

# Implementasi Tata Kelola Kelembagaan Dalam Kerangka Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Khairul Anwar<sup>1</sup>, Dyah Mutiari<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Indonesia

khairul.2014@pasca.umy.ac.id<sup>1</sup>, mutiarin@yahoo.com<sup>2</sup>

**Abstrak** Kebijakan otonomi daerah dalam model desentralisasi asimetris terus berkembang di Indonesia sejak tahun 2001, kebutuhan akan desentralisasi asimetris menjadi keputusan politik Pemerintah Republik Indonesia. Implementasi Keistimewaan bagi Daerah Istimewa Yogyakarta pun memiliki persoalan yang hampir mirip dengan peta persoalan di Pemerintah Daerah lainnya dalam konteks desentralisasi asimetris. Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif. Penelitian ini dilakukan di Daerah Istimewa Yogyakarta dengan teknik pengambilan data berupa wawancara mendalam dan focus grup diskusi. Data yang didapatkan kemudian dianalisis dengan reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Temuan dari artikel ini menunjukkan bahwa substansi dari keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari 5 aspek, yaitu tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan kewenangan Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, Kebudayaan, Pertanahan dan tata ruang. Akan tetapi tentunya kewenangan tersebut harus mengacu terhadap Undang-undang pemerintah daerah. Dalam konsep desentralisasi asimetris, pembangunan Daerah Istimewa Yogyakarta menekankan urusan tatacara pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur, kelembagaan, kebudayaan, pertanahan dan tata ruang

**Kata Kunci:** Desentralisasi asimetris, Kelembagaan, Otonomi khusus.

## I. PENDAHULUAN

Desentralisasi asimetris di Indonesia merupakan sebuah keberlanjutan sejarah yang telah dimulai dari masa kolonial dan ditegaskan dalam tiga konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia. Dasar dari desentralisasi asimetris tersebut dirujuk dalam konstitusi sebagai kesatuan hukum tertinggi. Desentralisasi asimetris menyangkut urusan yang fundamental terkait pola

hubungan pusat dan daerah menyangkut desain kewenangan, kelembagaan, finansial dan kontrol yang berbeda.

Desentralisasi asimetris dapat diberikan dengan pertimbangan: konflik, sejarah dan budaya, daerah perbatasan, ibukota negara dan pengembangan ekonomi. Kebijakan otonomi daerah dalam model desentralisasi asimetris terus berkembang di Indonesia

sejak tahun 2001, kebutuhan akan desentralisasi asimetris menjadi keputusan politik Pemerintah Republik Indonesia. Saat ini terdapat 4 Undang-Undang yang menunjukkan bahwa Indonesia menganut desentralisasi asimetris yakni : UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua, UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Implementasi Undang-Undang yang bersifat khusus bagi keempat Pemerintah Daerah (Pemda) tersebut tidak lepas dari berbagai persoalan diantaranya kemampuan Pemda untuk mencapai tujuan kesejahteraan masyarakat, mengatasi gejolak politik dan ekonomi daerah yang bersangkutan, menyelesaikan konflik separatisme, optimalisasi kelembagaan dan kewenangan yang ada, kepemimpinan, serta pengelolaan anggaran terkait status khusus/istimewa tersebut (Pratikno, 2010; Jaweng 2011; Mutiarin, 2009; Mutiarin 2010; Muhammad, et al. 2013, Dardias, 2014).

Implementasi Keistimewaan bagi Daerah Istimewa Yogyakarta pun

memiliki persoalan yang hampir mirip dengan peta persoalan di Pemerintah Daerah lainnya dalam konteks desentralisasi asimetris. Hasil penelitian mengenai evaluasi pelaksanaan Undang-Undang Keistimewaan DIY yang dilakukan Jurusan Ilmu Pemerintahan UMY pada Desember 2014 menunjukkan bahwa, Pertama, dari aspek dana keistimewaan menunjukkan bahwa ada kesenjangan cukup dalam antara publik yang hanya mengetahui bahwa pasca disahkannya UUKY ada dana keistimewaan yaitu sebanyak 47% responden, dan hanya 29% saja yang mengetahui secara persis dan detail untuk apa saja dana keistimewaan yang mencapai 523 miliar itu. Kedua, mengenai kesejahteraan masyarakat. Kurang dari 50% publik percaya bahwa danais dan keistimewaan DIY akan membantu mempercepat pembangunan (48%) dan juga peningkatan kesejahteraan publik (41%). Ketiga, aspek kepemimpinan dinilai dari dua hal yaitu kemampuan gubernur menyelesaikan konflik yang ada dan tata ruang di DIY.

Data menunjukkan bahwa sebanyak 83% publik yakin bahwa gubernur dapat menyelesaikan masalah konflik sosial dan juga yakin akan dapat mengurus persoalan tata ruang di DIY (74%). Dardias (2014) juga mencermati bahwa Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

kurang optimalnya kelembagaan dalam teknis pencairan dan lemahnya pengelolaan Dana Keistimewaan (Danais). Kewenangan kelembagaan pemerintah daerah diselenggarakan untuk mencapai efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan 4 masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip tanggung jawab, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintah asli.

Secara spesifik arah pengaturan dalam perdas akan diarahkan pada lembaga yang ringan, sederhana, dan luwes yang mengutamakan loyalitas dan keberpihakan kepada masyarakat. Persoalan-persoalan tersebut di atas menunjukkan permasalahan pelaksanaan Keistimewaan selama ini, terutama pada isu aspek pengelolaan kelembagaan dalam pelaksanaan Keistimewaan. Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai salah satu bentuk desentralisasi asimetris masih memerlukan penyempurnaan terutama dalam sisi tata kelola kelembagaan, penganggaran dan kepemimpinan.

## II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif untuk mendapatkan pemahaman yang mendalam tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Penelitian kualitatif

adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subyek penelitian secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah (Moleong, 2012:6).

Untuk mengetahui dan menjelaskan pelaksanaan tata kelola Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta secara komprehensif, maka perlu penjabaran lebih mendalam mengenai hal tersebut. Penelitian ini dilaksanakan di Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan fokus pada objek kelembagaan yakni 3 lembaga yang dibentuk untuk mengawal keistimewaan DIY yaitu Badan Kebudayaan, Badan Pertanahan dan Tata Ruang, dan Sekretariat Komisi Pertimbangan Daerah. Penelitian ini juga melibatkan Masyarakat, Pihak Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Pihak Kadipaten Pakualaman

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

### a. Regulasi

Semenjak diterbitkannya Undang-Undang nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Euforia dalam mencapai keistimewaan sangatlah tinggi, berbagai sektor dilindungi Daerah istimewa Yogyakarta ini

memulai berbenah dan memperbaiki diri, terutama sektor yang memiliki kaitan secara langsung dalam implementasi keistimewaan. Pasca terbitnya Undang-Undang nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, maka secara spesifik proses pelaksanaan keistimewaan ini diatur melalui peraturan daerah istimewa (perdais) pemerintah daerah dengan menerbitkan peraturan daerah Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 3 tahun 2015 tentang kelembagaan pemerintah daerah istimewa Yogyakarta, dimana dalam perdais ini dibentuk organisasi perangkat daerah (OPD) dalam rangka melaksanakan implementasi urusan keistimewaan, yaitu : a) Asisten keistimewaan. b) sekretariat parampara praja. c) dinas kebudayaan. d) dinas pertanahan dan tata ruang, serta ada satu lembaga non structural yang dibentuk yaitu parampara praja yang memiliki tupoksi melakukan kajian serta melakukan pertimbangan tentang keistimewaan yang akan digunakan gubernur sebagai bahan masukan.

Secara mendalam proses pelaksanaan keistimewaan diatur dalam perdais

#### b. Adanya Urusan

Dalam Pasal 6 UU No. 13 Tahun 2012 telah menegaskan

bahwa kewenangan Keistimewaan DIY berada di Provinsi. Kemudian dalam pasal 7 ditegaskan bahwa 8 kewenangan DIY sebagai daerah otonom telah mencakup urusan kewenangan dalam pemerintahan daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah urusan Keistimewaan yang telah ditetapkan didalam undangundang ini (Ni'matul Huda, 2013).

Substansi dari keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari 5 aspek, yaitu tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan kewenangan Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, Kebudayaan, Pertanahan dan tata ruang. Akan tetapi tentunya kewenangan tersebut harus mengacu terhadap Undang-undang pemerintah daerah.

1) Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Kewenangan Gubernur dan Wakil Gubernur

Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki Keistimewaan dibandingkan dengan Provinsi yang lainnya yang berada di Indonesia, dan pengisian jabatan ini pun menjadi isu yang sangat menarik ketika pembahasan Undang-undang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Seperti yang terjadi didalam perdebatan yang ada, pro dan kontra terhadap hal tersebut tetap sangat tinggi dengan mengeluarkan berbagai argumen demi menyelesaikan permasalahan dari sikap yang setuju maupun tidak setuju. Akan tetapi akhirnya Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 menyatakan bahwa pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di pegang oleh Sri Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur dan KGPAA Paku Alam sebagai Wakil Gubernur. Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) Undang-undang No. 13 Tahun 2012 syarat Calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur adalah warga negara Republik Indonesia yang harus memenuhi syarat: 1) bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; 9 2) setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta Pemerintah; 3) bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur; 4) berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat; 5) berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun; 6) mampu secara jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan

menyeluruh dari tim dokter/rumah sakit pemerintah; 7) tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali yang bersangkutan telah selesai menjalani pidana lebih dari 5 (lima) tahun dan mengumumkan secara terbuka dan jujur kepada publik bahwa dirinya pernah menjadi terpidana serta tidak akan mengulangi tindak pidana; 8) tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; 9) menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan; 10) tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara; 11) tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; 12) memiliki nomor pokok wajib pajak (NPWP); 1 0 13) menyerahkan daftar riwayat hidup yang memuat, antara lain riwayat pendidikan, pekerjaan, saudara kandung, istri, dan anak; dan 14) bukan sebagai anggota partai politik.

Dari banyaknya kriteria tersebut sangat jelas terlihat bahwa banyak sekali hal yang

berbeda dengan daerah di Provinsi lain yang tidak memerlukan syarat-syarat tersebut. Dan ini menjadi kekhasan tersendiri dalam persyaratan tersebut yang tentunya hal tersebut berbeda dengan ketentuan yang sudah ada dalam Undang-undang No. 32 tahun 2004 yang diperbaharui dengan Undang-undang No. 12 tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah yakni calon harus bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono untuk calon Gubernur dan bertakhta sebagai Adipati Paku Alam untuk calon Wakil Gubernur, inilah yang menjadi salah satu Keistimewaan tersendiri karena memang hal ini didukung penuh oleh masyarakat yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta. Tugas dan fungsi Gubernur dan Wakil Gubernur memiliki tugas dan fungsi yang hampir sama dengan daerah daerah lainnya yang ada walaupun mempunyai perbedaan dengan keistimewaannya, seperti hal pada umumnya Gubernur mempunyai tugas untuk memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan dan urusan Keistimewaan berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; mengoordinasikan tugas satuan kerja perangkat daerah dan instansi vertikal di daerah; memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat; menyusun

dan mengajukan rancangan Perda tentang rencana pembangunan jangka panjang daerah dan rencana pembangunan jangka menengah daerah kepada DPRD untuk dibahas bersama serta menyusun dan menetapkan rencana kerja perangkat daerah; menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah, rancangan Perda tentang perubahan anggaran pendapatan dan belanja daerah, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah kepada DPRD untuk dibahas bersama; mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan; melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah di kabupaten/kota; melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota di wilayahnya; dan melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain tugas tersebut Gubernur memiliki kewenangan untuk mengajukan rancangan Perda dan rancangan Perdais; menetapkan Perda dan Perdais yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; menetapkan peraturan Gubernur dan keputusan Gubernur; mengambil tindakan tertentu dalam keadaan

mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan masyarakat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan Wakil Gubernur mempunyai tugas untuk membantu Gubernur dalam memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan dan urusan Keistimewaan; mengoordinasikan kegiatan satuan kerja perangkat daerah dan instansi vertikal di daerah; menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan; dan memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Selain hal tersebut Wakil Gubernur harus mampu memberikan saran dan pertimbangan kepada Gubernur dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dan urusan Keistimewaan; melaksanakan tugas sehari-hari Gubernur apabila Gubernur berhalangan sementara; dan melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain melaksanakan tugas-tugas tersebut Wakil Gubernur melaksanakan tugas yang diberikan oleh Gubernur untuk menjalankan roda pemerintahan yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta.

## 2) Kelembagaan

Pemerintah Daerah DIY Sistem kelembagaan dalam Pemerintah memang tidak banyak berbeda dengan sistem kelembagaan setingkat provinsi yang lainnya di Indonesia, tetapi memang memiliki tujuan mampu menyelenggarakan pemerintahan yang baik untuk mencapai efektivitas, dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk, dan susunan pemerintahan asli yang selanjutnya diatur dalam Perdas. Hal tersebut sudah tercantum dalam Bab VIII tentang kelembagaan pasal 30. Sedangkan ketentuan mengenai hal yang berkaitan dengan penataan dan penetapan kelembagaan Pemerintah Daerah DIY diatur dalam Perdas (Peraturan Daerah Istimewa).

Ini yang berbeda dengan daerah yang berada di luar Daerah Istimewa Yogyakarta yang mempunyai kelembagaan Istimewa, Kelembagaan Istimewa ini meliputi: a. Dewan Ketahanan Daerah (Parampara Praja), yang ditujukan dalam rangka mendukung penyelenggaraan urusan keistimewaan dan kebijakan strategis urusan pemerintahan lainnya, Gubernur membentuk Dewan Ketahanan Daerah (Parampara Praja) sebagai lembaga fungsional ad-hoc. b.

Asisten Gubernur (Panitra Radya) yang mempunyai tugas untuk membantu Gubernur dalam merumuskan kebijakan dan mengkoordinasikan, membina, monitoring, mengevaluasi dan pengendalian urusan keistimewaan.

c. Badan Kebudayaan (Bebadan Kabudayaan) mempunyai tugas melaksanakan urusan Pemerintah Daerah di bidang kebudayaan dan kewenangan istimewa, 3 dekonsentrasi serta tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah serta melindungi, memelihara, mengembangkan dan memanfaatkan kebudayaan Yogyakarta untuk memperkuat karakter dan identitas sebagai jatidiri masyarakat DIY.

d. Badan Pertanahan dan Tata Ruang (Bebadan Paniti Pratala Lan Mandala) mempunyai tugas melaksanakan urusan Pemerintah Daerah di bidang pertanahan, tata ruang dan kewenangan istimewa, dekonsentrasi serta tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah.

e. Sekretariat Dewan Ketahanan Daerah (Sekretariat Parampara Praja) mempunyai tugas memfasilitasi Dewan Ketahanan Daerah (Parampara Praja) dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

Kelembagaan tersebutlah yang tidak akan kita temukan di daerah-daerah lainnya, maka dari itulah salah satu Keistimewaan yang terdapat di Daerah Istimewa

Yogyakarta adalah penataan kelembagaannya yang memiliki tugas dan fungsi sendiri untuk menjalankan roda pemerintahan yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta.

### 3) Kebudayaan

Kebudayaan di Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan sebuah hal yang sangat dikenal oleh berbagai macam kalangan baik di kalangan nusantara hingga internasional sehingga kewenangan kebudayaan ini diselenggarakan untuk memelihara, dan mengembangkan hasil cipta, rasa, karsa, dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY yang selanjutnya diatur dalam Perdas, sehingga ini menjadi sebuah ciri yang sangat menonjol dalam keistimewaan DIY.

4 Kewenangan Kebudayaan itu tersendiri dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, Kasultanan dan Kadipaten. Sedangkan dalam pelaksanaan kewenangan Kebudayaan tersebut Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta, Kasultanan dan Kadipaten dapat berkoordinasi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Desa/Kelurahan beserta perangkatnya untuk menjalankan pelaksanaan kewenangannya. Kewenangan dalam hal kebudayaan ini pun



secara jelas terdapat dalam Pasal 31 Undang-undang No. 13 Tahun 2012.

Sehingga tentu dari undang-undang tersebut perlu dirincikan lagi dalam sebuah peraturan daerah yaitu Perdas. Upaya pemeliharaan dan pengembangan pengetahuan dalam kebudayaan diwujudkan melalui program dan kegiatan dalam bidang pendidikan formal, pendidikan informal, pendidikan non formal serta penelitian dan pengembangan yang dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah.

#### 4) Pertanahan

Kewenangan dalam urusan pertanahan dilakukan melalui perencanaan, pengarah, pelaksanaan, dan evaluasi terkait dengan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. Dan kewenangan pengelolaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten tersebut dikelola oleh Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Pakualam yang bertahta sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pengelolaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten ditujukan untuk sebesar-besarnya pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Pengelolaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten pun harus mampu melibatkan Pemerintah Daerah, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan/atau

Pemerintah Desa untuk menjadikan sebuah kewenangan yang berkenaan dengan pengelolaan ini menjadi lebih baik.

Dalam penyelenggaraannya, keterlibatan Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan yang dapat dilaksanakan seperti untuk membentuk lembaga yang memfasilitasi pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, memfasilitasi penataan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dan memfasilitasi penataan regulasi Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. 5. Tata Ruang Kewenangan Dalam Urusan Tata Ruang Daerah Istimewa Yogyakarta meliputi penataan satuan-satuan ruang Tanah Kasultanan, Tanah Kadipaten, beserta satuan-satuan ruang lain yang memiliki nilai keistimewaan. Penataan ruang di satuan ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dilaksanakan secara serasi dan terpadu dengan satuan-satuan ruang lainnya yang berbasis kawasan dengan berlandaskan budaya.

Penataan ruang tersebut tidak serta merta hanya untuk menempatkan ataupun membangun suatu tata ruang tetapi yang dimaksudkan dalam Perdas tersebut dapat dilakukan dengan berbagai macam cara seperti mengembalikan, memperbaiki, menguatkan, dan mengembangkan. Dalam hal inipun terdapat satuan-satuan

ruang lain yang memiliki nilai keistimewaan antara lain seperti tugu pal putih; panggung krapyak; masjid Pathok Negara; masjid mataram Kotagede; segara kidul; gunung merapi; sumbu imajiner; dan sumbu filosofi.

Nilai dan fungsi ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten beserta satuan-satuan ruang lain inilah yang memiliki nilai keistimewaan sehingga berbeda dengan daerah yang lainnya. Tentunya pemerintah daerah harus mampu memberikan manfaat yang sangat baik terhadap sistem tata ruang di Daerah Istimewa Yogyakarta. Pemanfaatan ruang dapat dilakukan melalui pengembalian, perbaikan, penguatan, dan pengembangan nilai dan fungsi ruang tersebut.

Pemberian izin pemanfaatan ruang di kawasan strategis Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten serta satuan-satuan ruang lain yang memiliki nilai keistimewaan menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Ketentuan Lebih lanjut mengenai Penataan Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dan satuan-satuan ruang lainnya yang memiliki nilai keistimewaan diatur dalam Perda. Dengan demikian terlihat bahwa OPD baru pengampu urusan keistimewaan ada 4 OPD dan ada 3 OPD yang secara tegas, tugas atau fungsinya terkait dengan urusan keistimewaan.

Pasal 93 ayat (1) menyebutkan bahwa dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi urusan keistimewaan yang dilaksanakan oleh Dinas Kebudayaan, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang, Biro Tata Pemerintahan dan Biro Organisasi, maka OPD lainnya dapat melaksanakan program dan kegiatan keistimewaan sesuai bidangnya. Kemudian ayat (2) menyebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tugas pokok dan fungsi OPD dalam urusan keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Gubernur. Dalam pelaksanaan keistimewaan DIY pasca disahkannya UU nomor 13 tahun 2012 tentang keistimewaan DIY, bahwa dalam beberapa bidang DIY memiliki kewenangan untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri.

Dalam proses pelaksanaan keistimewaan DIY ada beberapa instansi yang memiliki tupoksi khusus dalam mengawal implementasi keistimewaan DIY. Beberapa diantaranya adalah dinas kebudayaan, dinas pertanahan dan tata ruang, asisten keistimewaan, parampara praja, kraton Yogyakarta dan Kadipaten Pakualam. Dalam proses pelaksanaannya instansi tersebut diatas memiliki pola komunikasi yang diatur dalam peraturan gubernur DIY nomor 57 tahun 2016 tentang pola hubungan kerja penyelenggaraan kewenangan

dalam urusan keistimewaan bidang kelambagaan. Pola kerja yang dibangun adalah bentuk sinergitas dari semangat keistimewaan.

Pola hubungan kerja dalam hal ini merupakan rangkaian prosedur dan tata kerja antar instansi yang bertujuan untuk kebulatan pola kerja guna optimalisasi hasil kerja penyelenggara urusan keistimewaan DIY. Pola hubungan pemerintahan dalam lingkup keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta diatur dalam peraturan gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 35 tahun 2017 tentang pola hubungan kerja dan tata cara pemberian fasilitas pengelolaan dan pemanfaatan tanah kasultanan dan kadipaten. Dalam peraturan gubernur ini mengatur bagaimana tata cara hubungan kerja, prosedur dan tata cara kerja hubungan antar lembaga dalam untuk menyamakan persepsi dalam optimalisasi penyelenggaraan urusan keistimewaan.

Dalam peraturan gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 35 tahun 2017 tentang pola hubungan kerja dan tata cara pemberian fasilitas pengelolaan dan pemanfaatan tanah kasultanan dan kadipaten diatur Jenis pola hubungan kerja atas: a. hubungan kerja konsultatif yaitu untuk menyamakan persepsi dalam rangka pelaksanaan tugas,

fungsi dan wewenang; b. hubungan kerja kolegial, yaitu untuk menumbuhkan rasa kebersamaan dan kemitraan dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab serta mengembangkan semangat kebersamaan; c. hubungan kerja fungsional yaitu untuk memberikan peran substansial secara fungsional dalam melaksanakan tugas dan fungsi masing masing; d. hubungan kerja struktural yaitu untuk mengembangkan kepemimpinan secara berjenjang dalam melaksanakan tugas, fungsi dan wewenang secara bertanggung jawab; dan 1 8 e. hubungan kerja koordinatif yaitu untuk pengembangan hubungan kerja agar tidak terjadi tumpang tindih atau duplikasi program dan kegiatan secara substansial

## VI. KESIMPULAN

Proses pelaksanaan desentralisasi asimetris adalah proses yang panjang dan kompleks, dimana semua sumberdaya dikerahkan demi mencapai kesejahteraan masyarakat, pada proses implementasi keistimewaan DIY setiap tahun akan ada masalah-masalah baru yang timbul dampak dari sebuah penyempurnaan proses implementasi. Dalam konsep desentralisasi asimentris, pembangunan Daerah Istimewa Yogyakarta menekankan pada lima hal sesuai amanat yang

tertulis dalam undang-undang nomor 13 tahun 2012 tentang keistimewaan daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu urusan tatacara pengisian jabatan gubernur dan wakil gubernur, kelembagaan, kebudayaan, pertanahan dan tata ruang. Secara garis besar proses pelaksanaan implementasi telah berjalan baik dari tahun ke tahun, namun demikian tetaplah perlu proses evaluasi menyeluruh segala stakeholder

## REFERENSI

- [1] Andhika Yudha Pratama. 2016. Pelaksanaan desentralisasi asimetris dalam tata kelola pemerintahan daerah di era demokrasi. Universitas Gajah Mada.
- [2] Hanif Nurcholis. 2013. Pemerintahan lokal asimetris dan model pengawasannya. Magister administrasi publik. Jurnal Ilmia Administrasi Publik. vol. 14. No.2. Nov 2013. Hal 260-273
- [3] Helmy Boemiya dan Joko Setiono. Penerapan desentralisasi asimetris terhadap pemerintahan daerah dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia (studi kasus Daerah Istimewa Yogyakarta). Universitas Gajah Mada.
- [4] Irwansyah. 2016. Kewenangan Kasultanan Dalam Bidang Pertanahan di Daerah Istimewa Yogyakarta. Yogyakarta: Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- [5] Mutiarin, Dyah, Transformasi Good Governance dalam Perspektif Lokal: Perintisan Peraturan Daerah Tentang Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas di Kabupaten Jayawijaya-Provinsi Papua, Jurnal Analisis CSIS, Vol. 38 No. 1 Mar 2009.
- [6] Moleong, L.J. 2012. Metode Penelitian Kualitatif (Ed). Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- [7] Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- [8] Peraturan Daerah istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 3 tahun 2015 tentang kelembagaan pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta
- [9] Rasyidin. 2015. Penerapan desentralisasi asimetris pasca MoU Helsinki dalam perspektif ekonomi politik di Provinsi Aceh. Fisip Universitas Malikulsaleh.
- [10] Sakir. 2015. Analisis Kebijakan Anggaran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa DIY Tahun 2014. Yogyakarta: Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

- [11] Salim, Agus. 2006. Teori dan Paradigma Penelitian Sosial. Yogyakarta: Taira Wacana
- [12] UU Keistimewaan DIY & Sabdatama: Kesultanan diminta publikasikan tradisi suksesi, Harian Kompas, 11 Maret 2015.
- [13] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
- [15] Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah
- [16] Undang-Undang Uomor 13 tahun 2012 tentang keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta