku di Indonesia. Ketiga, desentralisasi asimetris harus menjadi pola pikir pengambilan kebijakan terkait hupusda dan bukan bersifat reaktif karena tuntutan daerah.

Dimensi terminologinya menjelaskan jika desentralisasi asimetris dapat diartikan sebagai transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah tertentu dalam rangka menjaga eksistensi daerah dalam NKRI. Djohermansyah Djohan dalam Huda (2014:63)

lebih komprehensif dalam memberikan pemahaman terkait desentralisasi asimetris. Desentralisasi asimetris *(asymmetric decentralization)* bukanlah pelimpahan kewenangan biasa yang berbentuk transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Secara empirik merupakan strategi komprehensif pemerintah pusat gunamerangkul kembali daerah-daerah yang hendak memisahkan diri dari pangkuan ibu pertiwi.

Desentralisasi asimetris adalah terbukanya ruang gerak implementasi dan kreativitas provinsi dalam pelaksanaan pemerintahan di luar ketentuan umum dan khusus. Desentralisasi asimetris telah dilaksanakan baik di negara-negara federal maupun unitarian meski awalnya bukan dimaksudkan untuk memberi kekhususan sebagaimana di Indonesia. Jika desentralisasi asimetris diartikan sebagai ruang gerak lebih luas bagi provinsi di luar Aceh dan Papua, konsep ini patut dipertimbangkan sebagai basis teoritis bagi pelaksanaan otonomi di luar otonomi khusus dan otonomi daerah.

Desentralisasi asimetris dapat menjadi terobosan akan kebutuhan mekanisme formal. Contohnya, Provinsi DIY yang tidak perlu mengubah sistem pemilihan gubernurnya karena sistem itu telah berjalan sebelum negara Indonesia terbentuk sehingga DIY dapat melaksanakan pilkada dengan sistem lokalnya.

4. Daerah Istimewa

Suatu daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri seperti daerah lainnya, tetapi dengan mengingat hal asal-usul daerah itu yang bersifat istimewa.

Yogyakarta merupakan daerah yang diberikan keistimewaan oleh pemerintah pusat secara khusus dalam mengelola dan mengembangkan daerahnya berdasarkan sejarah asal-usul Yogyakarta dimana pengelolaan kota Yogyakarta tersebut harus mendasarkan pada aspek-aspek yang mencerminkan keistimewaan Yogyakarta yaitu:

a. Keistimewaan Yogyakarta dalam aspek pengisian jabatan

   Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pada Pasal 226 Ayat (2) Menegaskan Bahwa Keistimewaan Untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Adalah Tetap Sebagaimana Tertuang Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Tetapi Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Juga menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

   Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta secara legal formal dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 (Berita Negara Tahun 1950 Nomor 3) dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 (Berita Negara Tahun 1950 Nomor 48)yang diberlakukan mulai 15 Agustus 1950 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 1950 (Berita Negara Tahun 1950 Nomor 58).

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai isi yang sangat singkat dengan 7 pasal dan sebuah lampiran daftar kewenangan otonomi. Undang-Undang tersebut hanya mengatur wilayah dan ibu kota, jumlah anggota DPRD, macam kewenangan pemerintah daerah istimewa, serta aturan-aturan yang sifatnya adalah peralihan. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1950 sendiri adalah revisi dari Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 yang berisi penambahan kewenangan bagi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pembagian Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi kabupaten-kabupaten dan kota yang berotonomi dan diatur dengan Undang-Undang Nomor 15Tahun 1950 (Berita NegaraTahun 1950 Nomor 44) dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1950 (Berita Negara Tahun 1950 Nomor 45). Kedua Undang-Undang tersebut diberlakukan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1950 (Berita Negara Tahun 1950 Nomor 59) yang mengatur Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi kabupaten-kabupaten:

1) Bantul beribukota di Bantul

2) Sleman beribukota di Sleman

3) Gunung kidul beribukota di Wonosari

4) Kulon Progo beribukota di Sentolo

5) Adikarto beribukota di Wates

6) Kota Besar Yogyakarta.

Semua Undang-Undang mengenai pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta mengenai kabupaten dan kota di dalam lingkungannya, dibentuk berdasarkan Undang-Undang Pokok tentang pemerintah daerah (Undang-Undnag Nomor 22 Tahun 1948).

Selanjutnya, demi kelancaran tata pemerintahan, sesuai dengan keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 6 Tahun 1952 tertanggal 24 September 1952, daerah-daerah*enclave* Imogiri, Kota Gede, dan Ngawen dilepaskan dari Propinsi Jawa Tengah dan kabupaten-kabupaten yang bersangkutan kemudian dimasukkan ke dalam wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dan kabupaten-kabupaten yang wilayahnya melingkari daerah-daerah *enclave* tersebut.

Konsep ini akan menyoroti mengenai hak-hak konstitusi untuk rakyat Yogyakarta yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari NKRI. Persoalan yang muncul selama ini, adalah bagi rakyat Yogyakarta berdasarkan historis dan mekanisme ketatanegaraan terbentuknya NKRI dimana jabatan untuk seorang gubernur dan wakil gubernur melekat pada Sultan dan Pakualam, sehingga tidak ada pemilihan kepala daerah, namun hanya dengan penetapan, di lain pihak otoritas pemerintah pusat menghendaki adanya pemilihan kepala daerah, dengan alasan bahwa saat ini sudah seharusnya ditetapkan demokrasi dan legal normatif berdasarkan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pasal Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa kepala daerah harus dipilih secara demokratis, sehingga singkatnya harus melalui mekanisme pemilihan, bukan penetapan.

Jika diruntut sejak awal dibentuknya Undang-Undang Pemerintahan di daerah yakni mulai Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 kemudian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 sampai pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 sebenarnya sudah ada penegasan mengenai istimewanya Daerah Yogyakarta, yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kepala daerah istimewa diangkat oleh presiden dari keturunan keluarga yang "berkuasa" sebagai penghormatan atas pengorbanan dan dukungan yang diberikan kepada NKRI.

Oleh karena itu Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta adalah keturunan dari Sultan Hamengku Buwono dan wakil kepala daerahnya berasal dari keturunan Sri Paduka Paku Alam. Kemudian pernyataan muncul kenapa sewaktu dibahasnya Undang-Undang pemerintahan daerah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 para wakil rakyat kita utamanya wakil rakyat yang berasal dari Daerah Istimewa Yogyakarta tidak memasukkan hak-hak Daerah Istimewa ini yang merupakan bagian yangtidak terpisahkan dari penjabaran dari Pasal 18B Undang Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, sebenarnya jika sebelum lahirnya

Rancangan Undang Undang Keistimewaan, maka secara hukum rakyat Yogyakarta bisa mengajukan gugatan *Judicial Review* kepada Mahkamah Konstitusi, karena hak-hak konstitusi rakyat Yogya telah dirugikan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut.

Pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut didasari pada adanya kerugian konstitusi rakyat Yogyakarta karena kita ketahui bahwa kerugian konstitusi bisa diangkat dalam gugatan kepada Mahkamah Konstitusi terhadap pengujian Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 karena isi maupun materi Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak memuat hak-hak istimewa daerah padahal di dalam Pasal 18B Undang Undang Dasar 1945 mengatur adanya pengakuan dan penghormatan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa seperti halnya Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kedudukan Sultan dengan sangat jelas disebutkan dalam konsep Rancangan Undang Undang Keistimewaan ini pada Pasal 1 dan Pasal 9 yaitu sebagai gubernur. Kedudukan Sultan ini dijelaskan sebagai konsekuensi dari keistimewaan Yogyakarta. Sultan sebagai gubernur diangkat berdasarkan keturunan sehingga kekosongan jabatan sebagai akibat Sultan berhalangan tetap tidak diisi oleh orang lain (Pasal 16).

Disebutkan dalam Pasal 10, DPRD mengusulkan Sultan untuk diangkat sebagai gubernur kepada presiden. Bila dalam waktu 3 bulan, DPRD tidak mengusulkan Sultan menjadi gubernur, presiden memiliki hak untuk secara otomatis mengangkat Sultan sebagai gubernur. Pasal 11 menjelaskan lebih lanjut, bahwa bila Sultan belum memenuhi syarat sebagai gubernur seperti yang telah ditentukan oleh Undang-Undang yang berlaku, maka wakil gubernur yang tidak lain adalah Adipati Paku Alam akan menjalankan tugas sebagai penjabat gubernur.

Sultan sebagai gubernur memerankan 2 fungsi sekaligus yaitu sebagai kepala daerah otonom dan sebagai wakil pemerintah pusat (dekonsentrasi). Sebagai kepala daerah, Sultan hanya memiliki wewenang penuh atas bidang pertanahan, tata ruang, kebudayaan dan pariwisata (Pasal 5). Dengan demikian pengaturan kewenangan penuh Sultan hanya terbatas pada 3 bidang itu, demikian juga dengan wewenang legislasi penuh yang dimilikinya bersama dengan DPRD hanya dalam lingkup 3 bidang tersebut. Wewenang selebihnya merupakan wewenang pusat. Dalam kacamata Harry J. Friedman, posisi seperti ini sama artinya menempatkan Sultan sebagai birokrat (seumur hidup) (Harry J.Friedman, 1983 : 41).

b. Keistimewaan Yogyakarta dalam aspek kelembagaan

Dengan keistimewaan yang dimiliki Yogya, secara sadar atau tidak sadar telah membentuk budaya politik di daerah Yogya baik budaya politik yang berkembang dalam masyarakat ataupun di pemerintahan Yogya sendiri. Untuk menjelaskan bagaimana gambaran budaya politik Yogyakarta, gambaran tentang bagaimana kepercayaan masyarakat terhadap otoritas yang berkuasa, dan bagaimana legitimasi elit politik di Yogya. Elit politik disini merupakan Sultan Yogya yang juga sebagai gubernur, menurut konsep Jawa tentang kekuasaan Sultan adalah Mutlak. Dalam konsep kekuasaan Jawa tersebut, pemberian kekuasaan yang besar kepada raja diimbangi dengan ketentuan bahwa raja harus bijaksana. Namun seorang raja yang berkuasa, belum sepenuhnya yakin bahwa rakyatnya akan menaati segala perintahnya. Oleh karena itu perlu diperlukan hal-hal yang dapat mendukung kedudukan mulia dan kekuasaan besar yang dipegangnya. Hal-hal pendukung kekuasaan dan legitimasi dapat bermacam-macam bentuknya, antara lain keajaiban yang terjadi misalnya, petir disiang hari yang cerah atau dengan memperlihatkan pusaka kepada masyarakat Yogya. Pusaka mempunyai nilai penting dalam legitimasi kekuasaan dan proses suksesi kekuasaan di Keraton Yogyakarta karena budaya masyarakat Yogya yang masih percaya akan hal mistis yang bisa timbul dari pusaka tersebut.

Sebagai contoh yang cukup menggambarkan besarnya legitimasi Sultan di Yogyakarta adalah terkait dengan Sabda Raja yang menjadi sorotan dari masyarakat Yogya sendiri maupun nasional. Berbagai pendapat lahir dari Sabda Raja tersebut, ada yang pro dan ada pula yang kontra. Namun masyarakat Yogyakarta masih sangat menghormati Sultan seperti mereka menghormati tradisinya, tidak ada pertentangan atau protes terhadap Sabda Raja tersebut didalam masyarakat Yogya.

Dengan legitimasi yang dimiliki oleh Sultan yang juga sebagai gubernur, hubungan sosial masyarakat Jawa dengan pemimpinnya dikenal adanya istilah *"jumbuhing kawula-gusti"*yaitu hubungan antara rakyat yang *"kawula"* dengan raja yang menjadi *"gusti"*. Dalam sistem politik patrimonial yang ada di Yogya, hubungan rakyat dengan raja diibaratkan sebagai hubungan antara manusia dengan Allah, yang lengkapnya juga disebut*"Gusti".* Ketaatan rakyat terhadap raja haruslah mirip dengan ketaatan manusia terhadap Tuhan. Jadi dengan kata lain hubungan sosial antara pemimpin dengan masyarakat di Yogya yang terjadi adalah secara vertikal.

c. Keistimewaan Yogyakarta dalam aspek pertanahan

Sejarah keberadaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tidak terlepas dari adanya Kraton Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman. Kraton Yogyakarta didirikan oleh Sultan Hamengku

Buwono I pada 1756 M. Sebelum mendiami keraton Yogyakarta, Sultan Hamengku Buwono I, yang memiliki nama lengkap Sri Sultan Hamengku Buwono Senopati Ingalogo Ngabdulrahman Sayidin Panotogomo Kalifatullah, tinggal di kabupaten Sleman. Kraton sendiri digunakan sebagai pusat pemerintahan kesultanan Yogyakarta.

Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta terbagi dalam beberapa periode yaitu, periode sebelum tahun 1918. Pada masa ini tanah merupakan hak dominasi dari seorang raja. Raja berhak sepenuhnya atas tanah dan rakyat mempunyai hak menggarap dengan dibebani menyerahkan hasil dari menggarap tanah sebesar 1/3 dari total luas tanah. Kemudian pada periode tahun 1918 – 1954, semua tanah yang tidak dapat dibuktikan dengan *Hak Eigendom* oleh pihak lain adalah *Domein Kraton Ngayogyakarta atau Puro Pakualaman*. Di sini kraton memberikan *Hak Anggaduh* (Hak untuk mengelola tanah) ke kelurahan. Selain itu kraton memberikan tanah turun temurun kepada rakyat yang akan dipergunakan rakyat. Tanah ini dikenal dengan *Sultan Ground. Sultan Ground* adalah tanah kraton yang belum diberikan haknya kepada penduduk maupun kepada pemerintah desa, masih merupakan milik kraton sehingga siapapun yang akan menggunakannya harus meminta ijin kepada pihak kraton. Tanah di Yogyakarta dengan status *Sultan Ground* merupakan

kesinambungan antara masa lalu dan masa kini untuk menghormati Kasultanan Yogyakarta.

Pemerintah Republik Indonesia pada tanggal 19 Agustus 1945 dengan Piagam Kedudukan Sri Paduka Ingkang Sinuwun Kanjeng Sultan HB IX, secara resmi mengakui keberadaan kraton Yogyakarta, termasuk tanah tanahnya yang berstatus sebagai *keprabon dalem dan dede keprabon dalem*. Walaupun tanah itu telah mengalami perkembangan dalam penguasaan dan penggunaannya, namun status hukumnya senantiasa disesuaikan dengan konsep kerajaan, dimana Sultan adalah penguasa tunggal. Berdasarkan *Rijksblaad Kasultanan* 1918 Nomor 16. *Rijksblaad* 1915 Nomor 23, dilakukan reorganisasi dengan tujuan memberikan hak atas tanah kepada rakyat biasa dengan hak-hak yang kuat. Tanah *Sultan Ground* dibagi dua yaitu *Crown Domain* atau tanah mahkota dan *Sultanaad Ground* atau tanah milik Kesultanan. *Crown Domain* atau tanah mahkota tidak bisa diwariskan yang merupakan atribut pemerintahan kraton Ngayogyokarto Hadiningrat, diantaranya kraton, Alun-alun, Kepatihan, Pasar Ngasem, Pesanggrahan Ambarukmo, Pesanggrahan Ambar binangun, Hutan Jati di Gunung kidul, Masjid Besar dan sebagainya. Sedangkan tanah *Sultanaad Ground* (tanah milik Kasultanan) adalah tanah-tanah yang bisa diberikan dan dibebani

hak. Tanah tersebut merupakan wilayah kerajaan Ngayogyokarto Hadiningrat yang tanahnya bisa dikuasai oleh rakyat.

Periode tahun 1954 – 1984, urusan agraria atau pertanahan merupakan urusan rumah tangga Daerah Istimewa Yogyakarta yang memberikan hak milik turun temurun *(Erfelijk lndividuaeel Bezzits Recht)* atas bidang tanah kepada Warga Negara Indonesia (hak milik). Sedangkan kelurahan atau desa diberi hak untuk mengurus dan mengatur administrasi pertanahan di kelurahan atau desa. Adapun tanda sah hak milik di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta diluar kota Praja adalah model D, E dan daftar (register) letter C.

Periode tahun 1984 sampai sekarang. Sejak tanggal 1 April 1984 Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 berlaku sepenuhnya di Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 33 Tahun 1984 dan mulai berlaku secara efektif sejak tanggal 24 September 1984 berdasarkan Surat Keputusan Mendagri Nomor 66 Tahun 1984. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tersebut merupakan bukti bahwa hak atas tanah di Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum tahun 1984 tetap diakui, sedangkan hak tanah bekas hak barat yaitu *Groose Akte* sebelum tanggal 24 September 1961 dan sertifikat hak atas tanah sesudah tanggal 24 September 1961. Adapun tanah *Sultan Ground* dan *Pakualaman*

Ground adalah tanah yang tercatat dalam daftar desa sebagai tanah *Sultan Ground* dan *Pakualaman Ground*.

Berdasarkan uraian di atas, keistimewaan Yogyakarta dalam aspek pertanahan diwujud nyatakan dalam pembangunan area tanah kasultanan dan tanah hak prerogatif keraton Yogyakarta dalam rangka menciptakan fungsi keistimewaan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat Yogyakarta pada umumnya melalui pembangunan secara periodik.

d. Keistimewaan Yogyakarta dari aspek tata ruang kota

Keistimewaan Yogyakarta dapat dilihat juga dari dimensi tataruang kota yang sejak awal terbentuknya sudah mencerminkan *catur gatra tunggal* (kraton, masjid, alun-alun, pasar).Konsep ini memiliki nilai filosofis yang tinggi terkait dengan perkembangan kota ke depan yang memperhitungkan segala aspek yaitu fisik, ekonomi, sosial, agama, dan infrastuktur. Kekuatan *catur gatra tunggal* didukung pula oleh konsep pertahanan suatu kota dari pengaruh luar.

Konsep ini diwujudkan dengan pertahanan fisik (beteng dan jagang) dan pertahanan non fisik (masjid pathok negara) sebagai pertahanan yang melibatkan peran aktif masyarakat. Konsep tata ruang kota Yogyakarta berawal pada sumbu filosofi sebagaimana telah dijelaskan di depan. Dengan sumbu filosofi tersebut, kawasan *Jeron Beteng* menjadi pusat pengembangan kota Yogyakarta.

Jeron Beteng merupakan inti kehidupan masyarakat karena daerah ini pada mulanya hanya dihuni oleh Sultan beserta keluarganya dan para Abdi Dalemnya. Seperti Kampung Gamelan yang dihuni Abdi Dalem Gamel (petugas pemelihara kuda kerajaan), atau Kampung Siliran yang dahulunya dihuni para Abdi Dalem Silir (para petugas lampu kerajaan).

Sedang di luar beteng dalam formasi tapal kuda terdapat beberapa perkampungan Angkatan Perang Kerajaan yang terdiri atas delapan kompi tentara Raja, satu kompi tentara Kepatihan, satu kompi milik Putera Adipati Anom dan satu kompi milik Komandan Batalyon. Para tentara tersebut menghuni kampung *Wirobrajan* (prajurit Wirabraja), *Daengan* (prajurit Daeng), *Patangpuluhan* (prajurit Patangpuluh), *Jagakaryan* (prajurit Jagakarya), *Prawirotaman* (prajurit Prawiratama), *Nyutran* (prajuritNyutra),*Ketanggungan* (prajurit Ketanggung), *Mantrijeron*(prajuritMantrijero), *Bugisan* (kompi Kepatihan), *Surakarsan*(kompi Adipati Anom) dan *kampong Jlagran*(kompi Komandan Batalyon).

Sementara itu para *Nayaka* (menteri) yang berjumlah 8 (delapan) memperoleh tempat tinggal mandiri yang berada di kampung-kampung dalam posisi melingkari kerajaan, bersama dengan kampung prajurit. Kampung-kampung tersebut adalah kampung *Keparakan Kiwa* (Menteri Kepamongprajaan),

Keparakan Tengen (Menteri Kepamongprajaan), *Gedong Kiwa* (Menteri Keuangan), *Bumijo* (Menteri Agraria),*Siti Sewu* (Menteri Agraria)*Numbakanyar* (Menteri Keprajuritan), *Penumping* (Menteri Keprajuritan). Selain itu juga terdapat *Nayaka Wreda* (Perdana Menteri) yang bertempat tinggal di Kepatihan.

Sementara itu terdapat masjid Pathok Negara yang tersebar di empat penjuru pinggiran kota Yogyakarta, yang berfungsi sebagai benteng pertahanan secara sosial masyarakat. Hal ini dimungkinkan karena kawasan masjid-masjid Pathok Negara tersebut berfungsi sebagai kawasan keagamaan sekaligus kawasan pemberdayaan ekonomi masyarakat. Para ulama yang berada di masjid Pathok Negara tersebut adalah para ahli di bidang agama dan perekonomian. Dengan demikian pengaruh sosial yang buruk dari luar dapat ditangkal oleh kawasan-kawasan tersebut, selaku garda depan terhadap sesuatu (orang, paham dan sifat) yang asing.

Sesuai dengan perkembangan dan pertumbuhan kota yang ada, muncul komunitas-komunitas hunian kelompok masyarakat tertentu sesuai dengan peran penghuninya dalam kehidupan keseharian kota Yogyakarta. Pada awalnya muncul kumpulan hunian warga Belanda di kawasan Lodji Ketjil, kemudian bertambah lagi di kawasan Bintaran serta kawasan Jetis. Pada akhirnya kawasan hunian warga Belanda mencapai puncaknya sebagai kawasan hunian yang cukup *representatif* adalah

dikawasan Kota Baru. Sedangkan kawasan hunian kaum etnis China pada awalnya berkembang di seputaran kawasan Malioboro dan Gondomanan. Kemudian etnis China secara dominan membentuk komunitas hunian mereka di kawasan Ketandan hingga saat ini.

Perkembangan kota Yogyakarta pasca Kemerdekaan Republik Indonesia mulai dipengaruhi oleh kedatangan para pelajar di kota Yogyakarta. Keberadaan Kampung Universitas Gadjah Mada dan Universitas Islam Indonesia, sedikit banyak membawa dampak bagi tata kota Yogyakarta yang terus tumbuh dan berkembang.

e. Keistimewaan Yogyakarta dalam aspek budaya

Dengan ditetapkannya budaya dan tata ruang kota sebagai penanda keistimewaan Yogyakarta dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan Yogyakarta, maka Yogyakarta merupakan kasus spesifik dalam penataan ruang, karena aspek tata ruang menjadi salah satu penanda keistimewaan untuk mengenali dan memahami hubungan antara kebudayaan, tata kola dan keistimewaan Yogyakarta. Dari bukti-bukti empiris, kajian tentang kebudayan dan tata ruang kota memerlukan rentang waktu panjang, karena akan menyangkut data longitudinal (diakronik) dan lateral (sinkronik).

Untuk memahami makna kaitan antar penanda dan petanda sepanjang perjalanan perkembangan kota, maka digunakan

metode*hermeneutika*, khususnya *Hermeneutik Paul Ricoeur*. Dari hasil kajian terhadap obyek tata ruang kota yang dianggap istimewa, maka budaya yang mewujud dalam keistimewaan tata ruang kota Yogyakarta bisa dilihat dari komponen ruang kotanya maupun konfigurasi fungsi ruang kotanya dimana konsep budaya yang mewujud dalam tata ruang kota, yaitu monumental dan pertahanan, yang tidak ditemui di kota manapun di Indonesia. Kemudian dari sisi makna, terjadi perbedaan makna simbol-simbol tata ruang kota di era Hamengku Buwono I dan Hamengku Buwono IX.

5. Teori HukumTata Ruang

Menurut Sugianto (2004:82), yang dimaksud dengan Teori Hukum Tata Ruang adalah perencanaan struktur dan pola pemanfaatan ruang, yang meliputi tata guna tanah, tata guna udara dan ruang angkasa dan tataguna sumber daya alam lainnya yang disesuaikan dengan fungsi pertanahan keamanan sub sistem perencanaan tata ruang, tata cara penyusunanya dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur bentuk-bentuk perencanaan rencana tata ruang wilayah.

Sedangkan menurut Solihin Abdullah Wahab (1991:18), Hukum Tata Ruang adalah mengatur, mengelola, menangani, mempotensikan segala hal yang ada di atas bumi, air dan ruang angkasa untuk digunakan bagi kesejahteraan manusia yang tinggal dalam ruang

tersebut untuk memenuhi kepentingannya sesuai dengan kaidah-kaidah hukum yang mengatur penggunaan ruang.

Berlandaskan pada teori tata ruang tersebut, penataan ruang di Yogyakarta memperhatikan batas-batas tanah yang dimiliki oleh pemerintah Yogyakarta, Kasultanan dan tanah pribumi untuk kelancaran operasional keistimewaan.

6. Teori Kebudayaan

Menurut Koentjaraningrat, kebudayaan adalah keseluruhan sistem gagasan, tindakan, dan hasil karya manusia dalam rangka kehidupan masyarakat yang dijadikan milik diri manusia dengan belajar.

Sedangkan menurut Ki Hajar Dewantara, kebudayaan adalah buah budi manusia dari hasil perjuangan manusia terhadap dua pengaruh kuat, yakni zaman dan alam yang merupakan bukti kejayaan hidup manusia untuk mengatasi berbagai rintangan dan kesukaran di dalam hidup dan penghidupannya guna mencapai keselamatan dan kebahagiaan yang pada lahirnya bersifat tertip dan damai.

Berdasarkan teori kebudayaan tersebut, pemerintah Yogyakarta dalam menerapkan keistimewaan dalam aspek tata ruang mendasarkan pada unsur budaya masyarakat Yogya yang telah mendarah daging sejak dulu.

7. Teori Implementasi Kebijakan

Teori implementasi menurut Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) dikutip dalam buku Solihin Abdul Wahab (2008:65) sebagai berikut:

> Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat atau dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.

Sedangkan menurut Van Meter dan Van Hom (The Policy Implementation Process, 1978), seeperti dikutip oleh Solichin Abdul Wahab mengemukakan pengertian implementasi sebagai berikut:

> Implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.

Hal lain yang dikemukakan Van Meter dan Van Horn (1975) adalah bahwa jalan yang menghubungkan antara kebijakan dan prestasi kerja dipisahkan oleh sejumlah variabel bebas yang saling berkaitan, yaitu:

1) Ukuran dan tujuan kebijakan
2) Sumber-sumber kebijakan
3) Ciri-ciri atau badan instansi pelaksana
4) Komunikasi antara organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan

5) Sikap para pelaksana

6) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.

Berdasarkan definisi di atas pula, dapat disimpulkan bahwa dalam proses implementasi sekurang-kurangnya terdapattiga unsur penting yaitu:

1. Adanya program kegiatan/kebijaksanaan yang dilakukan.
2. Target grup/kelompok masyarakat yang menjadi sasarandan diharapkan akan menerima manfaat dari programtersebut.
3. Unsur pelaksana/implementer, baik organisasi maupunperorangan yang bertanggung jawab dalam pengelolaandan pengawasaan dari proses implementasi tersebut.

Berdasarkan teori implementasi di atas, pemerintah Yogyakarta dalam mengimplementasikan penataan ruang harus memiliki kebijakan atau peraturan-peraturan sebagai landasan hukum dalam merealisasikan aspek tata ruang berdasarkan keistimewaan Yogyakarta dari segi budaya, sosial, politik dan ekonomi.Disatu sisi, pemerintah Yogyakarta dalam mengimplementasikan tata ruang berpedoman pada suatu indikator yaitu mengadministrasikan dan mengusahakan agar proses tata ruang memberikan dampak yang nyata pada masyarakat yaitu bertujuan untuk mensejahterakan kepentingan masyarakat secara umum yang terkait dengan proses tata ruang yang berhubungan pada aspek kebudayaan dan sosial penduduk Yogyakarta.

Implementasi keistimewaan Yogyakarta dalam aspek tata ruang dapat dilihat dari beberapa indikator implementasi kebijakan yang telah dikembangkan untuk dapat mengukur keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik karena biasanya suatu kebijakan itu mudah dalam formulasinya akan tetapi dalam mengimplementasikannya sangatlah sulit.

Berikut ini adalah model implementasi kebijakan yang dikembangkan oleh Edward III yang dikutip oleh Winarno (2002:149) dalam bukunya "Teori dan Proses Kebijakan Publik" sebagai berikut :

1. Komunikasi
   Terdapat tiga indikator yang dapat dipakai dalam mengukur keberhasilan variable komunikasi, diantaranya adalah transmisi yaitu penyaluran komunikasi yang baik akan menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. Seringkali yang terjadi dalam penyaluran komunikasi adalah adanya salah pengertian dikarenakan komunikasi telah melalui beberapa tingkatan birokrasi, sehingga apa yang diharapkan terdistorsi ditengah jalan. Kejelasan, komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan. Penyampaian pesan yang kurang jelas mengenai kebijakan tidak selalu menghalangi implementasi, pada tataran tertentu, para pelakasana membutuhkan fleksibilitas dalam melaksanakan kebijakan. Konsistensi yaitu perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi yang seharusnya bersifat konsisten dan jelas.
2. Sumber daya
   Sumber daya utama dalam implementasi kebijakan adalah staff. Diperlukan staff yang ahli dan mampu dalam mengimplemetasikan suatu kebijakan. Yang kedua adalah informasi yang berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan implementator yang harus mengetahui apa yang mereka lakukan disaat mereka diberikan perintah untuk melakukan suatu tindakan.Yang ketiga adalah wewenang akan berbeda-beda dari satu program ke program lain serta memiliki bentuk yang berbeda-beda, seperti misalnya: hak untuk mengeluarkan surat panggilan untuk datang ke pengadilan, menegluarkan perintah kepada pejabat lain, menarik dana dari suatu program, menyediakan dana, staf dan bantuan teknis kepada pemerintah di tingkat lebih rendah, membeli barang dan jasa, dan

memungut pajak. Dan yang keempat adalah fasilitas meliputi bangunan. Perlengkapan dan perbekalan.

3. Disposisi

   Menurut George C Edward III, disposisi merupakansikap dari pelaksana kebijakan yang merupakan faktor penting ketiga dalam pendekatan mengenai pelaksanaan suatu kebijakan publik. Jika pelaksanaan suatu kebijakan diharapkan efektif, maka para pelaksana kebijakan tidak hanya memiliki kewajiban untuk mengetahui apa yang akan dilakukan tetapi juga harus memiliki kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga dalam praktiknya tidak terjadi bias dalam kebijakan. Pengangkatan birokrat (disposisi atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap implementasi kebijakan apabila personil yang ada tidak melaksanakan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana kebijakan haruslah orang-orang yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan). Insentif (pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para pembuat kebijakan mempengaruhi tindakan para pelaksana kebijakan. Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana kebijakan melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi atau organisasi).

4. Struktur Birokrasi

   Menurut Edward III, yang mempengaruhi tingkat keberhasilan implementasi kebijakan publik adalah struktur birokrasi. Walaupun sumber-sumber untuk melaksanakan suatu kebijakan telah dilakukan dan mempunyai keinginan untuk melaksanakan suatu kebijakan hal ini masih memungkinkan kebijakan tersebut tidak dapat terlaksana atau terealisasi karena terdapatnya kelemahan dalam stuktur birokrasi. Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang karena ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, hal ini akan membuat sumberdaya-sumberdaya menjadi tidak efektif dan menjadi penghambat bagi jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan yang telah diputuskan secara politik harus melakukan koordinasi dengan baik di birokrasi terkait. Standar Operating Prosedures (kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai untuk melaksanakan kegiatannya setiap hari sesuai dengan standar yang ditetapkan atau standar minimum yang dibutuhkan). Fragmentasi (upaya penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja).

Kemudian menurut Hogwood dan Gunn yang dikutip oleh Wahab (1997:71) dalam bukunya "Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara" menyebutkan bahwa syarat-syarat kebijaksanaan negara secara sempurna, sebagai berkut:

1. Kondisi eksternal tidak menimbulkan kendala yang serius
2. Tersedianya waktu
3. Tersedianya sumber-sumber
4. Kebijakan didasari oleh hubungan kausalitas
5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan sedikit mata rantai penghubungnya
6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil
7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan
8. Tugas terperinci dan penempatan yang tepat
9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna
10. Pihak yang memiliki kewenangan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna

F. Definisi Konsepsional

1. Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan merupakan suatu tindakan atau perilaku manusia dalam melaksanakan suatu objek berdasarkan peraturan yang melandasi tindakan tersebut meliputi beberapa syarat kebijaksanaan yang mendukung beberapa indikator dilaksanakannya kebijakan tersebut. Yogyakarta sebagai daerah otonom yang dikenal memiliki keistimewan harus mampu menunjukkan kekhasan daerah tersebut dengan melaksanakan beberapa materi keistimewaan melalui pembangunan-pembangunan serta penataan fisik kota Yogyakarta.

2. Keistimewaan

Keistimewaan merupakan suatu objek atau subjek yang memiliki ciri khas serta kebiasaan yang berbeda dengan objek atau subjek yang lain. Yogyakarta merupakan suatu daerah yang dipandang memiliki ciri khas yang tidak sama dengan daerah lain dalam hal sistem pemerintahan, sosial budaya serta penataan wilayahnya.

3. Tata ruang

Tata ruang merupakan suatu proses dalam menata suatu wilayah atau ruang lingkup dengan tujuan mendapatkan keteraturan dan ketertiban suatu wilayah. Penataan ruang di Yogyakarta memiliki tujuan untuk memperoleh suatu keteraturan dalam pembatasan lahan atau tanah kesultanan maupun non kesultanan serta memiliki tujuan untuk mempertahankan budaya Yogyakarta.

G. Definisi Operasional

Definisi Operasional yang digunakan oleh peneliti dalam menganalisa Implementasi Penataan Ruang Di Kota Yogyakarta Berdasarkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Rencana Tata Ruang meliputi beberapa unsur sebagai berikut:

Tabel 1.1
Indikator Implementasi Penataan Ruang di Kota Yogyakarta

No	Implementasi Penataan Ruang di Kota Yogyakarta	Indikator
	Implementasi	1. Komunikasi

		- Transmisi komunikasi Transmisi komunikasi yaitu penyaluran komunikasi yang baik akan menghasilkan suatu implementasi yang baik pula. - Kejelasan komunikasi Kejelasan komunikasi adalah komunikasi yang diterima oleh para pelaksana kebijakan haruslah jelas dan tidak membingungkan. - Konsistensi komunikasi Konsistensi komunikasi yaitu perintah yang diberikan dalam pelaksanaan suatu komunikasi yang seharusnya bersifat konsisten dan jelas.
		2. Sumber daya - Staf Staf adalah Sumber daya utama dalam implementasi

		kebijakan. - Informasi Informasi adalah berhubungan dengan cara melaksanakan kebijakan implementator yang harus mengetahui apa yang mereka lakukan disaat mereka diberikan perintah untuk melakukan suatu tindakan. - Wewenang Wewenang adalah kewenang untuk menentukan bagaimana program atau kebijakan dilakaukan. - Fasilitas Fasilitas adalah perlengkapan atau perbekalan yang dibutuhkan dalam pelaksanaan program atau kebijakan, tanpa adanya

		fasilitas yang mendukung maka besar kemungkinan implementasi yang direncanakan tidak akan berhasil.
		3. Disposisi - Pengangkatan birokrat Pengangkatan birokrat adalah pengangkatan personil pelaksana kebijakan yang memiliki dedikasi pada kebijakan yang telah ditetapkan. - Insentif Insentif adalah upaya pemberian berupa materi, penghargaan ataupun sanksi kepada semua birokrat yang menunjukan prestasi ataupun yang melanggar.
		4. Struktur birokrasi - Kondusif Kondusif adalah hubungan

		kerja diantara beberapa unit kerja maupun istansi harus kondusif dalam pelaksanaan kebijakan. - Kerjasama dan Koordinasi Kerjasama dan Koordinasi adalah penyebaran tanggung jawab diantara beberapa unit kerja maupun istansi dalam pelaksanaan kebijakan. - Standar Operating Prosedures Standar Operating Prosedures adalah kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai untuk melaksanakan kegiatannya setiap hari sesuai dengan standar yang ditetapkan atau standar minimum yang dibutuhkan - Fragmentasi Fragmentasi adalah upaya

		penyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

H. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah suatu cara untuk mencari kebenaran secara ilmiah berdasarkan data yang sesuai dan dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Menurut Surakhmad (2004: 131) menyatakan bahwa:

> Metode merupakan cara utama yang digunakan untuk mencapai tujuan misalnya untuk mengkaji suatu rangkaian hipotesa dengan menggunakan teknik serta alat-alat tertentu. Cara utama ini digunakan setelah penyelidikan memperhitungkan kewajarannya ditinjau dari tujuan penyelidikan serta situasi penyelidikan.

Berdasarkan pendapat di atas, metode penelitian merupakan salah satu aspek yang berperan dalam kelancaran atau keberhasilan dalam penelitian karena di dalam metode penelitian ditemukan cara-cara bagaimana objek penelitian handak diketahui dan diamati sehingga data-data yang tepat sesuai dengan tujuan penelitian. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

1. Jenis Penelitian

   Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif adalah suatu penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh

subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lainnya secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah (Moleong, 2007:6).

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif analitis, yaitu penelitian yang didasarkan pada pemecahan masalah berdasarkan fakta-fakta dan kenyataan-kenyataan yang ada pada saat sekarang, serta memusatkan pada masalah aktual yang terjadi pada saat penelitian dilaksanakan. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Nazir (1988:63) yakni sebagai berikut :

> Metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu kondisi, suatu sistem pemikiran atau sesuatu pada masa sekarang. Tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskriptif akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang terjadi.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif analitis untuk memberi gambaran, gejala-gejala, fakta-fakta, kejadian-kejadian secara sistematis dan akurat mengenai bagaimana menganalisa implementasi keistimewaan Yogyakarta dalam aspek tata ruang berdasarkan sumber data.

2. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini menggunakan teknik sebagai berikut:

a. Dokumentasi

Dokumentasi adalah salah satu metode pengumpulan data kualitatif dengan melihat atau menganalisis beberapa dokumen yang dibuat oleh subyek sendiri atau orang lain tentang suatu subyek.

Dokumentasi digunakan sebagai teknik pengumpulan data dengan mencari dokumen yang bersifat pribadi dan resmi sebagai sumber data yang dapat dipergunakan untuk memecahkan permasalahn dalam penelitian. Menurut Bagong (2005: 186) menjelaskan bahwa:

> Dokumentasi adalah data yang diperoleh dari metode ini berupa cuplikan, kutipan, atau penggalan-penggalan dari catatan-catatan organisasi, klinis, atau program; memorandum-memorandum dan korespondensi; terbitan dan laporan resmi; buku harian pribadi; dan jawaban tertulis yang terbuka terhadap kuesioner dan survei.

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini, maka pendokumentasian dalam penelitian ini menggunakan data sebagai berikut:

- Data primer adalah data yang diperoleh dari sumbernya, baik orang-orang yang telah ditetapkan sebagai sumber informan maupun kondisi ril yang didapat langsung di lokasi penelitian dengan cara melakukan wawancara dan dokumentasi. Data primer dalam penelitian ini adalah data-data mengenai proses implementasi penataan ruang kota Yogyakarta seperti data

pembangunan sarana dan prasaran, transportasi, unsur budaya dan intensitas kegiatan masyarakat Yogyakarta.

- Data sekunder adalah data yang diperoleh dari lembaga atau institusi tertentu, atau pelengkap yang diperoleh melalui dokumen-dokumen atau catatan-catatan resmi yang dibuat oleh sumber-sumber yang berwenang berkaitan langsung dengan objek yang diteliti. Data ini diperoleh dengan mengumpulkan dan mencatat laporan-laporan, dokumen-dokumen, catatan-catatan surat lokal harian dan nasional, buku-buku penunjang, jurnal dan data online mengenai pelaksanaan tata ruang di Yogyakarta dan ketetapan perundang-undangan mengenai keistimewaan Yogyakarta yang telah ditetapkan oleh pemerintah.

b. Wawancara

Wawancara merupakan alat pembuktian terhadap informasi atau keterangan yang diperoleh sebelumnya. Wawancara biasanya dimaksudkan untuk memperoleh keterangan, pendirian, pendapat secara lisan dari seseorang (responden) dengan berbicara langsung (face to fave) dengan orang tersebut. Seperti yang dikemukakan oleh Danial (2009: 71) menjelaskan bahwa:

> Wawancara adalah teknik pengumpulan data dengan cara mengadakan dialog, Tanya jawab antara peneliti dan responden secara sungguh-sungguh. Wawancara dapat dilakukan di mana saja selama dialog masih bias dilakukan, misalnya sambil berjalan, duduk santai disuatu tempat, di lapangan, di kantor, di kebun, di bengkel, atau di mana saja.

Sebagaimana juga dikemukakan oleh Sugioyono (2012: 186) bahwa:

> Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu percakapan itu dilakukan oleh dua belah pihak, yaitu pewawancara (interviewer) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (interviewee) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu.

Tehnik wawancara yang digunakan dalam penelitian kualitatif adalah wawancara mendalam yaitu proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara informan atau orang yang diwawancarai. Sebagaimana juga dikemukaan oleh Marshall dan Rossman (1989:82) menyatakan bahwa:

> Wawancara mendalam adalah teknik pengumpulan data yang didasarkan pada percakapan secara intensif dengan suatu tujuan.

Sehubungan dengan itu banyak hal yang perlu diperhatikan sebelum dan pada saat pengumpulan data melalui wawancara mendalam, seperti mencari *key informan* yang akan dijadikan sumber informasi tentang orang-orang dan *setting* yang diteliti. Hasil pengamatan dan wawancara mendalam direkam dan dicatat secara sistematis.

Informan adalah orang-orang yang betul-betul paham atau pelaku yang terlibat langsung dengan permasalahan penelitian.

Informan dalam penelitian ini dipilih karena paling banyak mengetahui atau terlibat langsung dalam proses pelaksanaan dalam penataan ruang di Yogyakarta. Informan yang diwawancarai dalam penelitian ini adalah staf Dinas Pertanahan dan Tata Ruang kota Yogyakarta dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kota Yogyakarta untuk mendapatkan informasi mengenai pelaksanaan pembangunan tata ruang di Daerah Istimewa Yogyakarta terkait dengan fungsi keistimewaannya.