

BAB II

DESKRIPSI OBJEK PENELITIAN

1.1 Profil Daerah Istimewa Yogyakarta

Peta 2.1



1. Sejarah

Daerah Istimewa Yogyakarta keberadaannya dalam konteks historis dimulai dari sejarah berdirinya Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat berdasarkan Perjanjian Giyanti 1755. Berawal dari sini muncul suatu sistem pemerintahan yang teratur dan kemudian berkembang, hingga akhirnya sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta yang merupakan suatu bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat didirikan pada tahun 1755 oleh Pangeran Mangkubumi yang bergelar Sultan Hamengku Buwono I, sedangkan

Kadipaten Pakualaman didirikan pada tahun 1813 oleh Pangeran Notokusumo (saudara Sultan Hamengku Buwono II) yang bergelar Adipati Paku Alam I.

Sejak berdirinya, baik Kasultanan maupun Kadipaten adalah pemerintahan kerajaan yang diakui kedaulatannya. Pada masa kolonial Belanda, pemerintahan di Kasultanan Yogyakarta diatur kontrak politik yang dilakukan pada tahun 1877, 1921, dan 1940, antara Sultan dengan Pemerintah Kolonial Belanda. Hal ini menunjukkan bahwa Keraton tidak tunduk begitu saja kepada Belanda. Pemerintah Hindia Belanda mengakui Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman sebagai kerajaan yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahannya sendiri yang dikenal dengan istilah *zifbesturende landschappen*. Kontrak politik terakhir Kasultanan Ngayogyakarta tercantum dalam *Staatsblaad* 1941 Nomor 47, sedangkan kontrak politik Kadipaten Pakualaman dalam *Staatsblaad* 1941 Nomor 577.

Pada masa pendudukan Jepang, Yogyakarta diakui sebagai Daerah Istimewa atau Kooti dengan Koo sebagai kepalanya, yakni Sri Sultan Hamengku Buwono IX. Di bawah Kooti, secara struktural ada wilayah-wilayah pemerintahan tertentu dengan para pejabatnya.

Setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia (RI), Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII menyatakan kepada Presiden RI bahwa Daerah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan

Daerah Kadipaten Pakualaman menjadi wilayah Negara RI, bergabung menjadi satu kesatuan yang dinyatakan sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab langsung kepada Presiden RI. Hal tersebut dinyatakan dalam:

1. Piagam Kedudukan Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 19 Agustus 1945 dari Presiden RI;
2. Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 5 September 1945 (dibuat secara terpisah);
3. Amanat Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII tertanggal 30 Oktober 1945 (dibuat dalam satu naskah)

Keunikan pengalaman Yogyakarta merupakan salah satu fakta yang menjadikannya sebagai daerah istimewa. Dalam proses perkembangan pemerintahannya, Yogyakarta berproses dari tipe pemerintahan feodal dan tradisional menjadi suatu pemerintahan dengan struktur modern.

Dalam perkembangan dan dinamika negara bangsa terdapat keterkaitan yang erat antara Republik Indonesia dan DIY. Entitas DIY mempunyai aspek politis-yuridis berkaitan dengan sejarah berdirinya yang merupakan wujud pengintegrasian diri dari sebuah kerajaan ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan respons atas eksistensi DIY dan juga

merupakan pengakuan kewenangan untuk menangani berbagai urusan dalam menjalankan pemerintahan serta urusan yang bersifat khusus. Undang-Undang ini telah diubah dan ditambah, terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 (Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 71, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1819) yang sampai saat ini masih berlaku. Dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa DIY merupakan daerah setingkat provinsi dan meliputi bekas Daerah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Daerah Kadipaten Pakualaman. Pada setiap Undang-Undang yang mengatur Pemerintahan Daerah, dinyatakan keistimewaan DIY tetap diakui.

Dalam rangka perubahan dan penyesuaian serta penegasan Keistimewaan DIY Pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Nomor 13/2012 Tentang Keistimewaan DIY yang disahkan 31 Agustus 2012 dan diundangkan pada tanggal 3 September 2012.

Pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan demokratis, ketentraman 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. Pengaturan tersebut berlandaskan atas pengakuan atas hak asal-usul, kerakyatan, demokrasi, kebhineka-tunggal-ika-an efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional dan pendayagunaan kearifan lokal. Oleh karenanya dengan memperhatikan aspek historis, sosiologis, dan

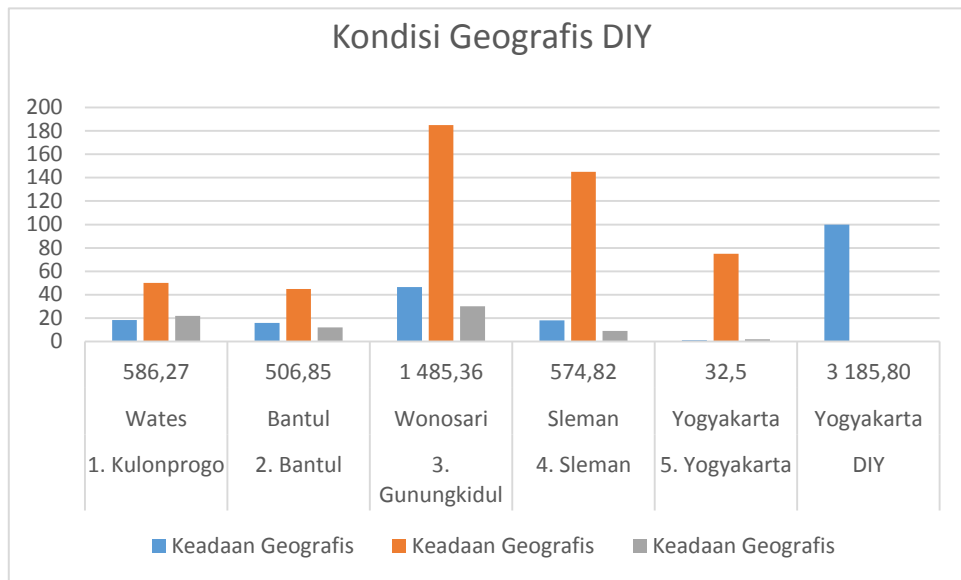
yuridis substansi Keistimewaan DIY diletakkan pada tingkatan pemerintah provinsi. Kewenangan dalam urusan Kestimewaan seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Pasal 7 ayat 2 meliputi : tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; kebudayaan; pertanahan; dan tata ruang. Dengan demikian, Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan yang meliputi kewenangan urusan Keistimewaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 dan kewenangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Sesuai dengan UU No 32 tahun 2004, maka posisi DIY sebagai daerah yang setara dengan provinsi mengandung arti bahwa Gubernur merupakan Kepala Daerah Otonom dan sekaligus wakil pemerintah pusat di daerah.¹

¹ <http://web.jogjaprovo.go.id/pemerintahan/situs-tautan/view/sejarah> diakses pada tanggal 09 Oktober 2016 Pukul 21.51 WIB

2. Kondisi Geografis dan Kependudukan

a. Kondisi Geografis

Grafik 2.1 Kondisi Geografis DIY



Secara astronomis, wilayah administrasi DIY terbentang pada posisi $7^{\circ}33'$ - $8^{\circ}12'$ Lintang Selatan dan $110^{\circ}00'$ - $110^{\circ}50'$ Bujur Timur. Posisi geografis DIY berada di bagian tengah Pulau Jawa, tepatnya sisi bagian selatan. Seluruh wilayah administrasi DIY dikelilingi oleh wilayah Provinsi Jawa Tengah.

- Sebelah utara berbatasan dengan Kabupaten Magelang dan Boyolali
- Sebelah timur berbatasan dengan Kabupaten Klaten dan Wonogiri
- Sebelan selatan berbatasan dengan Samudera Indonesia
- Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Purworejo.

Bentang alam wilayah DIY merupakan kombinasi antara daerah pesisir, dataran rendah, dan perbukitan. Bentang wilayah ini dikelompokkan menjadi empat satuan fisiografi. Pertama, satuan fisiografi Gunung Merapi yang berada di ketinggian 80-2.911 m. Wilayah ini terbentang dari kerucut gunung api sampai dataran fluvial gunung api dan bentang lahan vulkanik di wilayah Kabupaten Sleman, Kota Yogyakarta dan sebagian Kabupaten Bantul. Wilayah ini cukup subur dan potensial untuk budidaya pertanian tanaman semusim.²

Kedua, satuan fisiografi Pegunungan Selatan dengan ketinggian 150-700m. Wilayah ini menjadi bagian dari jalur Pegunungan Seribu yang terletak di wilayah Kabupaten Gunungkidul dan bagian timur Kabupaten Bantul. Kawasan ini didominasi oleh perbukitan batu kapur dan karst yang tandus, sehingga kurang potensial untuk budidaya pertanian semusim.

Ketiga, satuan fisiografi Pegunungan Kulonprogo yang terletak di wilayah utara Kabupaten Kulonprogo. Kawasan ini berupa perbukitan dan cukup potensial untuk pengembangan komoditas perkebunan.

Keempat, satuan fisiografi dataran rendah dengan ketinggian 0-80 m yang terbentang mulai dari pesisir Kulonprogo sampai wilayah Bantul. Kawasan ini sangat subur dan potensial untuk kegiatan budidaya pertanian semusim.

² http://yogyakarta.bps.go.id/website/pdf_publicasi/Statistik-Daerah-Istimewa-Yogyakarta-2016.pdf diakses pada tanggal 09 Oktober 2016 Pukul 21.53 WIB

b. Kependudukan

Berdasarkan hasil Sensus Penduduk 2010, jumlah penduduk DIY tercatat sebanyak 3.457.491 jiwa. Komposisinya adalah 49,4 persen laki-laki dan 50,6 persen perempuan. Jumlah penduduk DIY semakin bertambah setiap tahun dengan laju pertumbuhan yang berfluktuasi. Hasil Sensus Penduduk tahun 1971 mencatat jumlah penduduk DIY sebanyak 2,5 juta jiwa dan meningkat menjadi 3,5 juta jiwa di tahun 2010.

Jumlah penduduk ini akan bertambah menjadi 3,9 juta di tahun 2020 berdasarkan hasil proyeksi penduduk 2010-2020. Laju pertumbuhan penduduk DIY selama periode 1971-1980 tercatat sebesar 1,10 persen per tahun. Laju ini melambat menjadi 0,58 persen per tahun di periode 1980-1990 dan 0,72 persen per tahun di periode 1990-2000 sebagai dampak keberhasilan pelaksanaan program Keluarga Berencana dan perbaikan kesehatan penduduk. Hal ditandai oleh membaiknya kesehatan ibu dan balita, sehingga terjadi penurunan angka kematian bayi yang diikuti oleh penurunan fertilitas. Namun, pada periode 2000-2010 pertumbuhan penduduk kembali meningkat menjadi 1,04 persen per tahun. Laju pertumbuhan penduduk tercepat selama empat dekade terjadi di Kabupaten Sleman dan Bantul. Pada periode 2000-2010, kedua daerah memiliki laju pertumbuhan penduduk sebesar 1,9 dan 1,6 persen per tahun. Sementara, Kota Yogyakarta justru mengalami pertumbuhan negatif

sebesar 0,2 persen. Sebagai pusat perekonomian sekaligus pemerintahan, wilayah Kota Yogyakarta yang terbatas sudah semakin jenuh untuk menampung penduduk akibat meningkatnya aktivitas perekonomian.

Dampaknya, terjadi perkembangan kawasan pemukiman yang masif di wilayah yang menjadi penyangga Kota Yogyakarta, terutama di Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul.³

Tabel 2.1 Jumlah Penduduk DIY

Kabupaten/Kota	Jumlah Penduduk menurut Kabupaten/Kota di D.I. Yogyakarta				
	2015	2014	2013	2012	2011
D.I. Yogyakarta	3679176	3679176	3594854	3552462	350997
Kulonprogo	412198	407709	403179	398672	394200
Bantul	972511	959445	947072	934674	922104
Gunungkidul	715282	707794	700191	692579	685003
Sleman	167481	1154501	1141733	1128943	1116184
Yogyakarta	412704	407667	402679	397594	3487325

Sumber *BPS DIY Tahun 2015*

3. Pemerintahan

DIY memiliki keistimewaan khusus dalam penyelenggaraan pemerintahan yang tertuang dalam UU No 13 Tahun 2012 tentang kedudukan hukum DIY berdasarkan sejarah dan hak asal usul untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kewenangan dalam urusan keistimewaan meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil; kelembagaan; kebudayaan;

³ Ibid Halaman 12

pertanahan; dan tata ruang.

Wilayah administrasi DIY terbagi menjadi lima kabupaten/kota, yakni Kulonprogo, Bantul, Gunungkidul, Sleman, dan kota Yogyakarta. Pusat pemerintahan berada di Kota Yogyakarta. Jumlah kecamatan pada tahun 2015 sebanyak 78 kecamatan dan terbagi menjadi 438 desa/kelurahan. Jumlah tersebut tidak mengalami perubahan dalam dua dekade terakhir. Daerah dengan wilayah terluas adalah Gunungkidul sebesar 1.485,4 km² atau 46,6 persen luas DIY. Sementara, Kota Yogyakarta memiliki wilayah terkecil sebesar 32,5 km² atau 0,01 persen dari luas wilayah DIY.

Penyelenggara pemerintahan di DIY terdiri dari pemerintah daerah selaku eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) selaku legislatif. Pemerintah daerah dipimpin oleh seorang Gubernur dan Wakil Gubernur. Dalam penyelenggaraan pemerintahan gubernur dibantu oleh perangkat daerah yang terdiri dari Sekretaris Daerah (Sekda) dan Lembaga Teknis Daerah.⁴

4. Visi dan Misi

a. Visi

***Daerah Istimewa Yogyakarta Yang Lebih Berkarakter, Berbudaya, Maju,
Mandiri dan Sejahtera Menyongsong Peradaban Baru***

⁴ Ibid Halaman 14

Daerah Istimewa Yogyakarta yang lebih berkarakter dimaknai sebagai kondisi masyarakat yang lebih memiliki kualitas moral yang positif, memanusiakan manusia sehingga mampu membangun kehidupan yang bermanfaat bagi dirinya sendiri dan bagi orang lain. Ini sejalan dengan konsep Daerah Istimewa Yogyakarta yang berbudaya, dimana interaksi budaya melalui proses inkulturasi dan akulturasi justru mampu memperkokoh budaya lokal, menambah daya tahan serta mengembangkan identitas budaya masyarakat dengan kearifan dan keunggulan lokal. Daerah Istimewa Yogyakarta yang maju dimaknai sebagai peningkatan kualitas kehidupan masyarakat secara lebih merata dengan menurunnya ketimpangan antar penduduk dan menurunnya ketimpangan antar wilayah. visi ini juga menggambarkan kemajuan yang tercermin dalam keseluruhan aspek kehidupan, dalam kelembagaan, pranata-pranata, dan nilai-nilai yang mendasari kehidupan politik dan sosial.

Sementara Daerah Istimewa Yogyakarta yang mandiri adalah kondisi masyarakat yang mampu memenuhi kebutuhannya (self-help), mampu mengambil keputusan dan tindakan dalam penanganan masalahnya, dan mampu merespon dan berkontribusi terhadap upaya pembangunan dan tantangan zaman secara otonom dengan mengandalkan potensi dan sumber daya yang dimiliki. Masyarakat yang sejahtera dimaknai sebagai kondisi masyarakat yang relatif terpenuhi kebutuhan hidupnya baik spiritual maupun material secara layak dan berkeadilan sesuai dengan perannya dalam kehidupan.

b. Misi

1. ***Membangun peradaban yang berbasis nilai-nilai kemanusiaan.*** Misi ini mengemban upaya untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat dengan memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi serta menjunjung tinggi nilai-nilai budaya untuk kemajuan peradaban serta kesejahteraan umat manusia. Misi ini juga dimaknai sebagai upaya mendorong peningkatan derajat kesehatan seluruh masyarakat, serta meningkatkan kualitas kehidupan manusia secara paripurna, yakni memenuhi kebutuhan manusia yang terentang mulai dari kebutuhan fisik sampai sosial.
2. ***Menguatkan perekonomian daerah yang didukung dengan semangat kerakyatan, inovatif dan kreatif.*** Misi ini mengemban upaya untuk meningkatkan produktivitas rakyat agar rakyat lebih menjadi subyek dan aset aktif pembangunan daerah dan mampu menciptakan pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan merata, mengurangi tingkat kemiskinan, mengurangi ketimpangan pendapatan dan tingkat pengangguran, serta membangkitkan daya saing agar makin kompetitif.
3. ***Meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik. Penyelenggaraan pemerintahan yang bertanggung jawab, efektif, dan efisien, melalui sinergitas interaksi yang konstruktif di antara domain negara, sektor swasta, dan masyarakat.*** Misi ini mengemban tujuan peningkatan efektivitas layanan birokrasi yang responsif, transparan dan akuntabel, serta meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik.

4. *Memantapkan prasarana dan sarana daerah.* Peningkatan pelayanan publik yang berkualitas dilakukan dengan memperhatikan kelestarian lingkungan dan kesesuaian tata ruang.⁵

1.2 Profil DPRD DIY

1. Keanggotaan

Jumlah anggota DPRD DIY periode 2014-2019 hasil Pemilu Legislatif 2014 sebanyak 55 orang. Komposisinya terdiri dari 48 anggota laki laki (87,3 persen) dan 7 anggota perempuan (12,7 persen). Proporsi keterwakilan perempuan dalam parlemen yang cenderung menurun dibandingkan dengan hasil pemilu 2009. Komposisi anggota DPRD periode 2014-2019 menurut parpol pengusung didominasi oleh legislator dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) sebanyak 14 orang (25persen).

Berikutnya adalah Partai Amanat Nasional (PAN) dan Partai Golkar masing-masing sebanyak 8 wakil, diikuti oleh Partai Gerindra dan Partai keadilan Sejahtera (PKS) dengan wakil masing-masing 7 dan 6 orang. Partai Demokrat mengalami penurunan tajam dari 10 kursi di periode 2009-2014 menjadi 2 kursi di periode 2014-2019. Komposisi keterwakilan perempuan dalam parlemen di semua DPRD kabupaten/kota di DIY masih relatif rendah. Proporsi yang tertinggi tercatat di Kota Yogyakarta sebesar 25 persen (10 anggota

⁵ <http://web.jogjaprovo.go.id/pemerintahan/kalender-kegiatan/view/visi-misi-tujuan-dan-sasaran>
Di akses pada tanggal 09 Oktober 2016 pukul 22.01 WIB

perempuan dari total 40 anggota). Proporsi terendah tercatat di Kabupaten Bantul sebesar 6,7 persen (3 perempuan dari 45 anggota).⁶

2. Visi dan Misi

a. Visi

“Menjadi Institusi yang professional, antisipatif dan responsif dalam mendukung serta memfasilitasi kinerja dan hasil kerja DPRD”

b. Misi

1. Mewujudkan Peningkatan Pelayanan Internal
2. Mewujudkan Peningkatan Pelayanan Eksternal
3. Menjadi sumber informasi kegiatan DPRD dan studi bidang politik

⁶ http://yogyakarta.bps.go.id/website/pdf_publicasi/Statistik-Daerah-Istimewa-Yogyakarta-2016.pdf di Akses Pada tanggal 09 Oktober 2016 Pukul 22.31 WIB.