

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Daerah Istimewa Yogyakarta, selanjutnya disebut DIY, adalah daerah provinsi yang mempunyai Keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia¹. Keistimewaan adalah Keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan sejarah dan hak asal usul dimana pengakuan atas hak asal usul merupakan “bentuk penghargaan dan penghormatan negara atas pernyataan berintegrasinya Kasultanan dan Kadipaten ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk menjadi bagian wilayah setingkat provinsi dengan status Istimewa”² menurut Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan Istimewa³. Kewenangan Istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang tentang pemerintahan daerah⁴.

Yogyakarta terbentuk dari hasil Perjanjian Giyanti pada 13 Februari 1755. Perjanjian itu merupakan konsesi damai menyusul pecahnya perang suksesi Jawa yang berlangsung sejak tahun 1740. Inti

¹ Pasal 1 angka 1 UU No 13 tahun 2012

² Penjelasan pasal 4 huruf a UU 13/2012

³ Pasal 1 angka 2 UU No 13 tahun 2012

⁴ Pasal 1 angka 3 UU No 13 tahun 2012

kesepakatan tersebut adalah memecah wilayah mataram menjadi dua yaitu Kasunanan Surakarta dan Kasultanan Yogyakarta. Perjanjian ini disepakati antara Mangkubumi (Hamengku Buwono I) dan Paku Buwono III (Kemenakan HB I), diperantarai Nicolaas Hartingh, Gubernur Propinsi Timur Laut Verenigde Oostindische Compagnie (VOC) saat itu⁵. Sebagai salah satu daerah *zelfbestuurende lanschappen*, Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki wewenang untuk mengatur urusan rumah tangga sendiri pada masa kependudukan belanda tersebut yang tentunya dilandasi dengan kontrak-kontrak politik antara kedua belah pihak.

Keberadaan Daerah Istimewa Yogyakarta pada masa penjajahan telah mendapatkan pengakuan dari dunia internasional, baik pada masa kependudukan Belanda hingga kependudukan Jepang. Bahkan Daerah Istimewa Yogyakarta bisa saja menjadi sebuah negara merdeka setelah Jepang meninggalkan Indonesia karena Daerah Istimewa Yogyakarta pada maa itu sudah mempunyai sistem pemerintahan, wilayah dan juga penduduknya sendiri. Namun selepas proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, Sri Sultan Hamengku Buwono IX Dan Sri Paku Alam VIII menyatakan bahwa daerah Kasultanan Yogyakarta dan Daerah Pakualaman menjadi bagian dari wilayah Negara Republik Indonesia, bergabung menjadi satu kesatuan yang dinyatakan sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri

⁵ <http://riesalam.wordpress.com/2011/04/27/Keistimewaan-yogyakarta-dalam-perdebatan/>
18 Oktober 2014

Paku Alam VIII sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah bertanggung jawab langsung kepada Presiden RI.

Secara konseptual pelaksanaan Kewenangan Daerah Istimewa telah diatur secara berurutan mulai dari UU 22/1948, UU 1/1957, UU 18/1965, UU 5/1974, UU 22/1999, dan UU 32/2004. Dalam segi konseptual pelaksanaan ini merupakan konsep-konsep yang muncul dalam Undang-Undang yang mengatur pemerintahan daerah secara umum sebagai pelaksanaan pasal (atau pasal-pasal) mengenai pemerintahan daerah dalam konstitusi.

Dalam UU No 22 tahun 1948 disebutkan bahwa untuk menjadi sebuah Daerah Istimewa maka daerah tersebut harus mempunyai pemerintahannya sendiri sebelum kemerdekaan Republik Indonesia atau bisa disebut dengan daerah *zelfbestuur*, sebagai mana yang tercantum dalam pasal 1 ayat (2) tahun 1948. Letak Keistimewaan dalam Undang-Undang ini yaitu terletak pada kepala daerahnya dimana kepala daerah merupakan penguasa monarki daerah tersebut, adapun apabila daerah tersebut terbentuk atas gabungan dua *zelfbestuur* maka perlu diangkat seorang wakil kepala daerah.

Selanjutnya pada UU No 1 tahun 1957 mengenai pokok-pokok pemerintahan daerah, disebutkan bahwa syarat untuk menjadi sebuah Daerah Istimewa adalah daerah yang berkedudukan sebagai daerah swapraja dan dengan mengingat pentingnya posisi daerah tersebut dalam

kepentingan nasional dan perkembangan masyarakat⁶, pemilihan daerah swapraja sebagai Daerah Istimewa merupakan suatu pemberian bentuk baru bagi daerah swapraja sekaligus sebagai penghapusannya sehingga kedepannya tidak ada daerah swapraja. Sedangkan letak dari Keistimewaan pada Undang-Undang ini sama dengan UU No 22 tahun 1948 yaitu terletak pada kepala daerahnya namun dalam Undang-Undang ini disebutkan juga bahwa daerah tersebut dapat mengangkat wakil kepala daerah yang diajukan oleh dewan perwakilan rakyat daerah sebagaimana disebutkan dalam pasal 25 ayat (2) UU No 1 tahun 1957.

Berbeda dengan kedua Undang-Undang diatas pada UU No 18 tahun 1965 semua daerah swapraja dihapuskan dan hanya tersisa Aceh dan Yogyakarta saja yang diakui sebagai Daerah Istimewa. Tidak ada bab khusus yang mengatur tentang Daerah Istimewa dalam Undang-Undang ini sebab pada dasarnya pemerintah ingin menghapuskan Daerah Istimewa secara perlahan sehingga kedudukan semua daerah di Indonesia sama, kecuali Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Begitu pula dengan UU No 5 tahun 1974 dimana pemerintah benar-benar menginginkan penghapusan terhadap daerah istimewa. Hanya Daerah Istimewa Yogyakarta saja yang disebutkan dalam Undang-Undang ini dalam pasal 91 huruf b UU No 5 tahun 1974.

Kedudukan Daerah Istimewa terlihat semakin miris pada UU No 22 tahun 1999 dimana semua penyelenggaraan pemerintah diberlakukan

⁶ Pasal 2 ayat (2) UU No 1 tahun 1957

sama tidak terkecuali Aceh dan Yogyakarta, hanya Jakarta yang diberi keistimewaan sebagai Daerah Khusus Ibukota. Selain itu muncul konsep baru bahwa yang dimaksud Daerah Istimewa adalah desa, bukan *zelfbestuur*.

Daerah Istimewa yang sempat hampir dihilangkan dari Republik Indonesia kembali diadakan dengan konsep UU No 32 tahun 2004 hanya saja dengan adanya daerah khusus maka kedudukan daerah istimewa tidak berdiri sendiri lagi. Daerah istimewa yang disebutkan dalam Undang-Undang ini hanyalah daerah istimewa aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam Undang-Undang ini juga disebutkan bahwa daerah istimewa maupun daerah khusus harus diatur dalam Undang-Undang tersendiri dan bagi daerah istimewa maupun khusus yang tidak memiliki Undang-Undang sendiri maka harus patuh pada peraturan perUndang-Undangan ini. Dari semua daerah istimewa maupun daerah khusus hanya Daerah Istimewa Yogyakarta saja yang tidak memiliki Undang-Undang sendiri maka secara otomatis tunduk pada semua pengaturan UU No 32 tahun 2004 ini.

Setelah berlakunya Undang-Undang No 13 tahun 2012, yang merupakan suatu bentuk pengakuan kembali Keistimewaan Yogyakarta yang sempat tidak jelas keadaannya. Undang-Undang ini merupakan merupakan salah satu Undang-Undang yang lama pengesahannya yakni dari tahun 2007-2012. Keistimewaan Yogyakarta didefinisikan sebagai Keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan

sejarah dan hak asal usul menurut Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan Istimewa. Kewenangan Istimewa merupakan wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang tentang pemerintahan daerah. Kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) UU No 13 tahun 2012 meliputi:

- a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. Kelembagaan pemerintah daerah DIY;
- c. Kebudayaan;
- d. Pertanahan; dan
- e. Tata ruang.

Disahkannya Undang-Undang Keistimewaan tersebut didasari beberapa alasan yaitu, dilihat dari segi Sejarah Keistimewaan Yogyakarta berawal dari zaman sebelum kemerdekaan, dimana Kasultanan Yogyakarta merupakan wilayah negara tersendiri yang dikendalikan dan bertanggungjawab secara langsung kepada pemerintahan Hindia-Belanda. Setelah Proklamasi Kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945 maka Pada Tanggal 18 atau 19 Agustus 1945, Sultan Hamengku Buwono IX (HB IX) dan Sri Paduka Paku Alam VIII (PA VIII) mengirimkan ucapan selamat kepada Soekarno-Hatta atas kemerdekaan

Indonesia dan atas terpilihnya mereka sebagai Presiden dan Wakil Presiden Indonesia. Selain itu juga dikirimkan ucapan terima kasih kepada KRT Rajiman Wediodiningrat (mantan ketua BPUPKI) dan Penguasa Jepang Nampoo-Gun Sikikan Kakka dan Jawa Saiko Sikikan beserta stafnya. Pada 19 Agustus 1945 Yogyakarta Kooti Hookookai mengadakan sidang dan mengambil keputusan yang pada intinya bersyukur pada Tuhan atas lahirnya Negara Indonesia, akan mengikuti tiap-tiap langkah dan perintahnya, dan memohon kepada Tuhan agar Indonesia kokoh dan abadi⁷. Ucapan selamat ini pun mendapat respon yang positif dari Presiden Soekarno dengan dikeluarkannya “ Piagam Kedudukan “ pada tanggal 19 Agustus 1945.

Selain itu juga perlu diingat peran Daerah Istimewa Yogyakarta yang merebut kembali kemerdekaan Republik Indonesia dalam peristiwa Serangan Umum 1 Maret 1949 dimana dalam pertempuran tersebut bertujuan untuk menunjukkan eksistensi Republik Indonesia kepada dunia Internasional. Dipilihnya Yogyakarta sebagai lokasi pertempuran yaitu karena pada masa itu Yogyakarta merupakan Ibukota RI sehingga akan erasa berdampak besar terhadap perjuangan Indonesia melwan Belanda. Selain itu juga di Yogyakarta sendiri banyak wartawan asing, dan masih adanya anggota delegasi UNCI (United Nation Commission of Indonesia)

⁷ P.J. Suwarno, 1994, Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokrasi Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974: sebuah tinjauan historis. Yogyakarta: Kanisius, hlm.7

dimana wartawan asing tersebut mempunyai peran yang besar untuk menyiarkan kepada dunia bahwa Republik Indonesia masih berdiri kokoh.

Dilihat dari segi konstitusional disahkannya Undang-Undang Keistimewaan ini sebagai salah satu syarat untuk menjadi sebuah Daerah Istimewa menurut UU no 32 tahun 2004 pasal 225 yang berbunyi “ Daerah-daerah yang memiliki status Istimewa dan diberikan Otonomi Khusus selain diatur dengan Undang-Undang ini diberlakukan pula ketentuan khusus yang diatur dalam Undang-Undang lain ”. atas dasar itulah mengapa perlu adanya sebuah peraturan perUndang-Undangan sendiri yang mengatur tentang Keistimewaan Yogyakarta.

Dalam pelaksanaan sebuah peraturan perUndang-Undangan memang tidak bisa lepas dari berbagai masalah yang timbul sejalan dengan diberlakukannya Undang-Undang tersebut. Masalah yang timbul dalam pelaksanaan Undang-Undang Keistimewaan tersebut antara lain adalah masalah pemerintah DIY yang dianggap masih gagap dalam menagani dana Keistimewaan, hal ini mengakibatkan hingga habis masa waktu penyerapan anggaran pada 25 Desember 2013, dana Keistimewaan 2013 yang dijanjikan pemerintah pusat belum turun sehingga memaksa pemerintah DIY menggunakan Dana talangan yang bersumber dari dana kas daerah⁸. Selain itu juga banyak program Keistimewaan Yogyakarta yang dianggap *ngawur* atau kurang tepat seperti sosialisasi penyakit

⁸<http://www.tempo.co/read/news/2013/11/26/058532646/Pemerintah-DIY-Dinilai-Gagap-Tangani-Dana-Keistimewaan> 18 Oktober 2014

malaria di Kulon Progo berbasis Kebudayaan lewat pagelaran wayang kulit. Selain itu juga terkait penggantian logo pemasaran Yogyakarta dengan semboyan "Jogja Never Ending Asia" menjadi "Jogja New Harmony" yang menggunakan dana Keistimewaan sebesar 1,5 M yang menimbulkan perdebatan dari beberapa kalangan, hal tersebut dikarenakan terbatasnya penyerapan dana Keistimewaan pada tahun tersebut sehingga sejumlah program dipaksakan agar bisa menghabiskan dana ratusan miliar rupiah.

“Masa transisi ini, ya, memang ngawur sebenarnya, karena bikin program yang dihubung-hubungkan,” kata Kepala Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan, dan Aset Daerah DI Yogyakarta Bambang Wisnu Handoyo, Rabu, 11 Desember 2013⁹.

Pada tahun ini saja dana Keistimewaan yang terserap hingga pertengahan tahun hanya Rp 50 Miliar dari total alokasi mencapai Rp 532 Miliar. Padahal paling tidak pemerintah DIY harus menggunakan dana Rp 130 Miliar sesuai dengan termin I dana Keistimewaann yang berjumlah 25% dari total keseluruhan dan apabila dana tersebut belum juga bisa diserap maka alokasi dana pada termin II belum bisa diambil dan tentunya akan berimbas pada pelaksanaan program keitimewaan yang kurang maksimal¹⁰. Berdasarkan uraian peristiwa dan masalah diatas maka penyusun sangat tertarik untuk membahas masalah pelaksanaan Undang-

⁹<http://www.tempo.co/read/news/2013/12/11/058536568/Program-Keistimewaan-Yogyakarta-Banyak-yang-Ngawur> 18 Oktober 2014

¹⁰ <http://jogja.tribunnews.com/read/news/2014/10/08/058618347/Realisasi-Danais-Hanya-Rp-50-miliar-hingga-Tengah-Tahun> 18 Oktober 2014

Undang No 13 tahun 2012 tersebut dengan judul “ IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG NO 13 TAHUN 2012 TENTANG KEISTIMEWAAN DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA “.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Implementasi Undang-Undang No 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Terkait Kewenangan Kelembagaan Dan Kebudayaan?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi pelaksanaan Kewenangan Kelembagaan Dan Kebudayaan dalam kerangka Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui sejauh mana Impelentasi Undang-Undang No 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta terkait Kewenangan Kelembagaan Dan Kebudayaan yang telah dilaksanakan oleh pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui Faktor-faktor apa yang mempengaruhi pelaksanaan Kewenangan Kelembagaan Dan Kebudayaan dalam kerangka Keistimewaan DIY.

D. Kegunaan Penelitian

1. Secara teoritis, untuk memperkaya kajian ilmu pengetahuan khususnya pada bidang Ilmu Pemerintahan yang terkait dengan Implementasi peraturan perUndang-Undangan tentang otonomi khusus (desentralisasi asimetris).
2. Secara Praktis, dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan maupun masukan bagi pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan-kebijakan dalam upaya menjaga keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

E. Kerangka Dasar Teori

Teori memiliki peranan terbesar dalam suatu penelitian yang akan dilakukan karena teori menerangkan suatu fenomena yang menjadi fokus penelitian dan digunakan untuk menyusun konsep serta fakta dalam suatu pola yang logis untuk hasil penelitian. Menurut Singarimbun:

“Teori adalah serangkaian konsep, definisi, proposisi, saling keterkaitan, bertujuan untuk memberikan gambaran sistematis, ini dijabarkan dengan hubungan variable yang satu dengan yang lain dengan tujuan untuk dapat menjelaskan fenomena tersebut”¹¹.

Berdasarkan pemahaman tersebut maka dalam Implementasi Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta akan dijelaskan hal-hal sebagai berikut :

1. Implementasi Kebijakan

¹¹ Masri Singarimbun dan Sofyan Efendi, Metode Penelitian Survey, LP3S, Cet. Ke-2, 1998, hal 37

Implementasi pada dasarnya adalah cara agar sebuah kebijakan ataupun program dapat mencapai tujuannya. Menurut Muhajar Darwin:

“Proses Implementasi bukanlah proses mekanisme dimana setiap aktor akan secara otomatis melakukan apa saja yang seharusnya dilakukan sesuai dengan scenario pembuat kebijakan, tetapi merupakan proses kegiatan yang acap kali rumit, diwarnai pembentukan kepentingan antara actor yang terlibat baik secara administrator, petugas lapangan atau kelompok sasaran”¹².

Menurut pengertian Implementasi menurut Muhajar Darwin tersebut jelas bahwa yang dimaksud dengan Implementasi bukan hanya sekedar pelaksanaan yang sistematis dimana setiap actor dalam proses implementasi tersebut menjalankan tugas dan fungsinya menurut perencanaan, akan tetapi bisa saja mereka melakukan tugas dan fungsi diluar tanggung jawab mereka yang dipengaruhi oleh factor-faktor tertentu. Dalam pengertian tersebut lebih dijelaskan Implementasi yang terpusat pada actor atau pelaksana kebijakan tersebut.

Selanjutnya Implementasi Kebijakan menurut Daniel Mazmanian dan Paul Sebastier adalah:

“Didalam mempelajari masalah Implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami “apa” yang syaratnya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik itu menyangkut usaha-usaha pengadministrasian maupun juga usaha-usaha untuk

¹² Muhajar Darwin, Hail loka karya, Analisis kebijakan Sosial, UGM, Yogyakarta, 1992

memberikan dampak tertentu pada masyarakat atau peristiwa-peristiwa”¹³

Pengertian Implementasi diatas lebih ditekankan pada latarbelakang suatu program atau kebijakan dirancang atau dirumuskan baik untuk kepentingan pemerintah maupun kepentingan masyarakat.

Menurut Lester dan Steward Implementasi Kebijakan adalah:

“Implementasi Kebijakan dipandang dalam pengertian luas, merupakan tahap dari proses kebijakan segera setelah penetapan Undang-Undang. Implementasi secara luas mempunyai makna pelaksanaan Undang-Undang dimana berbagai actor, organisasi, prosedur, dan teknik-teknik bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan dalam upaya untuk meraih tujuan-tujuan kebijakan atau program-program”¹⁴

Terdapat beberapa macam model Implementasi Kebijakan, salah satu model Implementasi Kebijakan yaitu model Implementasi Kebijakan yang dikembangkan oleh George Edwards III (1980).

“George Edwards III mengemukakan dua premis untuk keperluan studi implementasi kebijakan yaitu prakondisi-prakondisi apakah yang diperlukan untuk keberhasilan implementasi kebijakan serta hambatan-hambatan apa yang dihadapi dalam penerapannya. Untuk menjawab pertanyaan tersebut kemudian diidentifikasi faktor-faktor yang dianggap mempengaruhi implementasi kebijakan sebagai variabel independen yang mempengaruhi kinerja dari implementasi. Faktor-faktor tersebut meliputi empat variabel, yaitu:

¹³ D. Mazmanian dan P. Sabatier, dalam Solichin, Analisis kebijakan negara, Rhineka Cipta, Jakarta, 1990, hal 123

¹⁴ Budi Winarno, Kebijakan Publik Teori dan Proses. Media Presindo, Yogyakarta. 2007. Hal 144

1).Komunikasi; 2).Sumber daya; 3).Disposisi; dan 4).Struktur birokrasi.”¹⁵

Faktor-faktor yang dianggap mempengaruhi implementasi kebijakan menurut George Edwards III yaitu:

1. Komunikasi

Komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi komunikator kepada komunikan. Komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan kepada pelaksanaan kebijakan. Komunikasi keberhasilan kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi Implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

2. Sumber daya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsistensi, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, Implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumber daya yang disebutkan meliputi sumber

¹⁵ Subarsono. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2005.

daya manusia, sumber daya keuangan, sumber daya peralatan. Sumber daya adalah faktor penting untuk Implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumber daya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen saja.

3. Disposisi

Disposisi merupakan kemauan, keinginan dan kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan tadi secara sungguh-sungguh sehingga apa yang menjadi tujuan kebijakan dapat di wujudkan. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika implementor memiliki sifat atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses Implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

4. Struktur birokrasi

yang bertugas mengImplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap Implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures*) atau SOP. SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red tape*, yakni prosedur

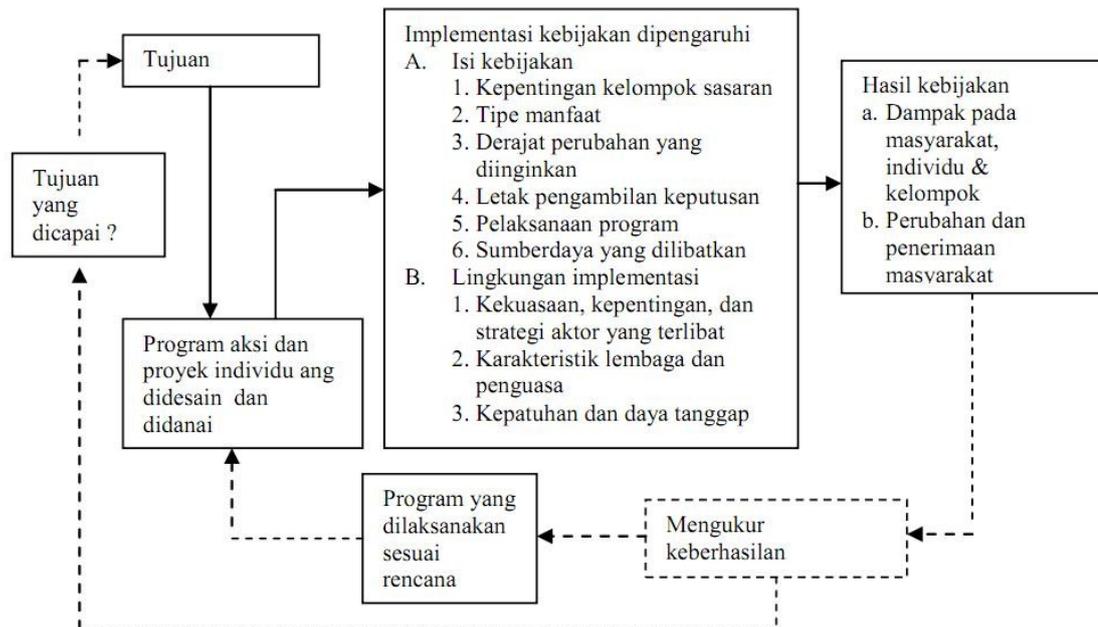
birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Selanjutnya Implementasi menurut Pendekatan Meriee S. Grindle dikenal dengan *Implementation as A Political and Administrative Procces*. Kerangka pemikirannya berdasarkan jawaban atas dua pertanyaan pokok, khususnya di negara berkembang, bahwa keberhasilan implementasi ditentukan oleh derajat implementability dari kebijakan tersebut, yaitu : Isi Kebijakan dan Lingkungan Implementasi.

Variabel isi kebijakan ini mencakup (1) sejauh mana kepentingan kelompok sasaran atau target groups termuat dalam isi kebijakan; (2) jenis manfaat yang diterima oleh target group...; (3) sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan...; (4) apakah letak sebuah program sudah tepat; (5) apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci; (6) apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai. Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup: (1) seberapa besar kekuasaan, kepentingan, dan strategi yang dimiliki oleh para aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan; (2) karakteristik institusi dan rejim yang sedang berkuasa; (3) tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran.¹⁶

Model tersebut disajikan dalam gambar berikut.

¹⁶ Subarsono. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2005.



1. Isi Kebijakan

1) Kepentingan-Kepentingan yang Mempengaruhi

Dalam indicator ini melihat suatu implementasi kebijakan pasti akan melibatkan berbagai macam kepentingan-kepentingan dari berbagai pihak yang mendasari adanya kebijakan tersebut. Kemudian dari kepentingan-kepentingan tersebut akan dilihat sejauh mana kepentingan tersebut berpengaruh terhadap Implementasinya, hal tersebut yang ingin diketahui lebih lanjut lewat pemikiran ini.

2) Tipe Manfaat

Program yang memberikan manfaat secara kolektif atau terhadap banyak orang akan lebih mudah untuk memperoleh dukungan dan tingkat kepatuhan yang tinggi dari target groups atau masyarakat banya. Dari manfaat tersebut

akan diketahui dampak positif maupun negative yang dihasilkan oleh Implementasi kebijakan tersebut. Tipe manfaat ini bisa berbeda-beda berdasarkan sasaran dari kebijakan tersebut.

3) Derajat Perubahan yang Ingin Dicapai

Setiap kebijakan memiliki target yang hendak dan ingin dicapai. Content of policy yang ingin dijelaskan pada poin ini adalah bahwa sejauh mana perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan haruslah memiliki skala yang jelas.. Suatu program yang bertujuan mengubah sikap dan perilaku kelompok sasaran relative lebih sulit diImplementasikan daripada program yang sekedar memberikan bantuan kredit atau bantuan beras kepada kelompok masyarakat miskin

4) Letak Pengambilan Keputusan

Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan, maka pada bagian ini harus dijelaskan dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang akan diImplementasikan. Apakah letak sebuah program sudah tepat. Misalnya, ketika BKKBN memiliki program peningkatan kesejahteraan keluarga dengan memberikan bantuan dana kepada keluarga prasejahtera, banyak orang menanyakan apakah letak program ini sudah tepat berada di BKKBN

5) Pelaksana Program

Dalam menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung dengan adanya pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel demi keberhasilan suatu kebijakan. Dan ini sudah harus terpapar atau terdata dengan baik, apakah sebuah kebijakan telah menyebutkan implementornya dengan rinci

6) Sumber-Sumber Daya yang Digunakan

Apakah sebuah program didukung oleh sumber daya yang memadai. Pelaksanaan kebijakan harus didukung oleh sumberdaya-sumberdaya yang mendukung agar pelaksanaannya berjalan dengan baik

2. Lingkungan Implementasi

1) Kekuasaan, Kepentingan-Kepentingan, dan Strategi dari Aktor yang Terlibat

Dalam suatu kebijakan perlu dipertimbangkan pula kekuatan atau kekuasaan, kepentingan serta strategi yang digunakan oleh para actor yang terlibat guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu Implementasi kebijakan. Bila hal ini tidak diperhitungkan dengan matang, sangat besar kemungkinan program yang hendak diImplementasikan akan jauh hasilnya dari yang diharapkan.

2) Karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan.

3) Tingkat Kepatuhan dan Adanya Respon dari Pelaksana

Hal lain yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan dan respon dari para pelaksana, maka yang hendak dijelaskan pada poin ini adalah sejauhmana kepatuhan dan respon dari pelaksana dalam menanggapi suatu kebijakan.

Melihat penjelasan mengenai model Grindle ini, kita dapat mencermatibahwa model Grindle ini memiliki aspek yang hampir mirip dengan model VanMeter dan Van Horn. Aspek yang sama adalah bahwa baik model Van Meter dan Van Horn maupun model Grindle sama-sama memasukkan elemen lingkungan kebijakan sebagai faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Van Meter dan Van Horn mengikutsertakan 'kondisi sosial, politik, dan ekonomi' sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, dan Grindle mengikutsertakan variabel besar 'konteks kebijakan' atau 'lingkungan kebijakan'.

2. Desentralisasi Asimetris

Desentralisasi merupakan penyerahan wewenang oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam system NKRI¹⁷. Dalam pengertian lain desentralisasi berarti penyerahan urusan-urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya (kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, dan segi-segi pembiayaan. Menurut beberapa ahli pengertian desentralisasi yaitu¹⁸:

a) Henry Maddick (1963)

Desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan secara hukum untuk menangani bidang-bidang atau fungsi-fungsi tertentu kepada daerah otonom.

b) Rondinelli, Nellis, dan Chema (1983)

Desentralisasi adalah penciptaan atau penguatan, baik keuangan maupun hukum, pada unit-unit pemerintahan subnasional yang penyelenggaraannya secara substansiberada diluar kontrol langsung pemerintah pusat.

c) Rodinelli (1983)

¹⁷ UU No 32 tahun 2004 Pasal 1

¹⁸ <http://www.pengertianahli.com/2014/07/pengertian-desentralisasi.html?m=1/>

14 November 2014

Desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan, atau kewenangan administrative dari pemerintah pusat kepada organisasi wilayah, satuan administrative daerah, organisasi semi otonom, pemerintah daerah, atau organisasi non-pemerintah atau lembaga swadaya masyarakat.

Desentralisasi pada dasarnya merupakan istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana didefinisikan sebagai penyerahan kewenangan. Dalam desentralisasi terdapat desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris, yang dalam perkembangannya merupakan solusi untuk menghargai dan menghormati keragaman daerah.

Desentralisasi asimetris (*Asymmetrical decentralization*) merupakan desentralisasi luas mencakup desentralisasi politik, ekonomi, fiscal, dan administrasi, namun tidak harus seragam untuk semua wilayah negara, mempertimbangkan kekhususan masing-masing daerah¹⁹.

Konsep tersebut sebenarnya telah dijalankan dengan adanya beberapa daerah berotonomi khusus seperti Daerah Ibukota Jakarta, Provinsi Aceh, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Provinsi Papua. Keempat daerah tersebut secara legal formal sudah memperoleh

¹⁹<http://www.syukriy.wordpress.com/2009/11/03/deentralisasi-asimetris-di-nad-papua-diy/> 14 November 2014

pangakuan dari negara. Inti desentralisasi asimetris pada dasarnya adalah terbukannya ruang gerak implementasi dan kreativitas setiap daerah dalam pelaksanaan pemerintah diluar ketentuan umum dan khusus. Titik berat dari desentralisasi asimetris terletak pada provinsi, karena pada tingkat kabupaten dan kota udah cukup terakomodasi dalam perundangan pemerintah daerah selama ini.

F. Definisi Konseptual

1. Implementasi Kebijakan

Implementasi Kebijakan merupakan serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh actor atau pelaksana yang terlibat Implementasi dimana dalam pelaksanaan Implemenai tersebut terkadang terdapat kepentingan-kepentingan tertentu. Implemenai Kebijakan merupakan suatu hal yang penting mungkin jauh lebih penting daripada proses perencanaannya, karena bagaimanapun rencana tanpa realisasi hanya akan menjadi sebuah impian ataupun rencana bagus yang tidak di Implementasikan.

2. Desentralisasi Asimetris

Desentralisasi asimetris merupakan salah satu bentuk pemberian kewenangan secara khusus kepada daerah-daerah tertentu dalam suatu negara dimana hal tersebut juga sebagai solusi untuk menghargai dan menghormati keragaman daerah. Pada intinya

desentralisasi asimetris merupakan terbukannya ruang gerak implementasi dan kreativitas setiap daerah dalam pelaksanaan pemerintah diluar ketentuan umum dan khusus.

G. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan unsure yang penting dalam suatu tahap penelitian yang memberikan informasi tentang bagaimana cara mengukur suatu variable atau semacam petunjuk pelaksanaan bagaimana suatu variable dapat diukur. Indikator yang akan digunakan dalam pelaksanaan penelitian untuk mengukur Implementasi Undang-Undang No 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta adalah:

1. Indikator-indikator untuk menilai Implementasi Undang-Undang No 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu:

Isi Kebijakan (Content of Policy)

a) Kepentingan-Kepentingan yang Mempengaruhi

- Latarbelakang adanya Undang-Undang No 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

b) Tipe Manfaat

- Manfaat hasil Implementasi bagi kesejahteraan Masyarakat

c) Derajat Perubahan yang Ingin Dicapai

- Bagaimana perubahan Keistimewaan setelah UU disahkan
- d) Pelaksana Program
- Jenis-jenis program Keistimewaan
 - Sasaran program keistimewaaan
- e) Sumber-Sumber Daya yang Digunakan
- Pengalokasian sumberdaya
 - Pemanfaatan sumberdaya

Lingkungan Implementasi (Context of Implementation)

- a) Kepentingan-kepentingan, dan strategi dari actor yang terlibat
- Kepentingan-kepentingan yang memepengaruhi kebijakan dari luar.
- b) Karakteristik lembaga dan rezim yang sedang berkuasa
- Karakteristik pemerintah pusat terhadap pelaksanaan UUK
- c) Tingkat Kepatuhan dan Adanya Respon dari Pelaksana
- Sejauh mana pelaksana patuh dan respon terhadap kebijakan tersebut
2. Indikator-indikator untuk menilai faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan Implementasi Undang-Undang No 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yakni:
- a) Komunikasi
- Musrembang keistimewaan

b) Sumberdaya

- Keterlambatan transfer ke daerah
- Bertambahnya beban kerja pegawai

H. Metode Penelitian

Istilah metode penelitian terdiri atas dua kata, yaitu kata metode dan kata penelitian. Kata metode berasal dari bahasa Yunani yaitu *methodos* yang berarti cara atau menuju suatu jalan. Metode merupakan kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan suatu cara kerja (sistematis) untuk memahami suatu subjek atau objek penelitian, sebagai upaya untuk menemukan jawaban yang dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah dan termasuk keabsahannya²⁰. Adapun pengertian penelitian adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data yang dilakukan secara sistematis, untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu. Pengumpulan dan analisis data dilakukan secara ilmiah, baik bersifat kuantitatif maupun kualitatif, eksperimental maupun non eksperimental, interaktif maupun non interaktif²¹. Dari pengertian di atas kita dapat mengetahui bahwa metode penelitian adalah suatu cara untuk memecahkan masalah ataupun cara mengembangkan ilmu pengetahuan dengan menggunakan metode ilmiah.

Dalam melakukan penelitiannya, peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif karena penelitian ini ditujukan untuk mendeskripsikan

²⁰ Rosady Ruslan, *Metode Penelitian Public Relations dan Komunikasi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2003), hal. 24

²¹ Nana Syaodih Sukmadinata, *Metode Penelitian Pendidikan*, (Bandung: Rosda Karya, 2005), hal. 5

Implementasi dari Undang-Undang No 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut.

Penelitian kualitatif menekankan data yang terkumpul berbentuk kata-kata, gambar, bukan angka-angka. Kalaupun ada angka-angka, sifatnya hanya sebagai penunjang. Selain itu penelitian kualitatif dimaksud sebagai jenis penelitian yang temuan-temuannya tidak diperoleh melalui prosedur statistik atau bentuk hitungan (angka) lainnya. Selanjutnya, dipilihnya penelitian kualitatif karena metode kualitatif dapat memberikan rincian yang lebih kompleks, detail dan lengkap tentang fenomena-fenomena sosial yang sulit diungkapkan oleh metode kuantitatif.

A. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilaksanakan di Daerah Istimewa Yogyakarta dengan mengambil lokasi penelitian di kantor Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya Badan Perencanaan Pembangunan Daerah sebagai perancang sekaligus pelaksana program-program yang mendukung Keistimewaan tersebut. Dipilihnya lokasi ini karena penulis ingin mengetahui sejauh mana Implementasi atas UU No 13 tahun 2012 tersebut dan juga dampak dari pelaksanaan Implementasi atas UU No 13 tahun 2012 bagi keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

B. Unit Analisis

Unit analisis adalah tempat dimana penulis mengumpulkan data-data dan informasi yang mana data-data dan informasi tersebut dapat

digunakan untuk penelitian. Unit analisis dalam penelitian ini adalah pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai Pelaksana Implementasi Undang-Undang no 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

C. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Data Primer

Adalah data yang diperoleh secara langsung dari responden / narasumber berupa keterangan atau informasi yang terkait dengan fokus penelitian. Data primer dalam penelitian ini diperoleh dari hasil wawancara langsung dengan narasumber yang memiliki komepetensi untuk memberikan data dan informasi terkait fokus penelitian. Adapun data-data primer yang dimaksud dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

Tabel 1.5. Data Primer Penelitian

Nama Data	Sumbe data	Teknik pengumpulan Data
Latar belakang perumusan UU No 13 tahun 2012	DPRD DIY komisi A dan BAPPEDA DIY Bagian Perencanaan dan Statistik	Wawancara dan Dokumentasi
Gambaran umum pelaksanaa Implementasi UU No 13 tahun 2012	DPRD DIY komisi A dan BAPPEDA DIY Bagian Perencanaan dan Statistik	Wawancara
Capaian hasil, manfaat dan dampak Implementasi UU No 13 tahun 2012	BAPPEDA DIY Bagian Perencanaan dan Statistik	Wawancara
Program, kegiatan serta pelaksana Implementasi UU No 13 tahun 2012	BAPPEDA DIY Bagian Perencanaan dan Statistik	Wawancara dan Dokumenasi
Sumberdaya yang digunakan untuk pelaksanaan Implementasi UU No 13 tahun 2012	BAPPEDA DIY Bagian Perencanaan dan Statistik	Wawancara dan Dokumenasi
Karakteristik pemerintah dalam pelaksanaan Implementasi UU No 13 tahun 2012	DPRD DIY komisi A dan BAPPEDA DIY Bagian Perencanaan dan Statistik	Wawancara
Tingkat kepatuhan pelaksana terhadap pelaksanaan Implementasi UU No 13 tahun 2012	BAPPEDA DIY Bagian Perencanaan dan Statistik	Wawancara
Factor pendukung dan penghambat pelaksanaan Implementasi UU No 13 tahun 2012	DPRD DIY komisi A dan BAPPEDA DIY Bagian Perencanaan dan Statistik	Wawancara

2. Data Sekunder

Adalah data-data yang diperoleh secara tidak langsung dan merupakan data pendukung yang berhubungan dengan masalah penelitian. Data ini dikumpulkan dengan mencatat/mengutip dari buku-buku, artikel, internet, penelitian terdahulu, mencatat dari instansi terkait dan dokumen-dokumen tahunan yang diperoleh dari tempat penelitian.

Adapun data-data sekunder yang dimaksud dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

Nama Data	Sumber data
Latar belakang perumusan UU No 13 tahun 2012	BAPPEDA DIY Bagian Perencanaan dan Statistik
Rencana Kerja Keistimewaan tahun 2014	Jogjaplan.co.id

D. Sumber Data

Sumber data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah :

1. Sumber Data Primer

Sumber data primer adalah sumber data yang dapat memberikan informasi secara langsung mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan fokus penelitian yang diperoleh melalui wawancara/tanya jawab.

2. Sumber Data Sekunder

Sumber data sekunder adalah sumber data yang secara langsung mendukung sumber data primer yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, jurnal penelitian, kutipan hasil penelitian, data statistik, media masa/elektronik, internet maupun hasil penelitian terdahulu yang berwujud dalam laporan penelitian, thesis maupun sumber-sumber tertulis lainnya yang berkaitan dengan fokus penelitian.

E. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian yang dilakukan oleh penulis akan menggunakan teknik pengumpulan data penelitian sebagai berikut :

a) Untuk data primer menggunakan teknik :

1. Wawancara

Wawancara adalah pengambilan data secara langsung dengan tanya jawab. Wawancara akan dilakukan dengan narasumber yang memiliki kapasitas dan kapabilitas agar bisa memberikan informasi penting dan valid terhadap data yang menjadi objek penelitian. Bentuk percakapan formal menggunakan lembaran-lembaran yang sudah berisi garis pokok, topik atau masalah yang dijadikan pegangan dalam pembicaraan. Wawancara secara informal mengandung unsur spontanitas, kesantiaian dan tanpa pola atau arah yang ditentukan sebelumnya. Teknik wawancara yang akan digunakan dalam penelitian ini yaitu teknik wawancara terstruktur dan tidak terstruktur. Kemudian untuk narasumber yang akan dijadikan informan dalam wawancara ini adalah :

- 1) Anggota DPRD DIY Komisi A bapak Agus Sumartono S.Si, dengan alasan yang mengetahui gambaran pelaksanaan maupun informasi terkait Implementasi UU no 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sekaligus sebagai
- 2) Kepala Bagian Perencanaan dan Statistik BAPPEDA DIY bapak Drs. Beni Suharsono M.Si dengan alasan yang mengetahui informasi terkait program dan kegiatan serta hasil pelaksanaan Implementasi UU no 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

2. Dokumentasi

Dokumentasi adalah pengumpulan data dengan cara mengutip data atau dokumen-dokumen yang sudah ada di Kantor Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dokumentasi ini berupa arsip/dokumen, tulisan catatan, tabel, maupun profil tempat lokasi penelitian. Adapun dokumen yang dikutip oleh peneliti dalam penelitian ini adalah Himpunan Risalah Proses Penyusunan Undang-Undang Republic Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dan juga Rencana Kerja Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta terkait kewenangan keistimewaan yang diperoleh melalui website jogjaplan.co.id.

F. Teknik Analisa Data

Teknik analisa data yang digunakan oleh peneliti dalam melakukan analisis data adalah dengan menggunakan teknik analisa data kualitatif deskriptif. Menurut *Miles dan Huberman* sebagaimana dikutip Sugiyono menjelaskan langkah analisis data dalam penelitian kualitatif deskriptif terdiri dari reduksi data, penyajian data dan pengambilan kesimpulan. Adapun tahap-tahap teknik analisis data yang digunakan meliputi (Sugiyono, 2007) :

a) Reduksi Data

Reduksi data diartikan sebagai proses menyeleksi, memfokuskan, menyederhanakan dan mengubah data kasar yang diperoleh dari lapangan. Data kasar yang dimaksud disini adalah keterangan-keterangan

atau informasi yang diuraikan informan tetapi tidak relevan dengan fokus masalah penelitian sehingga perlu direduksi.

b) Penyajian Data

Penyajian data merupakan sekumpulan informasi yang telah tersusun dari hasil reduksi data. Hasil reduksi data kemudian disajikan dalam laporan yang sistematis dan mudah dibaca atau dipahami. Untuk lebih menjelaskan uraian maka dapat dibuat gambaran berupa diagram interaktif tentang fenomena yang terjadi.

c) Pengambilan Kesimpulan

Pengambilan kesimpulan dilakukan dengan melihat hasil reduksi data dan tetap mengacu pada rumusan masalah serta tujuan yang hendak dicapai.

Kegiatan analisis data dalam penelitian ini, akan dimulai dengan menelaah seluruh data yang terkumpul baik data primer maupun sekunder yang berupa hasil wawancara dan dokumentasi/catatan lapangan. Hasil data yang diperoleh melalui teknik pengumpulan data tersebut, kemudian penulis susun menjadi laporan yang sistematis. Kemudian pembahasan hasil penelitian dijabarkan dalam bentuk deskriptif yang didukung dengan teori yang bersumber dari buku. Selanjutnya dianalisa untuk mengetahui Implementasi Undang-Undang no 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Tahapan terakhir yakni menarik beberapa kesimpulan sebagai hasil dari penelitian yang telah dilakukan.