

BAB III

PEMBAHASAN

A. Implementasi Undang-Undang No 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

1. Isi Kebijakan

a) Kepentingan-Kepentingan yang Mempengaruhi

Sebagaimana yang telah tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945 pasal 18 B ayat (1), Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa, yang diatur dengan Undang-Undang. Begitu juga dengan status istimewa yang melekat pada Daerah Istimewa Yogyakarta yang mempunyai sejarah panjang dalam catatan perjalanan negeri ini.

Daerah Istimewa Yogyakarta yang kita ketahui sekarang merupakan hasil pecahan wilayah Kerajaan Mataram menurut Perjanjian Giyanti yang disepakati antara Mangkubumi (Hamengku Buwono I) dan Paku Buwono III pada tanggal 13 Februari 1755, dan mulai dari perjanjian tersebut maka Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki wewenang untuk mengatur urusan rumah tangga sendiri. Keberadaan Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri juga telah mendapatkan pengakuan dari dunia internasional, dari mulai penjajahan Belanda hingga kependudukan Jepang, sehingga pada waktu itu bisa saja Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi sebuah

Negara yang merdeka karena telah mempunyai syarat-syarat yang lengkap untuk menjadi sebuah Negara yaitu sistem pemerintahan, wilayah dan juga penduduk.

Setelah kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, Sultan Hamengku Buwono IX beserta Sri Paduka Paku Alam VIII dan Ki Hajar Dewantoro serta tokoh lainnya mengadakan pembicaraan setelah mengetahui sikap rakyat Yogyakarta terhadap Proklamasi, barulah Sultan HB IX mengeluarkan dekrit kerajaan yang dikenal dengan Amanat 5 September 1945. Isi dekrit tersebut adalah integrasi monarki Yogyakarta ke dalam Republik Indonesia. Dekrit dengan isi yang serupa juga dikeluarkan oleh Sri Paduka PA VIII pada hari yang sama. Dengan mengeluarkan dekrit tersebut bisa dibilang Sultan telah mempertaruhkan dan membahayakan nasib kerajaanya, nyawa keluarga dan rakyatnya serta kekuasaan yang jelas-jelas telah ada di tangan demi kemerdekaan RI.

Keistimewaan DIY tidak terletak dalam hubungannya dengan fiskal pusat dan daerah, maupun dalam kedudukan tinggi rendah sebagai warga negara, suku bangsa maupun ras, ini semata-mata dilihat dari substansi sejarah dan budaya. Ini juga bukan berarti menganggap remeh kontribusi daerah lain terhadap negara namun kalau bangsa ini merasa sebagai bangsa yang besar dan tahu etika berbalas budi maka Keistimewaan Kesultanan Yogyakarta adalah hak Yogyakarta dan kewajiban yang harus dibayar bangsa ini. Bila dilihat

dari segi sejarah Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai kontribusi yang sangat besar dalam kemerdekaan Republik Indonesia. Kontribusi tersebut antara lain adalah peran Daerah Istimewa Yogyakarta saat Republik Indonesia mengalami masa-masa sulit di masa awal kemerdekaan. Sejumlah uang dikucurkan dari dana pribadi keraton untuk membayar para pegawai pemerintah tiga bulan pertama saat pemerintahan Republik Indonesia dipindah ke Yogyakarta saat agresi militer II Belanda, Yogyakarta diibaratkan seperti seorang ibu yang merawat bayi Republik Indonesia yang baru lahir.

Selain itu juga Pada tanggal 1 Maret 1949, di Yogyakarta terjadi perang selama enam hari yang kemudian dikenal dalam sejarah bangsa ini sebagai "Serangan Umum Satu Maret". Keterlibatan pihak keraton Yogyakarta sangat besar dan menentukan dalam Serangan Umum Satu Maret. Tujuan perang ini adalah untuk membuktikan kepada dunia bahwa Republik Indonesia masih ada. Beberapa bulan setelah Serangan Umum Satu Maret, pihak kolonial Belanda menarik pasukannya dari Yogyakarta. Peristiwa inilah yang kemudian dikenal sebagai "Jogja Kembali" dan menjadi alasan dibukanya kembali perundingan Konferensi Meja Bundar antara pemerintah RI dan Belanda.

Selain dari beberapa alasan sejarah terkait dengan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut, secara konseptual Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta telah tercantum

dalam Undang-Undang No 3 tahun 1950, dimana dalam Undang-Undang tersebut diatur tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta sangatlah singkat (hanya 7 pasal dan sebuah lampiran daftar kewenangan otonomi). UU tersebut hanya mengatur wilayah dan ibu kota, jumlah anggota DPRD, macam kewenangan, serta aturan-aturan yang sifatnya adalah peralihan, bisa dibilang bahwa Undang-Undang No 3 tahun 1950 hanya merupakan sebuah kerangka dari Keistimewaan Yogyakarta, maka untuk mengisi kerangka tersebut lahirlah Undang-Undang No 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-Undang No 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan Undang-Undang yang menghabiskan waktu yang amat panjang dalam proses perencanaannya. Dalam fase tersebut juga diwarnai oleh dinamika pro dan kontra yang memanaskan suhu politik local serta timbulnya riak-riak kecil hubungan antara Yogyakarta dan Jakarta. Alotnya proses pembahasan RUU Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta disebabkan oleh banyak faktor akan tetapi yang menjadi faktor kunci adalah adanya amanat konstitusi Pasal 18 ayat (4) amandemen kedua Undang-Undang Dasar tahun 1945 yang menegaskan bahwa, "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis." Hal ini tentu saja bertolak belakang dengan apa yang diinginkan

masyarakat Yogyakarta yang menginginkan agar Sultan dan Paku Alam ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur yang kemudian menemukan titik tengah yakni Sultan dan Paku Alam dipilih secara demokratis oleh DPRD Daerah Istimewa Yogyakarta, bukan oleh rakyat. Sampai Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta disetujui oleh DPR-RI menjadi Undang-Undang pada Kamis, 30 Agustus 2012, disahkan oleh Presiden pada hari Jum'at, 31 Agustus 2012 serta diundangkan pada hari Senin, 3 September 2012.

Sidang pertama pembahasan RUU Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dilakukan pada tahun 2008 dimana dalam pembahasan tersebut hanya mengulang-ulang materi pada sidang sebelumnya, namun dalam perdebatan tersebut terdapat suatu usulan dimana dalam usulan tersebut terjadi pemisahan antara institusi keratin dan institusi pemerintahan daerah Yogyakarta. Konsekuensi dari usulan tersebut adalah bahwa institusi keratin dalam pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta dijabat oleh Gubernur Utama dan Wakil Gubernur Utama yang terdiri dari Sultan dan Paku Alam. Kemudian Institusi demokrasi dalam Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dilaksanakan oleh Gubernur dan DPRD sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya, Sultan dan Paku Alam mempunyai kewenangan strategis dan seremonial dalam penyelenggaraan pemerintahan dan mempunyai kewenangan

untuk memberikan pengesahan terhadap beberapa kebijakan dalam lingkup urusan Keistimewaan, dan yang terakhir Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dipilih secara demokratis melalui pemilihan DPRD.²² Namun tidak hanya itu saja dengan adanya Pemilu 2014 semakin menambah dinamika pembahasan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut.

Hal yang patut disyukuri adalah sekeras apapun perdebatan public maupun kondisi social politik yang memanas tetap sama sepakat bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta berhak atas Keistimewaannya, selain itu juga status Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan pilihan politik sadar yang diambil Sultan Hamengku Buwono IX dan Paku Alam VIII, dan bukan pemberian dari entitas politik nasional.

Dalam Undang-Undang No 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah istimewa Yogyakarta tersebut menampilkan suatu format baru pemerintah Daerah DIY dalam menyelenggarakan Keistimewaannya. Sebagaimana yang tercantum dalam pasal 7 ayat (2) yang mengamantkan bahwa kewenangan dalam urusan istimewa meliputi 5 hal pokok yaitu : tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; Kebudayaan; pertanahan; dan tata ruang

²² Direktorat Jenderal Otonomi Daerah, 2013, Himpunan Risalah Proses Penyusunan Undang-Undang Republik Indonesia nomor 13 tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Kementrian Dalam Negeri Republik Indonesia, Jakarta, hal 19

dimana kelima urusan Keistimewaan tersebut bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan demokratis, ketenteraman, dan kesejahteraan masyarakat, menjamin ke-bhineka-tunggal-ika-an, dan melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan Budaya bangsa berlandaskan asas pengakuan atas hak asal-usul, kerakyatan, demokrasi, ke-bhineka-tunggal-ika-an, efektivitas pemerintah, kepentingan nasional, dan pendayagunaan kearifan local.

Kelahiran Undang-Undang No 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak bisa dipisahkan dengan adanya “Renaissans Yogyakarta” yang memberikan kehidupan baru bagi dinamika perkembangan demokrasi di tanah air. Dimana hal tersebut dapat dilihat dari kultur dan struktur aristokrasi Mataram, justru berubah menjadi suatu tatanan yang lebih demokratis yang diharapkan menjadi suatu model yang perubahan politik yang berlandaskan kebebasan, namun masih dikendalikan oleh Kebudayaan leluhur.

*“Renaissans Yogyakarta merupakan sebuah semangat perubahan yang dipayungi oleh filosofi “hamemayu-hayuning bawana”, dihidupi oleh semangat gotong-royong yang mengacu pada konsep “manunggaling kawula-gusti dan golong-giling” serta diekspresikan oleh sikap ksatria “sawiji, greget, sengguh, ora-mingkuh”.*²³

²³ Ibid hal 19

Pada dasarnya apabila dilihat dari pengertian tersebut Renaisans Yogyakarta dimotori oleh Kebudayaan yang memang lahir dan tumbuh dalam masyarakat, sehingga bisa dibilang bahwa ruh dari Keistimewaan itu sendiri adalah Kebudayaan leluhur yang memang dijaga dan dilestarikan oleh masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta.

b) Tipe Manfaat

Sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang no 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang disebutkan tujuan dari pengaturan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut yakni untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis, mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat, mewujudkan tata pemerintahan dan tata social yang menjamin ke-bhineka-tunggal-ika-an dalam kerangka Negara kesatuan Republik Indonesia, menciptakan pemerintahan yang baik, dan melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan Budaya bangsa, maka tipe manfaat yang dapat diperoleh dari adanya Undang-Undang no 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu manfaat untuk mewujudkan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta yang demokratis serta manfaat untuk mewujudkan suatu kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dari sudut pandang pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dengan adanya Undang-Undang no 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta ini manfaat yang dapat diperoleh yakni pengakuan secara legal Keistimewaan Yogyakarta oleh pemerintah pusat setelah bertahun-tahun tanpa landasan hukum yang pasti tentang keistimewaan itu sendiri, sehingga dengan hal tersebut akan menghentikan dinamika yang sebelumnya terjadi pada masyarakat terkait Keistimewaan tersebut. Selain itu dengan adanya Undang-Undang no 13 tahun 2012 tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut maka bisa menjadi suatu sarana untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan pernyataan Bapak Drs. Beni Suharsono M.Si

“...dengan ditetapkannya Undang-Undang Keistimewaan ini kita lebih megkaselerasi pencapaian beberapa tujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat yang telah dimandatkan dalam Undang-Undang tersebut...”²⁴

Dari hasil wawancara diatas dapat diketahui bahwa tujuan utama dari adanya Undang-Undang Keistimewaan tersebut adalah agar proses pembangunan di Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dipercepat. Dengan akselerasi pembangunan yang cepat maka akan berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

²⁴ Hasil wawancara dengan Drs. Beni Suharsono M.Si, kabag renstrik BAPPEDA DIY tanggal 25 Februari 2015

Sebagaimana yang dapat dilihat di Daerah Istimewa Yogyakarta ini terjadi sebuah kesenjangan yang cukup besar. Kesenjangan tersebut yaitu dari tingkat pembangunan daerah kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta dimana pembangunan tersebut lebih terpusat ke Yogyakarta bagian utara dari pada Bagian selatan khususnya kabupaten Gunungkidul dan Kulonprogo yang angka pembangunan manusianya menempati urutan terbawah dalam Indeks Pembangunan Manusia Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dalam tabel berikut.

Tabel 3.1. Indeks Pembangunan Manusia Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2013

Kabupaten/Kota <i>Regency/City</i>	Harapan Hidup Life Expectancy (th/year)	Angka Melek Huruf Literacy Rate (%)	Rata-rata Lama Sekolah Mean Years of Schooling (th/year)	Pengeluaran Riil per kapita yg disesuaikan Purchasing Power Parity (000 Rp)	IPM HDI	Peringkat IPM HDI Rank
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1. Kulonprogo	75,03	93,13	8,37	635,96	75,95	4
2. Bantul	71,62	92,81	9,02	656,07	76,01	3
3. Gunungkidul	71,36	85,22	7,79	634,88	71,64	5
4. Sleman	75,79	95,11	10,55	656,00	79,97	2
5. Yogyakarta	73,71	98,43	11,56	658,76	80,51	1
DIY	73,62	92,86	9,33	656,19	77,37	2

Sumber : Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Angka 2014, BPS DIY

Kesenjangan tersebut menjadi factor yang ingin dihapuskan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta agar tercipta

kesejahteraan masyarakat yang merata di daerah istimewa Yogyakarta. Oleh karena itu dengan adanya Undang-undang ini maka Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta berupaya untuk membuka akses ke Selatan DIY dan menjadikan Laut Selatan sebagai teras dari Daerah Istimewa Yogyakarta.

c) Derajat Perubahan yang Ingin Dicapai

Setiap pelaksanaan suatu kebijakan maupun program pasti memiliki suatu target atau sasaran tertentu yang ingin dicapai, dimana dalam setiap pencapaian tersebut pasti ada tingkatan-tingkatan sejauh mana perubahan yang diinginkan dari kebijakan atau program tersebut, meskipun dalam realitasnya perubahan yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku dari suatu masyarakat atau kelompok merupakan hal yang relative lebih sulit untuk diimplementasikan dari pada kebijakan atau program yang sekedar untuk memberikan bantuan kredit atau bantuan bahan pokok pada kelompok masyarakat.

Perubahan atau dampak merupakan proses setelah adanya output, dimana hal ini tidak begitu saja dapat dilihat maupun dirasakan secara langsung oleh masyarakat karena pada dasarnya paling cepat perubahan yang terjadi setelah adanya implementasi yaitu setelah lima tahun implementasi tersebut dilaksanakan. Dengan ditetapkannya UU Keistimewaan ini, derajat atau tingkat perubahan

yang ingin dicapai khususnya dari urusan pokok Kelembagaan dan Kebudayaan adalah:

1. Kelembagaan

Dari urusan pokok Kelembagaan derajat atau tingkat perubahan yang ingin dicapai dengan adanya Undang-Undang Keistimewaan ini adalah melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten di Daerah Keistimewaan Yogyakarta, dimana peran dan tanggung jawab keduanya adalah untuk menjaga dan mengembangkan budaya daerah istimewa Yogyakarta yang merupakan suatu warisan budaya bangsa yang sudah sepatutnya dijaga dan dilestarikan. Dalam hal menjaga serta mengembangkan Kebudayaan local tersebut direalisasikan melalui serangkaian pemerilharaan, pendayagunaan, serta pengembangan dan penguatan nilai-nilai norma, adat istiadat, dan tradisi luhur yang mengakar pada masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta.

Selain itu juga dengan adanya urusan pokok Kelembagaan dalam Undang-Undang Keistimewaan daerah istimewa Yogyakarta ini maka diharapkan dapat mewujudkan suatu pemerintahan yang menjamin ke-bhineka-tunggal-ika-an dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia, serta mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang baik sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang otonomi daerah.

Untuk mewujudkan tata pemerintahan yang berorientasi pada ke-bhineka-tunggal-ika-an dalam kerangka negara kesatuan republic Indonesia diwujudkan melalui beberapa langkah antara lain: a) pengayoman dan pembimbingan masyarakat oleh pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta; b) pemeliharaan dan pendedayagunaan nilai-nilai musyawarah, gotong, royong, solidaritas, tenggang rasa dan toleransi oleh pemerintah daerah maupun masyarakat daerah istimewa Yogyakarta.

Sedangkan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang baik maka dilakukan melalui pelaksanaan prinsip-prinsip efektifitas, transparansi, akuntabilitas, partisipatif, kesetaraan dan penegakan hukum. Sehingga pada dasarnya tata kelola pemerintahan daerah yang dicapai oleh Daerah Istimewa Yogyakarta secara langsung sudah mengarah pada prinsip-prinsip *good governace*.

2. Kebudayaan

Untuk kewenangan urusan Kebudayaan derajat perubahan yang ingin dicapai adalah terpeliharanya dan berkembangnya hasil cipta, rasa, karsa dan karya yang berupa nilai-nilai, norma-norma, pengetahuan, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang telah mengakar pada masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta, dimana kebudayaan di Daerah Istimewa Yogyakarta ini memang semakin

hari terasa semakin menggeliat, hal inilah yang menjadi acuan bagi pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk lebih menonjolkan sisi kebudayaan di masyarakat.

Perubahan yang diinginkan dengan semakin menggeliatnya kebudayaan di daerah istimewa Yogyakarta yaitu perubahan yang tidak hanya bisa dilihat atau dinikmati oleh mata yang berupa tempat-tempat pariwisata atau kesenian tradisional, akan tetapi perubahan yang ingin dicapai lebih kepada perubahan karakter masyarakat daerah istimewa Yogyakarta yang lebih menjunjung norma adat istiadat dan norma kesopanan. Hal tersebut dilakukan melalui pendidikan karakter di bangku pendidikan mulai dari Pendidikan Anak Usia Dini hingga Sekolah Menengah. Dari Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta sendiri juga telah melakukan beberapa langkah untuk turut melestarikan nilai-nilai budaya local yaitu dengan aturan pemakaian baju tradisional bagi para pegawai pada hari tertentu.

d) Pelaksana Program

Dalam setiap menjalankan suatu kebijakan maupun program maka harus didukung dengan adanya pelaksana atau Implementor yang kompeten, kapabel, serta sesuai dengan kebijakan atau program tersebut, hal ini guna tercapainya keberhasilan dari kebijakan atau program tersebut. Tidak seperti Implementasi Undang-Undang yang

lain, undang –Undang Kesitimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta ini merupakan implementasi yang melibatkan semua jajaran pemerintahan baik ditingkat Provinsi, Kabupaten dan Kota. Artinya bahwa pelaksanaan Undang-Undang no 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta ini bersifat lintas sektoral.

1. Kelembagaan

Untuk pelaksana kewenangan urusan Kelembagaan Undang-Undang Keistimewaaan Daerah Istimewa Yogyakarta yaitu hanya dilakukan oleh Biro Organisasi Setda Daerah Istimewa Yogyakarta, dimana ada 8 program dan 8 kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka untuk meningkatkan tata kelola Kelembagaan di lingkungan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta (rincian program terlampir).

Tabel 3.1. pelaksana UUK kewenangan urusan Kelembagaan

No	Pelaksana	Jumlah	
		Program	Kegiatan
1	Biro Organisasi	8	8

Sumber : jogjaplan.co.id, 2014

2. Kebudayaan

Berbeda dengan pelaksanaan kewenangan Kelembagaan yang hanya dilaksanakan oleh Biro Organisasi pada pelaksanaan kewenangan Kebudayaan ini tercatat ada 19 SKPD Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai pelaksananya (rincian program

terlampir). Kewenangan dalam bidang Kebudayaan ini ditujukan untuk memelihara dan mengembangkan hasil cipta, rasa, karsa dan karya masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat.

Tabel 3.2. pelaksana UUK kewenangan urusan Kebudayaan

No	Pelaksana	Jumlah	
		Program	Kegiatan
1	Dinas Pendidikan, Pemuda Dan Olahraga	10	10
2	Dinas Kesehatan	13	13
3	Dinas Sosial	5	5
4	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi	1	1
5	Badan Pemberdayaan Perempuan dan Masyarakat	8	8
6	Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan	3	3
7	Badan Lingkungan Hidup	3	3
8	Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika	1	1
9	Badan Kerjasama dan Penanaman Modal	2	2
10	Dinas Kebudayaan	28	28
11	Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah	5	5
12	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	5	5
13	Badan Kepegawaian Daerah	6	6
14	Badan Kesatuan Bangsa dan Linmas	4	4
15	Dinas Kelautan dan perikanan	3	3
16	Dinas Pariwisata	8	8
17	Dinas Pertanian	7	7
18	Dinas Kehutanan dan Perkebunan	3	3
19	Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan UKM	11	11
Jumlah		126	126

Sumber : jogjaplan.co.id, 2014

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa kewenangan dalam bidang Kebudayaan ini bersifat lintas sektoral, hal ini dikarenakan pada dasarnya memang ruh atau motor penggerak dari Keistimewaan

Daerah Istimewa Yogyakarta adalah Kebudayaan itu sendiri, jadi wajar bila dalam pelaksanaan setiap urusan Keistimewaan dilandasi oleh factor Kebudayaan.

e) Sumber-Sumber Daya yang Digunakan

Pelaksanaan suatu kebijakan atau program tidak bisa lepas dari dukungan sumberdaya yang memadai. Sumberdaya dalam aspek ini terkait dengan pengalokasian sumberdaya beserta pemanfaatannya. Dalam hal ini sumber daya yang diperoleh untuk melaksanakan Undang-Undang no 13 tahun 2012 berasal dari APBN yang melalui mekanisme transfer ke daerah.

Transfer ke daerah yang dilakukan bertujuan untuk mendanai semua urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dimana dana Keistimewaan tersebut tidak dapat dialokasikan untuk pelaksanaan program atau kegiatan diluar kewenangan urusan Keistimewaan tersebut. Mekanisme transfer ke daerah tersebut merupakan tahapan yang cukup panjang yaitu; pemerintah daerah istimewa Yogyakarta selambat-lambatnya menyerahkan perencanaan anggaran pada bulan januari setahun sebelum pelaksanaan program.

Proses perencanaan anggaran tersebut dimulai dari tingkat kabupaten/kota yang mengusulkan kepada pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta melalui bupati atau wali kotanya, selain itu juga sektoral Daerah Istimewa Yogyakarta yang menyampaikan lewat

instansinya. Dari usulan-usulan tersebut kemudian direkomendasikan menjadi satu untuk diusulkan atau dibahas oleh kementerian dan lembaga terkait yang dikoordinasikan oleh kemendagri.

Setelah pembahasan yang dilakukan oleh kemendagri bersama kementerian kemudian dibahas oleh DPR komisi II maka diakhir maret pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta mendapatkan standar indikatif yang selanjutnya setelah proses pembahasan kembali oleh kemendagri dan pihak terkait maka diperoleh standar definitif yang kemudian menjadi transfer ke daerah, dari bendahara negara ke bendahara Daerah Istimewa Yogyakarta. Sesuai amanat Undang-Undang proses transfer ke daerah tersebut tidak melibatkan DPRD, karena DPRD tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan penganggaran Dana Keistimewaan.

Tabel 3.3. Alokasi Sumber Dana Keistimewaan
urusan Kelembagaan Tahun 2013

No	Pelaksana	Alokasi Anggaran
1	Biro Organisasi	Rp. 1.900.000.000

Sumber : jogjaplan.co.id

Dari tabel pengalokasian dana untuk kewenangan Kelembagaan diatas program yang telah berjalan ada 8 program dengan 8 kegiatan dengan jumlah total dana sebagaimana yang tertera ditabel. (rincian pengalokasian dana terlampir)

Tabel 3.4. Alokasi Sumber Dana Keistimewaan
urusan Kebudayaan Tahun 2013

No	Pelaksana	Alokasi Anggaran
1	Dinas Pendidikan, Pemuda Dan Olahraga	Rp. 32.604.740.000
2	Dinas Kesehatan	Rp. 9.949.003.000
3	Dinas Sosial	Rp. 34.540.074.000
4	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Rp. 535.000.000
5	Badan Pemberdayaan Perempuan dan Masyarakat	Rp. 63.928.651.900
6	Ketahanan Pangan dan Penyuluhan	Rp. 2.615.466.000
7	Badan Lingkungan Hidup	Rp. 6.000.000.000
8	Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika	Rp. 22.241.000.000
9	Badan Kerjasama dan Penanaman Modal	Rp. 9.080.990.000
10	Dinas Kebudayaan	Rp. 319.153.060.000
11	Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah	Rp. 8.825.000.000
12	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah	Rp. 2.854.397.600
13	Badan Kepegawaian Daerah	Rp. 1.357.227.000
14	Badan Kesatuan Bangsa dan Linmas	Rp. 625.000.000
15	Dinas Kelautan dan perikanan	Rp. 1.875.001.000
16	Dinas Pariwisata	Rp. 23.348.076.000
17	Dinas Pertanian	Rp. 1.394.305.000
18	Dinas Kehutanan dan Perkebunan	Rp. 8.520.964.000
19	Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan UKM	Rp. 4.552.044.500
Jumlah		Rp. 554.000.000.000

Sumber : jogjaplan.co.id

Dari tabel pengalokasian dana Keistimewaan dalam kewenangan Kebudayaan dapat diketahui bahwa dalam pelaksanaan 126 program dan 126 kegiatan dalam kewenangan Kebudayaan membutuhkan dana Rp. 554.000.000.000. Pengalokasian dana Keistimewaan yang paling besar dari kewenangan Kebudayaan ini adalah dari dinas Kebudayaan yang menghabiskan dana Rp.

319.153.060.000 atau sekitar 35% dari keseluruhan dana Keistimewaan dalam kewenangan Kebudayaan. Hal ini sesuai karena pada dasarnya dinas Kebudayaanlah yang mengurus segala urusan Kebudayaan di Daerah Istimewa Yogyakarta, dari dana yang dialokasikan untuk dinas Kebudayaan tersebut sebagian besar digunakan untuk merefitalisasi bangunan-bangunan yang memiliki nilai sejarah sebagai salah satu upaya untuk melestarikan benda cagar budaya dan kawasan cagar budaya di daerah istimewa Yogyakarta

2. Lingkungan Implementasi (Context of Implementation)

a) Kekuasaan, Kepentingan-Kepentingan dan Strategi Dari Aktor yang Terlibat

Dalam penyusunan sebuah kebijaksanaan tentu banyak hal yang perlu dipertimbangkan seperti kekuasaan, kepentingan, serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya proses implementasi kebijakan tersebut. Proses penyusunan RUUK menjadi UUK telah menghabiskan waktu yang amat panjang kurang lebih 11 tahun. Di dalam proses penyusunannya tentu tidak lepas dari dinamika pro kontra yang mewarnai politik lokal. Adanya pro kontra yang terjadi selama proses penyusunan UUK menggambarkan muatan kepentingan dari para aktor yang terlibat.

Kepentingan yang paling mendasar dalam proses penetapan UUK ini bahwasanya masyarakat DIY menginginkan di lakukanya pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dengan cara penetapan bukan pemilihan umum sseperti di daerah lainya.

“...sebenarnya Keistimewaan DIY itu sudah diakui dedngan adanya UU no 3 tahun 1950, kan tetapi masih banyak masyarakat yang menanyakan, sebenarnya dimana letak Keistimewaan jogja itu?, kemudian secara dinamika proses penyusunan Undang-Undang itu kurang lebih sudah 11 tahun sebelum disahkannya menjadi UUK ini. Dalam proses berdinamika tersebut sebenarnya tuntutan awal dari masyarakat hanya satu mas, yaitu raja yang bertahta adalah gubernur dan adipati yang bertahta adalah wakil gubernur...”²⁵

Lahirnya Undang-Undang no 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan daerah istimewa yogyakarta menjadi jawaban atas pertanyaan tersebut. Dalam Undang-Undang nomor 13 tahun 2012 diatur sultan hamengku buwono yang bertahta dan adipati paku alam yang bertahta masing-masing sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur DIY melalui mekanisme penetapan DPRD. Meskipun demikian, sultan hamengku buwono dan sri paku alam yang bertahta tetap harus memenuhi persyaratan yang berlaku untuk menduduki jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana di daerah lain, seperti masa jabatannya diperbaharui setiap 5 tahun, gubernur dan wakil gubernur DIY bisa berhenti/diberhentikan sebelum masa jabatannya berakhir, sebelum ditetapkan oleh DPRD, gubernur terlebih dahulu menyampaikan visi, misi dan

²⁵ Hasil wawancara dengan Drs. Beni Suharsono M.Si, kabag renstrik BAPPEDA DIY tanggal 25 Februari 2015

program kerjanya. Pengaturan yang demikian ini menjadi jawaban bahwa meskipun Gubernur dan Wakil Gubernur DIY melalui mekanisme penetapan namun tidaklah meninggalkan prinsip-prinsip demokrasi.

b) Karakteristik Lembaga dan Rezim Yang Sedang Berkuasa

Lingkungan dimana suatu kebijakan dilaksanakan juga berpengaruh terhadap keberhasilannya, maka pada bagian ini ingin dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi suatu kebijakan. Dalam Undang-Undang no 13 tahun 2012 tentang keistimewaaan daerah istimewa yogyakarta tentunya tidak lepas dari campur tangan pemerintah pusat.

Keterlibatan pemerintah pusat yaitu melalui Kemendagri guna memberikan persetujuan atas usulan dari anggaran dana Keistimewaan. Secara mekanisme dana Keistimewaan di ajukan oleh pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta setahun sebelum diberlakukannya pelaksanaan perencanaan tersebut, dimana pemerintah pusat lewat kemendagri lah yang memutuskan perencanaan anggaran tersebut. Dalam hal ini dengan adanya hierarki pemerintah, peran atau keterlibatan pemerintah pusat hanya sebatas mengusulkan atau mengevaluasi oleh kemendagri agar tidak bertentangan dengan Undang-Undang atau kepentingan umum. Lebih jelasnya lagi Peran pemerintah pusat hanya sebatas evaluasi, konsultasi atau pertimbangan. Demikian juga untuk

pemerintah kabupaten/kota harus melakukan konsultasi dengan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam proses perencanaan anggaran.

c) Tingkat Kepatuhan dan Adanya Respon dari Pelaksana

Tingkat kepatuhan dan respon dari pelaksana keijakan merupakan factor yang sanga penting dalam suatu proses kebijakan, hal ini karena pada dasarnya pelaksanalah yang menjadi ujung tombak pencapaian keberhasilan dari tujuan kebijakan tersebut.

Apabila dilihat tingkat kepatuhan maupun reson dari pelaksana implementasi Undang-Undang no 13 tahun 2012 entang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta cenderung bersifat intruksional, dimana dengan hal tersebut maka para pelaksana implementasi cenderung untuk menurut kepada atasan mereka terkait dengan penempatan maupun tugas-tugas yang diberikan sesuai dengan kompetensi mereka. Sebagaimana yang dikatakan oleh Drs. Beni Suharsono M.Si

“...kita kan sebagai pegawai sifatnya itruksional jadi ngak bisa ngarani untuk menduduki jabatan semau kita, karena base kompetensi yang saya punyai maka oleh pimpinan diberi kepercayaan saya mau ditaruh dimana. Semakin tinggi jabatan semakin bersifat managerial sedangkan semakin rendah yang dibutuhkan adalah technical skillnya...”²⁶

²⁶ Hasil wawancara dengan Drs. Beni Suharsono M.Si, kabag renstrik BAPPEDA DIY tanggal 25 Februari 2015

Dari hasil wawancara diatas maka dapat diketahui bahwa kompetensi dasarlah yang digunakan untuk menempatkan atau memberikan tugas. Hal ini memang penting karena tingkat keberhasilan dari suatu program atau kegiatan bukanlah dinilai dari seberapa banyak pegawai atau pelaksana yang terlibat, akan tetapi sejauh mana kompetensi dasar yang dimiliki oleh tiap pegawai untuk mencapai tujuan dari program tersebut.

B. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan Kewenangan Kelembagaan Dan Kebudayaan dalam kerangka Keistimewaan DIY

Faktor pendukung dan penghambat pelaksanaan Implementasi Undang-Undang no 13 tahun 2012 tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dilihat dari aspek :

A. Komunikasi

Dalam pelaksanaan Implementasi suatu kebijakan komunikasi menempati peran yang sangat penting sebagai ujung tombak keberhasilan, hal ini dilandasi bahwa tanpa suatu komunikasi yang terjalin antar pelaksana maka tujuan maupun sasaran yang ingin diperoleh dari Implementasi tersebut tidak akan dapat tercapai secara maksimal. Tanpa adanya suatu komunikasi antar pelaksana maka Implementasi suatu kebijakan hanya akan menjadi suatu wacana yang tidak akan terwujud. Atas dasar itulah maka Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta berupaya

untuk menjalin suatu komunikasi yang efektif antar pelaksana maupun kepada masyarakat.

Komunikasi yang dilakukan anatara lain yaitu dengan melakukan Musrembang Keistimewaan yang memang secara rutin dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta. Pelaksanaan Musrembang tersebut memang menjadi suatu sarana bagi pemerintah untuk mensosialisasikan Rencana Kerja keistimewaan yang akan dilakukan pada tahun mendatang, selain itu lewat musrembang tersebut pemerintah akan mendapatkan *feed back* dari masyarakat melalui Organisasi-organisasi masyarakat yang memang diundang untuk menghadiri musrembang tersebut. Dalam musrembang tersebut pemerintah daerah Istimewa Yogyakarta lewat BAPPEDA menjabarkan rincian Program dan kegiatan yang telah dilaksanakan pada tahun itu dan juga pemaparan rencana kerja tahun mendatang.

Selain melalui musrembang, pemerintah daerah istimewa Yogyakarta juga telah melakukan suatu kemajuan yaitu dengan membuat portal jogjaplan.co.id dimana dari website tersebut masyarakat dapat secara bebas menyampaikan aspirasi mereka kepada pemerintah DIY. Dengan adanya website tersebut juga menjadi sarana akuntabilitas bagi pemerintah daerah istimewa Yogyakarta karena dalam website tersebut juga terpapar secara terinci apa yang telah dilakukan oleh Pemerintah DIY. Bahkan rincian dana bisa dilihat oleh masyarakat umum secara bebas. Hal

tersebut menjadi salah satu factor yang mendorong partisipasi masyarakat terkait Implementasi Undang-Undang no 13 tahun 2012.

“semua data di DIY itu bisa ditelanjangi, apa saja sampai rupiah yang masuk kewilayah dan siapa penggunanya dpat dilihat. Yang tidak bisa panjenengan (anda) lakukan adalah merubah data tersebut”²⁷

Hal tersebut memang menjadi suatu nilai plus bagi pemerintah daerah istimewa Yogyakarta dimana tingkat akuntabilitasnya menjadi salah satu yang paling baik.

B. Sumberdaya

Implementasi Undang-Undang no 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta bersumber dari dana APBN negara yang diperoleh melalui mekanisme transfer ke daerah. Mekanisme transfer tersebut merupakan suatu proses yang memang memakan waktu yang cukup lama perencanaannya. Dimulai dari tingkat pemerintah kabupaten/kota hingga pemerintah pusat.

Namun dalam pelaksanaan setiap kebijakan pasti tidak bisa terhindar dari suatu masalah, disisi lain memang dana transfer ke daerah atau lebih dikenal dengan dana keistimewaan tersebut menjadi suatu kelebihan daerah istimewa Yogyakarta disbanding daerah lain, akan tetapi mekanisme transfer tersebutlah yang kadang membuat proses pelaksanaan kebijakan menjadi terhambat.

²⁷ Hasil wawancara dengan Drs. Beni Suharsono M.Si, kabag renstrik BAPPEDA DIY tanggal 25 Februari 2015

“kita berharap pemerintah pusat mencairkan dana keistimewaannya itu diawal tahun anggaran bukannya diakhir, sehingga kemungkinan dana tersebut akan lebih terserap...”²⁸

Seperti hasil wawancara tersebut bahwa keterlambatan transfer ke daerah tersebut sangat berpengaruh terhadap tingkat serapan dari dana tersebut, hal ini dikarenakan penyerapan dana tersebut terletak pada program dan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah istimewa Yogyakarta. Semakin sedikit program dan kegiatan yang dilakukan maka semakin sedikit pula dana yang bisa terserap. Selain itu juga dengan tidak terserapnya dana keistimewaan secara maksimal juga akan berpengaruh terhadap tingkat pencapaian program dan kegiatan dimana dalam hal ini masyarakat sebagai sasaran kebijakan tidak dapat merasakan hasil dari Implementasi tersebut.

Di sahkannya Undang-undang No 13 tahun 2012 tentang Keistimewaaan Daerah Istimewa Yogyakarta juga mengakibatkan beban kerja dari pemerinah Daerah Istimewa Yogyakarta juga bertambah, hal ini terkait pelaksanaan program dan kegiatan yang tentunya membutuhkan sumber daya manusia yang tidak sedikit. Namun apabila dilihat dalam Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta tidak mengalami penambahan pegawai atau pelaksana kebijakan, hal ini cukup disayangkan karena memang dalam pelaksanaan suatu kebijakan pelaksana atau imlementor juga menjadi factor yang penting dalam pelaksanaan kebijakan tersebut. Kurangnya pelaksana tersebut bisa menjadi salah satu penyebab kurang

²⁸ Hasil wawancara dengan Agus Sumartono, anggota DPRD DIY Komisi A tanggal 19 Februari 2015

terserapnya dana keistimewaan tersebut karena dengan kurangnya pelaksana maka program dan kegiatan yang dilakukan akan tersendat-sendat.