

**PENERAPAN DESENTRALISASI ASIMETRIS  
DALAM PENYELENGGARAAN URUSAN KEISTIMEWAAN  
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA SEBAGAI BASIS OTONOMI  
BAGI TERWUJUDNYA KESEJAHTERAAN RAKYAT**

Oleh:

**Sukirno, S.H., M.H.<sup>1</sup> Dwi Kunchahyo, S.H., M.H.<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Fakultas Hukum Universitas Proklamasi 45 Yogyakarta  
e-mail: sukirnoch@gmail.com

<sup>2</sup>Fakultas Hukum Universitas Proklamasi 45 Yogyakarta  
e-mail: d\_kun123@yahoo.com

**Abstrak**

Penelitian dengan judul “Penerapan Desentralisasi Asimetris Dalam Penyelenggaraan Urusan Keistimewaan DIY Sebagai Basis Otonomi Bagi Terwujudnya Kesejahteraan Rakyat” merupakan kombinasi penelitian hukum normatif dan penelitian hukum soisologis dengan tujuan melakukan analisis pelaksanaan lima urusan keistimewaan DIY bagi terwujudnya kesejahteraan rakyat. Pengumpulan data dilakukan menggunakan metode observasi, studi dokumentasi, wawancara, dan *Focus Group Discussion* yang kemudian dianalisis menggunakan metode analisis kualitatif.

Penyelenggaraan urusan keistimewaan DIY berdasarkan UU No. 13 Tahun 2012 pada prinsipnya merupakan penerapan desentralisasi asimetris yang telah diamanatkan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 sebagai strategi akselerasi terwujudnya kesejahteraan rakyat. Lima urusan keistimewaan DIY meliputi: tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; kebudayaan; pertanahan; dan tata ruang. Pelaksanaan urusan keistimewaan dibayai dana keistimewaan dari APBN yang cukup besar, yaitu tahun 2013 sebesar Rp. 231.392.653.500,-, tahun 2014 Rp. 523.874.719.000,-, dan tahun 2015 sebesar Rp 547.400.000.000,-. Pagu dana keistimewaan tersebut idealnya tidak hanya dapat dinikmati oleh Kraton Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman, tetapi juga secara nyata dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Berdasarkan hasil analisis data penelitian menunjukkan:

1. Kebudayaan merupakan urusan keistimewaan DIY yang paling potensial dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat, karena urusan kebudayaan merupakan kegiatan yang secara langsung melibatkan semua orang;
2. Hingga tahun ke 3 (tiga), pelaksanaan urusan keistimewaan DIY belum berjalan secara efektif dan optimal karena terkendala keterlambatan regulasi dan keterlambatan pencairan dana keistimewaan dari Pemerintah Pusat.

3. Penerapan desentralisasi asimetris dalam penyelenggaraan urusan keistimewaan DIY masih terkesan belum sungguh-sungguh karena campur tangan Pemerintah Pusat masih sangat dominan.

**Kata Kunci:** *Desentralisasi Asimetris, Keistimewaan, Kesejahteraan rakyat.*

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang dan Rumusan Masalah**

Sejak reformasi, penerapan prinsip otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan UUD NRI 1945 {Pasal 18 ayat (5)} diwujudkan dalam otonomi yang berbeda (asimetris), yaitu otonomi seluas-luasnya bagi Kabupaten/Kota, otonomi terbatas untuk daerah provinsi (UU No. 23 Tahun 2014), otonomi khusus untuk Provinsi Papua (UU No. 21 Tahun 1999), Provinsi Aceh (UU No. 18 Tahun 2001 jo. UU No. 11 Tahun 2006), dan otonomi khusus DKI Jakarta (UU No. 29 Tahun 2007), serta keistimewaan untuk Daerah Istimewa Yogyakarta (UU No. 12 Tahun 2013).

Penerapan desentralisasi asimetris merupakan strategi akselerasi pencapaian kesejahteraan rakyat melalui penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif dan efisien sesuai dengan potensi dan karakter masing-masing daerah. Dengan demikian pelaksanaan kewenangan keistimewaan DIY sebagaimana ditentukan Pasal 7 ayat (2) UU No. 13 Tahun 2012 diharapkan tidak hanya dapat dirasakan oleh Kasultanan Yogyakarta dan Kadipaten Pakualaman, tetapi juga dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat DIY.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut di atas, dalam penelitian ini dikemukakan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah wujud penerapan desentralisasi asimetris dalam pelaksanaan keistimewaan DIY berdasarkan UU No. 13 Tahun 2012 ?
2. Apakah pelaksanaan lima urusan keistimewaan DIY telah berkontribusi secara signifikan bagi peningkatan kesejahteraan rakyat ?

### **B. Tujuan Penelitian**

1. Merumuskan definisi tentang substansi lima pilar urusan keistimewaan DIY

- berdasarkan karakteristik masyarakat dan Pemerintah DIY;
2. Melakukan analisis kualitatif pengaruh pelaksanaan urusan keistimewaan DIY berdasarkan UU No. 13 Tahun 2012 bagi peningkatan kesejahteraan rakyat DIY.

## II. LANDASAN TEORETIK

### A. Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan

Eksistensi pemerintahan daerah pada Negara Kesatuan merupakan hasil dari penerapan asas pemencaran kekuasaan atau pembagian kekuasaan (*sharing of power*) secara vertikal. Pemencaran kekuasaan oleh Pemerintah Pusat menjadi beberapa daerah pada umumnya dilakukan karena alasan-alasan kondisi geografis negaranya yang sangat luas, warga masyarakatnya yang pluralistis, dan permasalahan yang dihadapi semakin kompleks, sehingga tidak mungkin semua kegiatan pemerintahan dijalankan dan dikendalikan secara langsung oleh Pusat. Sarundajang (2002: 16) berpendapat:

Suatu negara, bagaimanapun bentuknya dan seberapa luas-pun wilayahnya tidak akan mampu menyelenggarakan pemerintahan secara sentral terus menerus. Keterbatasan kemampuan pemerintah menimbulkan konsekuensi logis bagi distribusi urusan-urusan pemerintahan negara kepada pemerintah daerah.

Pada umumnya para pakar Hukum Tatanegara berpendapat bahwa masalah penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat bergantung pada bentuk negara dari negara yang bersangkutan. Andi Mustari Pide (1999: 23) menyatakan “Bentuk negara menggambarkan atau menjelaskan pembagian kekuasaan dalam suatu negara secara vertikal yaitu antara pemerintah yang di pusat dan pemerintah yang di daerah”. Solly Lubis (1992: 138) berpendapat:

Dari segi ketatanegaraan, masalah pemerintahan daerah adalah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara, dan perihal pemerintahan/pemerintah daerah itu sendiri serta hubungannya dengan pemerintah pusatnya tergantung kepada bentuk negara kesatuan atau negara serikat. Sedangkan kemungkinan-kemungkinan negara kesatuan itu masih dapat dibedakan, apakah ia negara kesatuan dengan sistem desentralisasi atau negara kesatuan dengan sentralisasi.

Menurut Moch. Kusnardi dan Bintan R. Saragih (1988: 196), “Dalam

negara kesatuan, penyelenggaraan pemerintahan pusat di daerah-daerahnya dilakukan dengan 2 (dua) sendi yaitu: (1). Dekonsentrasi; dan (2). Desentralisasi. *Dekonsentrasi* adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat atau Kepala Wilayah kepada Instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Amrah Muslimin (1960: 3) menyatakan bahwa dekonsentrasi adalah:

... penyerahan sebagian dari kekuasaan Pemerintah Pusat pada alat-alat Pemerintah Pusat yang ada di daerah. Pada hakekatnya alat-alat Pemerintah Pusat ini melakukan pemerintahan sentral di daerah-daerah. Penyerahan kekuasaan Pemerintah Pusat kepada alat-alatnya di daerah karena meningkat-nya kemajuan masyarakat di daerah-daerah.

The Liang Gie (1993: 38) dengan menyitir pendapat Utrecht dalam buku *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* mengemukakan:

Dekonsentrasi adalah pelimpahan dalam rangka jabatan yang bermaksud memberikan wewenang dari pemerintah pusat kepada para pejabat pemerintah itu sendiri menurut tingkat-tingkat hierarkhis. Seseorang pejabat pemerintah pusat diberi wewenang untuk menyelenggarakan pemerintahan dalam suatu lingkungan wilayah tertentu yang lazimnya disebut “daerah administratif”. Jadi dekonsentrasi tidak menimbulkan pemerintahan daerah, melainkan pemerintahan oleh pejabat/instansi pusat di daerah. Dekonsentrasi bahkan dapat dianggap sebagai suatu macam bentuk sentralisasi (pemusatan kekuasaan Negara dalam tangan aparat pemerintah pusat).

Penerapan asas dekonsentrasi akan melahirkan Pemerintah Wilayah (Administratif) atau *local state government* yang berkedudukan sebagai wakil Pemerintah Pusat (*National Government*) di daerah. *Local State Governmet* hanya bertugas menyelenggarakan perintah-perintah atau petunjuk-petunjuk Pemerintah Pusat tanpa ada kewenangan untuk bertindak atas inisiatif dan tanggung jawab sendiri.

Prinsip kedua dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah desentralisasi. Secara umum *desentralisasi* berarti penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Daerah menjadi urusan rumah tangga daerah yang bersangkutan. Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin yang berarti “jauh dari pusat” (*away from centre*) (Abdul Gafar Karim, .2003: 74). Fajrul Falaakh (2000: 1) menyatakan, “dari sudut leksikografi, desentralisasi adalah

pembalikan dari konsentrasi administrasi pada satu pusat dan sekaligus pemberian kekuasaan kepada daerah”. The Liang Gie (1993: 36) menyatakan, desentralisasi dalam bidang pemerintahan diartikan sebagai:

... pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada satuan-satuan organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah. Sesuatu organisasi pemerintahan itu berikut wilayahnya disebut “daerah otonom”. Wewenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat yang diterima oleh satuan organisasi pemerintahan itu dinamakan “otonomi”. Aparatur daerah otonom yang memegang otonomi ini disebut “pemerintah daerah”, sedang segenap penyelenggaraan wewenang untuk kepentingan setempat tersebut berikut kewajiban, tugas, dan tanggungjawabnya tercakup dalam istilah “pemerintahan daerah”.

Logemann menjelaskan desentralisasi sebagaimana dikemukakan oleh The Liang Gie (1993: 37) sebagai berikut.

*Men kana an deze plaatselijke regeringen grote zelfstandigheid toekennen, met eigen geldmiddelen, eigen begroting en eigen diensten, die (een deel van) de departementale diensten vervangen. Dan spreekt men van decentralisatie, omdat (dit deel van) de staatstaak wordt vervuld door afzonderlijke openbare lichamen.*

(Pemerintah-pemerintah setempat ini dapat diberi kedudukan mandiri lepas, dengan keuangan sendiri, dengan anggaran pendapatan dan belanja sendiri serta dinas-dinas sendiri, yang menggantikan (sebagian) dinas-dinas departemen. Dengan demikian terdapat desentralisasi, karena (bagian) tugas Negara (ini) dijalankan oleh badan-badan public setempat.

Pengertian tersebut mengindikasikan bahwa desentralisasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan daerah berkonsekuensi menciptakan satuan organisasi pemerintahan yang terpisah dari pemerintah pusat dan mempunyai kemandirian. Kemandirian itu terwujud dengan dimilikinya keuangan, anggaran, belanja, dan dinas-dinas tersendiri. Berdasarkan kelaziman dalam penyelenggaraan otonomi pada jaman Hindia Belanda terlihat bahwa otonomi daerah selalu dihubungkan dengan pengertian “*huishouding*” atau rumahtangga. Daerah otonom dianggap mempunyai *huishouding* sendiri. Menurut Logemann istilah “*huishouding*” berarti “*de vrije taak, uit eigen vrij initiatief ter hand genomen*” (melakukan tugas bebas berdasar prakarsa sendiri yang bebas) (The Liang Gie, 1993: 36 – 37)

Dalam perspektif politik, desentralisasi sering diartikan sebagai “*transference of authority, legislative, judicative, or administrative, from a higher level of government to a lower level*” atau devolusi kekuasaan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah daerah. (Ratnawati: 2003: 76) Desentralisasi pada umumnya menyangkut 2 (dua) hal yaitu desentralisasi territorial (politik) dan desentralisasi fungsional. Bayu Suryaningrat (1981: 6 – 7) berpendapat:

Rondinelli dan Cheema merumuskan pengertian *decentralization* dalam arti luas sebagaimana dikutip Sarundajang (2002: 47) sebagai berikut:

*Decentralization is the transfer of planning, decision-making, or administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semi autonomous and arastatal organization, local government, or nongovernment organizations.*

Menurut Amrah Muslimin (1960: 4), desentralisasi ada 3 (tiga) macam, yaitu:

*desentralisasi politik*, pengakuan adanya hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri pada badan-badan politik di daerah-daerah tertentu, *desentralisasi fungsional* sebagai pengakuan adanya hak pada golongan-golongan untuk mengurus satu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik serikat atau tidak pada suatu daerah tertentu. Umpama Subak di Bali; dan *desentralisasi kebudayaan*, yang mengakui adanya hak pada golongan kecil masyarakat menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama, dan lain-lain).

Dilihat dari motifasi mengapa desentralisasi menjadi pilihan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pada negara kesatuan, menurut The Liang Gie (1993: 35) disebabkan karena 5 (lima) alasan yaitu:

*Pertama*, secara politik untuk mencegah pemupukan kekuasaan pada pihak yang dapat melahirkan tirani. *Kedua*, sebagai proses demokratisasi dengan melibatkan rakyat dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi. *Ketiga*, secara organisatoris dimaksudkan untuk mencapai efisiensi pemerintahan karena daerah sendirilah yang menentukan apa yang baik bagi mereka. *Keempat*, secara kultural bermaksud mengakomodir kekhususan daerah (geografi, kependudukan, ekonomi, budaya, atau latar belakang sejarah). *Kelima*, mendukung pembangunan ekonomi.

## B. Desentralisasi Asimetris

Desentralisasi pada dasarnya merupakan bentuk relasi pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan. Pola relasi tersebut mengatur hubungan yang berkaitan dengan tiga hal yaitu kewenangan, kelembagaan, keuangan dan control (Josep Riwo Kaho, 2012: 15). Robert Andi Jaweng (2011: 160 – 161) berpendapat:

Salah satu tantangan serius yang meyertai perjalanan desentralisasi dan otonomi daerah hari ini terletak pada ketersediaan kerangka administrasi yang mampu mengelola segala keragaman lokal baik yang tercermin pada variasi latar sosial budaya, potensi ekonomi, kapasitas administrasi hingga yang terekspresikan dalam muatan politik tertentu. Keragaman tersebut menghadirkan lingkungan persoalan yang rumit dan seringkali "sarat politik" sehingga dari sudut analisis sistem tentu semakin sulit untuk dikelola secara seragam (*one size fits all*).

Untuk menjawab permasalahan tersebut, para ahli politik, pemerintahan dan keuangan publik menyampaikan gagasan pengelolaan sektor publik yang dilandasi esensi kebijakan dan kelembagaan plural dalam desentralisasi, yakni desentralisasi asimetris. Menurut Dawud (<http://www.lan.go.id/index.php?module=detailartikel&id=3>), konsep desentralisasi asimetris, yaitu memberikan kebebasan kepada daerah untuk menentukan letak otonomi, format pemerintahan atau hal-hal yang lain dalam manajemen pemerintahannya yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah yang bersangkutan. Itu artinya bahwa bentuknya tidak seragam (asimetris) antara daerah yang satu dengan yang lainnya. Dalam hal ini Pemerintah Pusat hanya sebagai fasilitator dan regulator kebijakan, khususnya menuangkan keinginan daerah tersebut dalam Undang-Undang yang kemudian dijadikan landasan bagi daerah dalam menyelenggarakan pemerintahannya masing-masing.

Robert Andi Jaweng dan Tri Widodo (2011: 162) mengemukakan, konsep desentralisasi asimetris berkembang dari konsep tentang *asymmetric federation* yang diperkenalkan oleh Charles Tarlton pada tahun 1965. Dengan mengacu pendapat Tarlton ia menyatakan:

Perbedaan inti antara desentralisasi biasa (simetris) dan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*) dan keumuman (*commonality*) dalam hubungan suatu level pemerintahan (negara bagian/daerah) dengan sistem politik, dengan sistem pemerintah pusat maupun antar negara bagian/daerah. Pola simetris

ditandai oleh *”the level of conformity and commonality in the relatins of eache separate political unit of the system to both the system as a whole and to the other componen unit.”* Di sini hubungan simetris antara tiap unit lokal degan Pemerintah Pusat didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama.

### C. Otonomi Daerah

Penerapan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan akan membuahkan “daerah otonom”. Penyerahan urusan-urusan pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah disebut “otonomi daerah” atau otonomi”. Amrah Muslimin (1960: 4) menyatakan, “otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*), *auto* = sendiri, *nomos* = pemerintahan”. Menurut Bagir Manan (1994: 21) “Otonomi” mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan (rumah tangga) sendiri.

Dalam *Enciclopedia of Social Science* disebutkan bahwa otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Sarundajang (2002: 33) menyimpulkan bahwa dalam kaitannya dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *“self government atau the condition of living under ones own laws”*.

Otonomi selalu berkonotasi sebagai pemerintahan sendiri serta kemerdekaan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Namun demikian, otonomi tetap berada pada batas yang tidak melampaui wewenang pemerintah pusat. Berman menyatakan sebagaimana dikutip Sarundayang (2002: 34) *“Legally, of cource local government are not like sovereign nation. Condition may be amposed upon them from above. State government may insist upon the consolidation of local government”*.

Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut, Sarundajang (2002: 34) berpendapat bahwa pada hakekatnya otonomi daerah adalah:

- a. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan Pemerintah (Pusat) yang diserahkan kepada Daerah.
- b. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di

luar batas-batas wilayah daerahnya;

- c. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya;
- d. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain.

Otonomi sebagai konsep pelaksanaan asas desentralisasi pada negara kesatuan, meskipun mengandung arti kebebasan dan kemandirian daerah, tetapi harus dipahami bukan sebagai kemerdekaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan secara mandiri. Batasan suatu otonomi menurut Bagir Manan (1993: 2) adalah:

Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid independency*). Kebebasan dan kemandirian itu adalah dalam ikatan kesatuan yang lebih besar. Otonomi sekedar subsistem dari sistem kesatuan yang lebih besar. Dari segi hukum Tata Negara – khususnya teori bentuk negara – otonomi adalah Subsistem dari negara Kesatuan (*Unitary State – eenheid staat*). Otonomi adalah fenomena Negara Kesatuan. Segala pengertian (*begrip*) dan isi (materi) otonomi adalah pengertian dan isi Negara Kesatuan. Negara Kesatuan merupakan landas batas dari pengertian dan isi otonomi.

#### D. Kerangka Pikir



### III. PEMBAHASAN

#### A. Desentralisasi Asimetris Sebagai Basis Keistimewaan D I Yogyakarta

Historika penyelenggaraan pemerintahan daerah di negara kesatuan membuktikan bahwa mula-mula konsep desentralisasi hanya mengenal satu bentuk yang berlaku secara seragam di seluruh wilayah negara. Dalam perkembangannya, desentralisasi kemudian dikaitkan dengan realitas kehidupan masyarakat dan karakter daerah masing-masing sehingga kemudian diterima keragaman yang disandarkan pada kekhususan sebagai karakter daerah yang bersangkutan, baik keragaman budaya, potensi sumber daya alam dan manusia, serta kondisi fisik geografisnya.

Landasan pikir perkembangan desentralisasi ini adalah bahwa desentralisasi yang mengabaikan fakta obyektif berupa arsitektur kekayaan dan warisan budaya (*social endowment*), atau berpikir bahwa masyarakat bergerak linier dalam satu arah dan cara yang sama, bukanlah desentralisasi yang sesungguhnya. Berdasarkan pemikiran itu maka lahir desentralisasi yang menerima perbedaan-perbedaan yang dalam khasanah ilmu politik dan pemerintahan disebut desentralisasi asimetris (*asymmetrical decentralization*). Inti desentralisasi asimetris adalah terbukanya ruang gerak implementasi dan kreativitas daerah dalam pelaksanaan pemerintahan di luar ketentuan umum dan khusus.

UUD NRI 1945 dalam mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah menganut 2 (dua) model desentralisasi, yaitu desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris. Pasal 18A ayat (1) menentukan “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”. Selanjutnya

Pasal 18B ayat (1 dan 2) menggariskan bahwa “satuan–satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa diakui dan dihormati. Juga diakui dan dihormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Pemikiran penyelenggaraan pemerintahan daerah yang harus memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah serta pengakuan tentang daerah khusus dan daerah istimewa sebagaimana dimaksud UUD NRI 1945 memiliki landasan akademik bahwa “model desentralisasi teridentifikasi dalam desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris.” Model desentralisasi simetris ditandai kesesuaian (*conformity*) dan keumuman (*commonality*) dalam hubungan daerah dengan sistem politik nasional, pemerintah pusat maupun antar daerah. Sedangkan model desentralisasi asimetris memiliki ciri sebaliknya, yakni memiliki pola hubungan yang berbeda dan tidak lazim terjadi di daerah-daerah lain, utamanya hal ihwal relasi dengan pusat, relasi dengan daerah sekitar, dan pengaturan internal daerah itu sendiri (Charles D. Tarlton dalam Jaweng, 2010: 5).

Letak kekhususan dan keistimewaan suatu daerah, subyek utamanya adalah kewenangan. Dasar pemberian dan isi kewenangan khusus atau istimewa kepada daerah mempresentasikan alasan-alasan unik. Subyek kewenangan inilah yang nantinya menentukan bangunan relasi daerah khusus atau istimewa dengan pusat atau daerah lain maupun arah kebijakan internal dan tata kelola pemerintahannya (Jaweng, 2010: 5). Pemberlakuan desentralisasi asimetris pada sebagian negara bertolak dari *political reason* seperti respons atas keberagaman karakter regional atau primordial, bahkan ketegangan etnis (seperti kasus Quebec di Kanada); sebagian lain dilandasi *efficiency reasons*, yakni bertujuan untuk penguatan kapasitas pemerintah daerah dan administrasi pemerintahan.

Bertitik tolak dari pola pikir di atas dapat dikemukakan bahwa politik hukum desentralisasi yang digariskan UUD NRI 1945 mengisyaratkan adanya 2 (dua) prinsip pengembangan yaitu, *Pertama*, pengembangan desentralisasi asimetris, yang menekankan pada kekhususan, keistimewaan, keberagaman daerah, serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisional; dan *Kedua*, pengembangan desentralisasi asimetris diatur lebih lanjut dengan Undang Undang.

Pengembangan model desentralisasi asimetris itu dilakukan melalui perubahan Pasal 18 UUD 1945 (lama) menjadi Pasal 18, Pasal 18A, dan 18B. Pratikno dkk. (2010: 139) menyatakan, pemikiran argumentatif yang melatarbelakangi Pasal 18 UUD 1945 itu adalah:

- a. Desain desentralisasi asimetris dirancang untuk menjawab persoalan lokal atau daerah dengan menggunakan kapasitas *governability* sebagai tolok ukur utama;
- b. Desain desentralisasi asimetris dirancang untuk menjawab tantangan globalisasi;
- c. Desain desentralisasi asimetris harus diletakkan di atas prinsip ke-bhinneka-an sosio-kultural Indonesia;
- d. Desentralisasi asimetris tidak hanya menjangkau masalah-masalah lokal, tetapi juga kebutuhan nasional.

Model desentralisasi asimetris tampak belum direspons serius oleh Pemerintah. Hal itu terbukti dari belum terpola dan belum jelasnya realisasi desentralisasi asimetris. Model desentralisasi asimetris seharusnya ditindak-lanjuti dengan pengaturan yang jelas dan komprehensif, sehingga mudah diimplementasikan oleh tiap-tiap daerah. Realitanya, penerapan desentralisasi asimetris, terutama dalam pembentukan daerah-daerah khusus dan daerah istimewa, justru dilatarbelakangi pertimbangan politis atau karena ada tuntutan kekhususan atau keistimewaan bagi daerahnya. Kenyataan itu terjadi pada pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Papua (UU No. 21 Tahun 2001), Otonomi Khusus Provinsi Aceh (UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, sebagai pengganti UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam), dan keistimewaan DIY dengan UU No. 13 Tahun 2012.

Selain itu, pengaturan pemerintahan daerah dalam UU No. 32 Tahun 2004 juga masih terkesan berpola desentralisasi simetris. Keadaan itu kemungkinan sebagai akibat dari kenyataan Pemerintah Pusat belum atau bahkan tidak memiliki desain desentralisasi asimetris yang jelas. Kalaupun desain itu ada, pengadaannya lebih disebabkan oleh karena adanya tuntutan dari daerah tertentu akibat munculnya berbagai permasalahan dan ancaman disintegrasi. Praktek penerapan desentralisasi asimetris di Indonesia ternyata juga karena dipengaruhi oleh kekuatan *leadership*, bahkan capaian politik pemerintahan daerah sangat ditentukan oleh kekuatan figur dan lobi politik. Contoh, munculnya kewenangan desentralisasi khusus di daerah

pada awalnya dilakukan oleh tokoh, antara lain: Teuku Daud Beureuh dan Hasan Tiro di Nanggroe Aceh Darussalam, Ali Sadikin dan Sutiyoso di DKI Jakarta, Hamengku Buwono IX di Daerah Istimewa Yogyakarta, serta Sultan Hamid II di Kalimantan Barat (Pratikno dkk., 2010: 139).

Secara umum penerapan desentralisasi asimetris di Indonesia tergambar dalam penerapan otonomi yang berbeda antara daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota, serta antara daerah-daerah khusus dan/atau istimewa. UU No. 32 Tahun 2004 menentukan di daerah provinsi diterapkan otonomi terbatas, sedang daerah kabupaten dan kota disertai otonomi seluas-luasnya. Bagi daerah-daerah khusus atau istimewa, penyelenggaraan pemerintahannya di samping diterapkan otonomi berdasarkan UU Pemerintahan Daerah diterapkan pula peraturan perundangan khusus atau istimewa sebagai dasar pelaksanaan urusan khusus atau istimewa yang dimiliki.

Variasi keragaman penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan prinsip desentralisasi asimetris menurut sistem UUD NRI 1945 tidak hanya dapat dilihat dari pembentukan daerah khusus dan daerah istimewa, tetapi juga dari penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan UU No.23 Tahun 2014. Berpijak pada ketentuan Pasal 18A ayat (1) UUD NRI 1945, maka dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dijabarkan pengaturan pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Pasal 9 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 menentukan “Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum”. Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat {ayat(2)}. Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota {ayat (3)}. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah {ayat (4)}. Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan {ayat (5)}.

Urusan pemerintahan konkuren dalam Pasal 11 ayat (1) terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib

terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar {Pasal 11 ayat (2)}.

Ditetapkannya urusan pemerintahan wajib mengindikasikan penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan dengan model desentralisasi simetris, karena urusan pemerintahan itu wajib dilaksanakan oleh setiap daerah di seluruh Indonesia secara sama. Dalam Pasal 12 ayat (1) ditetapkan bahwa Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
- e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
- f. sosial.

Sedangkan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:

- a. tenaga kerja;
- b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- c. pangan;
- d. pertanahan;
- e. lingkungan hidup;
- f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
- g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
- h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i. perhubungan;
- j. komunikasi dan informatika;
- k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- l. penanaman modal;
- m. kepemudaan dan olah raga;
- n. statistik;
- o. persandian;

- p. kebudayaan;
- q. perpustakaan; dan
- r. kearsipan.

Sedangkan ketentuan mengenai urusan pilihan merupakan pelaksanaan model desentralisasi asimetris, karena dengan ketentuan itu penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat mungkin suatu daerah memiliki urusan pemerintahan yang berbeda dengan daerah yang lain. Urusan pemerintahan yang ditetapkan menjadi urusan pilihan adalah “urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi kekhasan dan potensi unggulan daerah”. Pasal 11 ayat (3) UU N0. 23 Tahun 2014 menetapkan “Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:

- a. kelautan dan perikanan;
- b. pariwisata;
- c. pertanian;
- d. kehutanan;
- e. energi dan sumber daya mineral;
- f. perdagangan;
- g. perindustrian; dan
- h. transmigrasi.

Keberagaman pelaksanaan urusan pemerintahan pilihan sebagai wujud penerapan model desentralisasi asimetris tampak lebih nyata dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Otonomi Khusus Provinsi Papua, Provinsi DKI Jakarta, Provinsi Aceh, dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Penyelenggaraan pemerintahan pada daerah-daerah khusus dan daerah istimewa itu di samping tampak berbeda dalam urusan-urusan pemerintahan pilihan berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 juga perbedaan-perbedaan khusus yang dimiliki berdasarkan UU kekhususan atau keistimewaan daerah yang bersangkutan.

Pemberian urusan keistimewaan kepada Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah wujud pengakuan dan penghormatan Pemerintah Pusat terhadap nilai-nilai kesejarahan, adat istiadat, serta hak-hak tradisional yang dimiliki DIY. Pemberian keistimewaan kepada DIY didasarkan pada realita peranan besar dua

kerajaan di Yogyakarta dalam perjuangan bangsa mempertahankan, mengisi dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana secara tegas disebut dalam bagian konsideran huruf b UU No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta ( disahkan 3 September 2012, LN RI Tahun 2012 No. 170, TLN RI No.5339). Bagian konsideran huruf b UU No. 13 Tahun 2012 menyatakan “Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman yang telah mempunyai wilayah, pemerintahan, dan penduduk sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, berperan dan memberikan sumbangsih yang besar dalam mempertahankan, mengisi, dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pembentukan UUK DIY dengan UU No. 13 Tahun 2012 bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan demokratis, ketenteraman dan kesejahteraan masyarakat, menjamin ke-bhinneka-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 asas pengakuan atas hak asal-usul, kerakyatan, demokrasi, ke-bhinneka-tunggal-ika-an, efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional, dan pendayagunaan kearifan lokal (Penjelasan Umum).

UU No. 13 Tahun 2012 menentukan bahwa yang dimaksud Daerah Istimewa Yogyakarta ialah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 angka 1). Selanjutnya Pasal 1 angka 2 UUK jo. Pasal 1 angka 3 Perdais No. 1 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur merumuskan bahwa Keistimewaan DIY adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut UUD NRI 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kewenangan Istimewa adalah wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah (Pasal 1 angka 3 UUK jo. Pasal 1 angka 4 Perdais No. 1 Tahun 2015). UUK DIY menentukan kewenangan keistimewaan DIY sebagaimana tertuang dalam Pasal 7 ayat (2) yang meliputi 5 (lima) kewenangan, yaitu:

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

## **B. Pelaksanaan Keistimewaan DIY Bagi Kesejahteraan Rakyat**

Berlakunya Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY sejak 31 Agustus 2012 membawa konsekuensi, Pemerintahan DIY harus segera melaksanakan dua tugas besar yaitu mengisi substansi keistimewaan DIY dengan program-program kegiatan nyata sesuai ketentuan Pasal 7 ayat (2), dan tugas yuridis membentuk Peraturan Daerah Istimewa (Perdais) mengenai tata cara, format dan prosedur formal pelaksanaan urusan keistimewaan. Mengenai mekanisme Pembentukan Perdais telah diatur dengan Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Perdais dan telah di klarifikasi oleh Menteri Dalam Negeri dengan Surat Nomor 188.34/1659/SJ tanggal 1 April 2013 Perihal Klarifikasi Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2013.

Pengaturan lebih lanjut lima kewenangan keistimewaan DIY dalam Perdais merupakan kebutuhan paling urgen karena untuk melaksanakannya memerlukan pedoman berupa aturan yang bersifat teknis dan operasional. Secara substansial, pengaturan kewenangan keistimewaan DIY dalam Perdais harus memuat nilai-nilai masa lalu, masa kini dan masa yang akan datang. Sedang secara yuridis, Perdais harus memiliki kapasitas “mengembalikan”, “menguatkan”, dan “mengarahkan” keistimewaan DIY. Keistimewaan DIY dipahami bukan merupakan nilai yang absolut, terminal atau selesai, tetapi keistimewaan harus diletakkan dan digerakkan di dalam dialog lorong ruang dan waktu kehidupan. Keistimewaan harus mampu menyapa dan disapa oleh nilai-nilai baru sekaligus teguh dan konsisten berpegang pada nilai-nilai kemarin yang memberikan kekuatan bertahan bagi DIY dalam „keistimewaannya” menyusuri lorong sejarah (Penjelasan Umum Perda DIY No. 1 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Daerah Istimewa). Selain itu, pengaturan dalam Perdais maupun pelaksanaan lima kewenangan istimewa DIY juga harus dilandasi makna filosofis Gelar Raja Kasultanan Ngayogyakarta

Hadiningrat, yaitu *Ngarsa Dalem Sampeyan Dalem Inggang Sinuwun Kanjeng Sultan Hamengku Buwono Senapati Ing Ngalaga Ngabdurrahman Sayidin Panatagama Kalifatullah*.

Secara teknis pelaksanaan tugas yuridis harus didahulukan sebelum tugas mengisi substansi keistimewaan, karena ketentuan-ketentuan umum dalam UUK memerlukan pengaturan lebih lanjut dalam Perdais sehingga lebih implementatif, teknis dan operasional. Setelah 3 (tiga) tahun sejak berlakunya UUK (31 Agustus 2012), kebutuhan Perdais sebagai pelaksanaan lebih lanjut UUK belum dapat terpenuhi seluruhnya. Hingga September 2015, Pemerintahan DIY baru dapat membentuk 3 (tiga) Perdais yaitu Perdais No. 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY (sebagai Perdais Induk) sebagaimana diubah dengan Perdais No. 1 Tahun 2015, Perdais tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Pelantikan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, dan Perdais tentang Kelembagaan Pemerintah DIY. Sementara untuk 3 (tiga) kewenangan keistimewaan DIY lainnya, yakni Kebudayaan, Pertanahan dan Tata Ruang, meskipun draft Rancangan Perdaisnya sudah disiapkan oleh Pemerintah DIY dan pernah disampaikan kepada DPRD DIY, sampai sekarang belum pernah dibahas bersama.

Secara umum, kelambatan proses pembentukan Perdais sebagai pelaksanaan lebih lanjut UUK DIY menurut Gubernur Sri Sultan Hamengku Buwono X disebabkan karena "... Undang-Undang Keistimewaan (UUK) yang menjadi landasan hukum pertama, tidak diturunkan menjadi Peraturan Pemerintah (PP), melainkan langsung diterjemahkan dalam Perdais yang kini masih dibahas di DPRD DIY. Akibatnya, ada sedikit kebingungan dalam mengaplikasikan lima kewenangan keistimewaan yang menjadi amanat UUK tersebut. Tidak ada rambu-rambu yang jelas dalam menafsirkan lima kewenangan itu dalam bentuk program kegiatan. (Media Online TribunJogja.Com, Kamis, 16 Januari 2014).

Kelambatan regulasi atas kelima kewenangan keistimewaan tersebut secara langsung berakibat lambatnya pelaksanaan program kegiatan keistimewaan karena secara teknis operasional belum memiliki pedoman yang jelas dan lengkap. Belum dapat dibentuknya Perdais untuk masing-masing kewenangan keistimewaan DIY juga mempengaruhi proses pengusulan dan pencairan danais dari Pemerintah Pusat.

Akibat lebih jauh adalah pelaksanaan program kegiatan keistimewaan DIY yang telah berlangsung selama ini (3 tahun terakhir) belum terasa menyentuh secara signifikan bagi peningkatan kesejahteraan rakyat DIY. Persediaan dana keistimewaan DIY dalam APBN yang cukup besar (tahun 2013 = Rp 315 miliar, tahun 2014 = Rp 523 miliar, dan tahun 2015 = 547,5 miliar) belum dapat diterjemahkan dalam program-program kegiatan yang jelas dan terstruktur.

### **1. Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur**

Perihal pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dalam UU No. 13 Tahun 20012 diatur pada Pasal 18 sampai dengan Pasal 29 Jo. Perdais No. 1 Tahun 2015 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY Pasal 5 sampai Pasal 22. Ketentuan tersebut kemudian secara khusus diatur dalam Perdais No. 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan itu diketahui bahwa kekhususan DIY dalam pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur terletak pada tata caranya yang dilakukan melalui cara pengangkatan oleh DPRD DIY yang calonnya terdiri dari Sultan Hamengku Buwono yang sedang bertahta untuk jabatan gubernur, dan Adipati Paku Alam yang sedang bertahta untuk jabatan wakil gubernur. Tata cara pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY dilakukan melalui tahapan-tahapan yang dilakukan oleh DPRD DIY melalui Panitia Penetapan. Hasil penetapan kemudian diusulkan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan dan penetapan. Selanjutnya Presiden mengesahkan penetapan dan melantik Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur DIY dan Adipati Paku Alam sebagai Wakil Gubernur DIY selama 5 (lima) tahun.

Pelaksanaan wewenang keistimewaan ini dalam penyelenggaraan pemerintahan DIY telah berjalan lancar pada pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur Periode 2012 – 2017 berdasarkan Perdais No. 1 Tahun 2013. Untuk pengangkatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY periode berikutnya (2017 – 2022), sudah dibentuk Perdais tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, yang disahkan dengan ditandatangani bersama oleh Ketua DPRD DIY Youke Indra Agung Laksana, S.E., Gubernur DIY

Sri Sultan Hamengku Buwono X, dan Sekda DIY Ichsanuri, tanggal 31 Maret 2015.

## 2. Kelembagaan Pemerintah DIY

Kelembagaan Pemerintah DIY yang berlaku selama ini merupakan kelembagaan yang dibentuk dan dikelola untuk melaksanakan 2 (dua) kewenangan, yaitu kewenangan dasar dan kewenangan yang ditentukan dalam UU No. 32 Tahun 2004, sedangkan kelembagaan yang melaksanakan kewenangan keistimewaan belum terbentuk. Oleh karena itu saat ini melakukan penataan ulang kelembagaan Pemerintah DIY agar seluruh kewenangan yang didelegasikan dapat dilaksanakan. Kewenangan kelembagaan Pemerintah DIY diselenggarakan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli {Pasal 23 ayat (2)}.

Pada tahun anggaran 2014 dan 2015, Biro Organisasi Pemerintah DIY telah melaksanakan penyusunan draft Arah Umum Penataan Kelembagaan, Naskah Akademik Kelembagaan Pemerintah DIY dan Raperdais Kelembagaan Pemerintah DIY. Raperdais itu kemudian dibahas dan disahkan DPRD DIY menjadi Perdais No. 3 Tahun 2015 tentang Kelembagaan Pemerintah DIY.

Kelembagaan Pemerintah DIY dalam Perdais itu secara spesifik diarahkan pada lembaga yang ringan, sederhana, dan luwes yang mengutamakan loyalitas dan keberpihakan kepada masyarakat. Selain itu, juga dimunculkan kembali lembaga *Wali Palimbangan* yang selanjutnya disebut Komisi Pertimbangan Daerah dengan tugas membantu Gubernur dalam melaksanakan kewenangannya, serta melakukan *redesign* pola koordinasi dan bentuk kelembagaan Pemerintah DIY. Menurut Pasal 4 ayat (1) Perdais tentang Kelembagaan Pemerintah DIY, Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) DIY terdiri dari:

- a. Sekretariat Daerah;
- b. Sekretariat DPRD;
- c. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah;
- d. Inspektorat;
- e. Satuan Polisi Pamong Praja, Kesatuan Bangsa, dan Politik;
- f. Dinas, meliputi: ...
- g. Lembaga Teknis Daerah; meliputi: ...

- h. Lembaga Lain, meliputi: ...
- i. Perangkat Daerah Keistimewaan, meliputi:
  - 1) Badan Kebudayaan;
  - 2) Badan Pertanahan dan Tata Ruang;
  - 3) Sekretariat Komisi Pertimbangan Daerah.

Khusus pembentukan OPD Perangkat Daerah Keistimewaan sebagaimana diatur dalam Perdais Kelembagaan Pemerintah DIY 2015 setelah dimintakan verifikasi kepada Menteri Dalam Negeri kemudian mendapatkan evaluasi yaitu pembatalan perubahan Dinas Kebudayaan menjadi Badan Kebudayaan dan mengizinkan pembentukan Badan Pertanahan dan Tata Ruang sebagai lembaga yang mengurus keistimewaan. Dalam evaluasi itu disebutkan jika nomenklatur urusan yang mewadahi kebudayaan, pertanahan dan tata ruang tetap diwadahi dalam bentuk dinas. Hal itu sebagai implementasi dalam urusan desentralisasi dan urusan terkait keistimewaan sebagaimana dimaksud UU No. 23 tahun 2013 dan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

### **3. Kebudayaan**

Kewenangan keistimewaan urusan kebudayaan dalam UU No. 13 Tahun 20012 diatur pada Pasal 31 ayat (1) yang menentukan “Kewenangan kebudayaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2) huruf c, 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. Hingga sekarang Pemerintahan DIY belum berhasil membentuk Perdais tentang kebudayaan. Oleh karena itu pelaksanaan keistimewaan urusan kebudayaan didasarkan pada Perdais No. 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY sebagaimana diubah dengan Perdais No. 1 Tahun 2015, dan Pergub DIY No. 5 Tahun 2014.

Pergub No. 5 Tahun 2014 menunjuk Dinas Kebudayaan Pemerintah DIY sebagai pelaksana keistimewaan urusan kebudayaan {Pasal 3 ayat (1) huruf b}. Kepala Dinas Kebudayaan sebagai penanggung jawab pelaksanaan tugas dan fungsi keistimewaan urusan kebudayaan dapat memberikan sebagian tugas (dalam pelaksanaan tugas dan fungsi kewenangan urusan keistimewaan) kepada Unit Kerja pada SKPD-nya, Biro, SKPD DIY atau SKPD Kabupaten/Kota {Pasal 4 ayat (1)}.

Perdais No. 1 tahun 2013 menggariskan bahwa Pemerintah DIY dalam menyelenggarakan kewenangan urusan kebudayaan diwujudkan melalui kebijakan perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan kebudayaan {Pasal 34 ayat (3)}. Mengenai macam atau jenis dan cara perlindungan, pengembangan serta pemanfaatannya diatur dalam Pasal 36 sampai Pasal 44. Tentang nilai-nilai diatur dalam Pasal 36, Pengetahuan diatur dalam Pasal 37 dan 38, norma-norma dalam Pasal 39, mengenai adat istiadat dalam Pasal 40, Pasal 41 tentang Benda, Pasal 42 tentang seni, dan Pasal 43 dan 44 tentang tradisi luhur.

Selanjutnya Pasal 34 ayat (4) menyatakan “penyelenggaraan kewenangan urusan kebudayaan dilakukan oleh Pemerintah Provinsi DIY, Kasultanan dan Kadipaten, dan untuk menyelenggarakannya Kasultanan dan Kadipaten dapat berkoordinasi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Desa/Kelurahan dan masyarakat.” Pemerintah DIY dalam menyelenggarakan kewenangan keistimewaan urusan kebudayaan tidak terbatas dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan (diatur UU No. 34 Tahun 2004), tetapi dapat berkoordinasi dalam rangka pelaksanaan otonomi keistimewaan dengan Pemerintah Kota/Kabupaten, Pemerintah Desa/Kalurahan dan masyarakat.

Program-program kegiatan yang sudah direalisasikan Pemerintah DIY pada tahun 2014 – 2015 semester I tersebut dalam tabel tersebut di bawah ini..

<b>PROGRAM</b>	<b>KEGIATAN TAHUN 2014</b>	<b>KEGIATAN TAHUN 2015</b>
<b>1. Program Pengembangan Nilai Budaya</b>	1) Pengelolaan dan pengembangan Desa Budaya; 2) Pendampingan masyarakat pencinta seni dan budaya; 3) Pemberian penghargaan bagi pelestari dan penggiat budaya; 4) Gelar pusaka warisan dunia 5) Pengembangan bahasa dan sastra; 6) Pelestarian, pengembangan dan aplikasi nilai-nilai budaya luhur di masyarakat; 7) Pelestarian adat dan tradisi.	1) Pendampingan Masyarakat pencinta seni dan budaya; 2) Pemberian penghargaan bagi pelestari dan penggiat budaya; 3) Pelestarian, pengembangan dan aplikasi nilai-nilai budaya luhur di masyarakat; 4) Pengembangan bahasa dan sastra; 5) Pelestarian kepercayaan dan tradisi; dan 6) Gelar warisan budaya tak benda.

<b>PROGRAM</b>	<b>KEGIATAN TAHUN 2014</b>	<b>KEGIATAN TAHUN 2015</b>
<b>2. Program Pengelolaan Kekayaan Budaya</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Fasilitasi Lembaga pengelola dan pelestarian warisan budaya</li> <li>2) Pemugaran dan penataan tempat ibadah wisata budaya</li> <li>3) Pemantapan situs warisan budaya dunia;</li> <li>4) Pembinaan dan pengembangan Musium;</li> <li>5) Revitalisasi musium Yogyakarta;</li> <li>6) Pelestarian warisan budaya dan cagar budaya;</li> <li>7) Pembinaan dan pengembangan kesejarahan;</li> <li>8) Bienalle Jogja; dan</li> <li>9) Penyelenggaraan event budaya.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Pelestarian warisan budaya dan cagar budaya;</li> <li>2) Pembinaan dan pengembangan kesejarahan;</li> <li>3) Penguatan lembaga pengelola dan pelestari warisan budaya;</li> <li>4) Pembinaan dan pengembangan Musium; dan</li> <li>5) Warisan budaya nasional yang dinominasikan.</li> </ol>
<b>3. Program Pengelolaan Keragaman Budaya</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Pembinaan dan pengembangan seni budaya daerah;</li> <li>2) Peningkatan dan pengembangan kapasitas SDM di bidang budaya;</li> <li>3) Aktualisasi kesenian tradisi dan budaya kontemporer;</li> <li>4) Promosi dan publikasi seni budaya;</li> <li>5) Pembinaan dan pengembangan perfilman;</li> <li>6) Festifal seni dan budaya klasik.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Pembinaan dan pengembangan seni budaya daerah;</li> <li>2) Aktualisasi kesenian tradisional dan budaya kontemporer;</li> <li>3) Promosi dan publikasi seni budaya; Penyelenggaraan event lembaga penggiat seni dan budaya;</li> <li>4) Gelar budaya Yogyakarta; dan</li> <li>5) Pengembangan taman budaya.</li> </ol>
<b>4. Program Pengembangan Kerjasama Pengelolaan Kekayaan Budaya</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Misi kebudayaan dalam dan luar negeri dalam rangka diplomasi budaya;</li> <li>2) Jogja performance art;</li> <li>3) Gelar Pengai Budaya;</li> <li>4) Monitoring dan evaluasi program dan kegiatan keistimewaan urusan kebudayaan.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Misi kebudayaan Dalam dan Luar Negeri dalam rangka diplomasi budaya;</li> <li>2) Gelar pelangi budaya;</li> <li>3) Membangun kemitraan dengan instansi;</li> <li>4) Membangun kemitraan bilateral; dan</li> <li>5) Membangun kemitraan dengan lembaga pelestari budaya.</li> </ol>

PROGRAM	KEGIATAN TAHUN 2014	KEGIATAN TAHUN 2015
5. Program Peningkatan Srana dan Prasarana Kebudayaan	1) Penyediaan sarana dan prasarana budaya; 2) Pengembangan kompleks taman budaya Yogyakarta; 3) Penyusunan cetak biru pembangunan kebudayaan DIY; 4) Pengembangan pusat konservasi dan pengembangan budaya.	1) Pengembangan kompleks taman budaya Yogyakarta; 2) Pengembangan pusat konservasi dan pengembangan budaya; 3) Pengadaan sarana kesenian ke sekolah; 4) Pengadaan sarana kesenian ke masyarakat; 5) Pengembangan rumah budaya; dan 6) Pengembangan laboratorium budaya di satuan pendidikan.

Program-program yang lokasinya berada di Kota Yogyakarta atau kabupaten pelaksanaannya dikoordinasikan dengan Dinas yang terkait, seperti dinas kebudayaan, pariwisata dan pendidikan olah raga. Program-program kegiatan yang bersifat konstruksi dalam Pelestarian warisan budaya dan cagar budaya, seperti pemugaran masjid pathok negara semua belum dapat terealisasi. Sampai dengan semester 1 tahun 2015, program keistimewaan urusan kebudayaan yang dapat terealisasi baru 2 kegiatan dan hanya di Kabupaten bantul dan Kulonprogo dengan serapan danais yang masih sangat rendah dari target, yaitu 0,29% di Bantul dan 10% di Kulon progo. Dua kegiatan itu adalah pelaksanaan Program Pengembangan nilai budaya yang terdiri dari:

- a. Pengembangan desa dan kantong budaya; dan
- b. Pengelolaan dan penguatan desa budaya.

#### 4. Pertanahan

Kewenangan keistimewaan urusan pertanahan menurut UU No, 13 Tahun 2012 terletak pada diakui dan dihormatinya eksistensi Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman sebagai badan hukum yang merupakan subyek untuk memiliki hak atas tanah Kasultanan (*Sultan Ground*) atau tanah Kadipaten (*Paku Alam Ground*) (Pasal 32). Tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten meliputi tanah keprabon dan tanah bukan keprabon yang terdapat di seluruh kabupaten/kota dalam wilayah DIY. Terhadap tanah-tanah tersebut Kasultanan dan Kadipaten berwenang mengelola dan memanfaatkannya yang ditujukan sebesar-

besarnya untuk pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat {Pasal 32 ayat (5)}. Ketentuan itu diatur lebih lanjut dalam Perdais DIY No. 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY (disahkan tanggal 7 Oktober 2013). Pasal 46 menentukan “Kasultanan dan Kadipaten mempunyai kewenangan dalam pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.” Hak kepemilikan Keraton dan Pakulaman atas tanah itu harus didaftarkan kepada lembaga pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku {Pasal 33 ayat (1) dan (2) UUK DIY}.

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan itu, Sultan Hamengku Buwono dan Paku Alam yang bertahta melakukan penatausahaan tanah, pemeliharaan, pelestarian, pelepasan, dan pengawasan (Pasal 48 Perdais No. 1 Tahun 2013). Penyelenggaraan pengelolaan dan pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten oleh Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam dilakukan dengan melibatkan Pemerintah, Pemerintah DIY, Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa (Perdais No. 1 Tahun 2013 Pasal 49).

Keterlibatan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Pakualaman sebagaimana diatur dalam Pasal 45 Perdais No. 1 Tahun 2013 dilakukan dengan:

- a) memfasilitasi penatausahaan, pemeliharaan, pelestarian, pelepasan, dan pengawasan tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten; dan
- b) memfasilitasi penataan regulasi tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten.

Selama ini, tanah-tanah Kasultanan dan Pakulaman yang pengelolaannya dilimpahkan kepada Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang bertahta, dalam praktek ditangani oleh “*Kawedanan Hageng Wahana Sarto Kriyo*”. Sedangkan kewenangan Pemerintah Daerah dijalankan oleh Biro Pemerintahan Setda DIY (Pergub No. 5 Tahun 2014 Pasal 3 ayat (1) huruf a).

Masyarakat atau pihak ketiga yang selama ini telah memanfaatkan tanah Kasultanan dan/atau tanah Kadipaten dijamin tetap dapat melanjutkannya sepanjang pemanfaatannya tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Perdais No. 1 Tahun 2013 Pasal 51). Selain itu subyek pemanfaatan juga tanah tidak berhak meletakkan hak tanggungan di atas hak pemanfaatan atas tanah Kasultanan dan/atau tanah Kadipaten, kecuali untuk pemegang Hak Guna

Bangunan setelah mendapat ijin tertulis dari *Kawedanan Hageng Punokawan Sarto Kriyo* atau *Kawedanan Keprajan*.

Dalam rangka pelaksanaan keistimewaan urusan pertanahan ini, beberapa program kegiatan yang sudah terealisasi pada tahun 2014 - 2015 semester 1:

- a. Melakukan rapat-rapat koordinasi dengan berbagai pihak terkait dan persiapan untuk penyusunan Grand Design Perencanaan Pengelolaan Pertanahan Keistimewaan;
- b. Inventarisasi dan identifikasi tanah Kasultanan dan Kadipaten secara kadastral untuk 974 persil/bidang dari 1000 persil/bidang di Kabupaten Bantul, dan fasilitasi inventarisasi 2000 persil/bidang di Kabupaten Gunung Kidul.
- c. Pendaftaran Tanah Kasultanan dan Kadipaten di BPN sebanyak 740 bidang dari 1000 bidang.
- d. Fasilitasi Lembaga Pertanahan Keraton dan Pakualaman berupa operasionalisasi 2 (dua) lembaga pertanahan Keraton dan Puro Pakualaman.
- e. Tersusun draft rancangan Perdais Pertanahan beserta Naskah Akademiknya.
- f. Persiapan Pendaftaran Tanah Kasultanan dan Kadipaten di BPN untuk 400 bidang di Kabupaten Bantul, 150 bidang untuk Kota Yogyakarta, dan 252 bidang untuk Kabupaten Sleman.
- g. Inventarisasi Tanah Kasultanan dan Kadipaten serta inventarisasi tanah desa sebanyak 75 desa di Kabupaten Bantul, 45 kelurahan di Kota Yogyakarta, dan 86 desa di Kabupaten Sleman.

## 5. Tata Ruang

Kewenangan keistimewaan urusan Tata Ruang dimaksudkan sebagai kewenangan Kasultanan dan Kadipaten untuk melakukan pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten {UU No. 13 Tahun 2012 34 ayat (1)}. Dalam konteks makro, kewenangan keistimewaan urusan tata ruang berarti sebagai kewenangan Pemerintah DIY untuk menyelenggarakan penataan, pengelolaan dan pemanfaatan ruang secara umum, termasuk Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten serta kawasan satuan-satuan ruang lain yang memiliki nilai keistimewaan dengan mengakui dan menghormati hak istimewa yang dimiliki Keraton dan Pakualaman.

Pengakuan dan penghormatan eksistensi Kasultanan dan Kadipaten dalam urusan tata ruang DIY itu diwujudkan dalam bentuk arah kebijakan tata ruang DIY yang dalam pengelolaan dan pemanfaatan ruang wilayah DIY harus diselenggarakan berdasarkan 8 (delapan) landasan filosofis, yaitu:

- a) harmoni, kelestarian lingkungan, sosial ekonomi (*hamemayu hayuning bawana*);
- b) spiritual-transenden (*sangkan paraning dumadi*);
- c) humanisme, asas kepemimpinan demokratis (*manunggaling kawula lan Gusti*);
- d) kebersamaan (tahta untuk rakyat);
- e) harmonisasi lingkungan (sumbu imajiner Laut Selatan - Kraton -Gunung Merapi);
- f) ketaatan historis (sumbu filosofis Tugu-Kraton-Panggung Krapyak);
- g) filosofi inti kota (*catur gatra tunggal*); dan
- h) *delineasi spasial* Perkotaan Yogyakarta ditandai dengan keberadaan masjid *pathok negara*. (Perdais DIY No. 1 Tahun 2013 Pasal 53).

Kewenangan Pemerintah DIY dalam penataan ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten terdiri atas kewenangan fasilitasi penetapan kerangka umum kebijakan Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, meliputi:

- a) kebijakan pengembangan struktur ruang; dan
- b) kebijakan pengembangan pola ruang. {Perdais No. 1 tahun 2013 Pasal 54 ayat (2)}

Penjelasan Pasal 54 ayat (2) menguraikan bahwa yang dimaksud dengan “kebijakan pengembangan struktur ruang” meliputi kebijakan pengembangan sistem perkotaan, jaringan jalan, jaringan jalan kereta api, jaringan prasarana transportasi laut, jaringan prasarana transportasi udara, jaringan prasarana telematika, sumberdaya air, jaringan energi, dan prasarana lingkungan. Sedangkan yang dimaksud “kebijakan pengembangan pola ruang” meliputi kebijakan pengembangan kawasan lindung dan kawasan budidaya.

Eksistensi Kasultanan dan Kadipaten dalam kaitannya dengan kewenangan keistimewaan urusan tata ruang, dalam UU No. 13 Tahun 2012 Pasal 34 ayat (1) ditentukan kewenangannya terbatas hanya pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. Adapun yang berwenang untuk menyelenggarakan

pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ialah Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang bertahta.

Prosedur pelaksanaan kewenangan tata ruang oleh Kasultanan dan Kadipaten dilakukan dengan menetapkan kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sesuai dengan Keistimewaan DIY. Kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten itu ditetapkan dengan memperhatikan tata ruang nasional dan tata ruang DIY {Pasal 34 ayat (1, 2, dan 3) juncto Perdais Pasal 54 ayat (3,4, dan 5).

Dalam menyusun kerangka umum kebijakan Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dalam Pasal 55 Perdais No. 1 Tahun 2013 ditentukan harus dilakukan melalui:

- 1) perencanaan Tata Ruang; yaitu suatu proses untuk menentukan struktur ruang dan pola ruang yang meliputi penyusunan dan penetapan rencana tata ruang.
- 2) pemanfaatan ruang; yaitu upaya untuk mewujudkan struktur ruang dan pola ruang sesuai dengan rencana tata ruang melalui penyusunan dan pelaksanaan program beserta pembiayaannya.
- 3) pengendalian pemanfaatan ruang; yaitu upaya untuk mewujudkan tertib tata ruang.

Sesuai dengan filosofi pengelolaan dan pemanfaatan ruang, penataan Ruang Tanah Kasultanan dan Kadipaten harus dilaksanakan secara serasi dan terpadu dengan satuan-satuan ruang lain yang memiliki nilai keistimewaan, seperti sumbu imajiner dan sumbu filosofi, serta harus berbasis kawasan. Penataan Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten itu dilakukan dengan 4 (empat) cara yaitu: mengembalikan, memperbaiki, menguatkan dan mengembangkan (Pasal 57 Perdais).

Berdasarkan arah pengelolaan dan pemanfaatan ruang tersebut di atas, maka dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan urusan keistimewaan bidang tata ruang ini, Pemerintah DIY kemudian membuat rencana kawasan strategis tata ruang DIY yang terdiri atas 11 (sebelas) kawasan strategis yaitu:

- a) Kawasan Strategis Nasional Metropolitan Yogyakarta.
- b) Kawasan Strategis Nasional Poros Utara-Selatan (Tempel-Parangtritis).
- c) Kawasan Strategis Nasional Ecogeowisata Karst Gunungkidul.
- d) Kawasan Strategis Provinsi Pusat Pengembangan Budaya Pertanian Lahan

Basah Wates.

- e) Kawasan Strategis Provinsi Pusat Pengembangan Budaya Pertanian Lahan Kering Wonosari.
- f) Kawasan Strategis Provinsi Koridor Temon-Wates-Yogyakarta-Prambanan.
- g) Kawasan Strategis Provinsi Koridor Piyungan-Wonosari-Rongkop-Sadeng.
- h) Kegiatan Industri Sentolo.
- i) Kawasan Strategis Provinsi Pusat Pengembangan Wisata dan Kawasan Pesisir.
- j) Kawasan Strategis Provinsi Pusat Pengelolaan Hasil Laut.
- k) Kawasan Strategis Provinsi Koridor Jalur Lintas Selatan-Selatan dan Pesisir.

Kewenangan Pemerintah DIY dalam penyelenggaraan keistimewaan urusan tata ruang, tanggung jawab pelaksanaannya dilimpahkan kepada Kepala Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan, Energi dan Sumber Daya Mineral {Pasal 3 ayat (1) huruf c Pergub No. 5 Tahun 2014}. Berdasarkan tugas dan fungsinya itu Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan SDM pada tahun 2014 dan 2015 semester 1 telah menetapkan program kerja dan merealisasikannya, antara lain:

- a. Menyusun RTBL kawasan budaya Imogiri dan Nglanggeran;
- b. Penataan/Revitalisasi kawasan budaya Ambarwinangun, petilasan Watu Gilang Kotagede, Gunung Gambar, kawasan cagar budaya Keraton Yogyakarta dan Puro Pakualaman, kawasan Pantai Depok Parangkusumo, kawasan Pantai Selatan (pembebasan lahan untuk JJLS) serta kawasan perkotaan pada sumbu filosofis dan sumbu imajiner.
- c. Fasilitasi penyusunan draft rancangan Perdais Tata Ruang.
- d. Penyusunan Peraturan Zonasi Kawasan Cagar Budaya Keraton dan Puro Pakualaman.
- e. Fasilitasi penyebaran informasi penataan ruang kawasan.

### **C. Kesimpulan**

- 1. Keistimewaan DIY berdasarkan UU No. 13 Tahun 2012 merupakan implementasi dianut dan diterapkannya prinsip desentralisasi asimetris dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia menurut sistem UUD NRI Tahun 1945.

2. Hingga 3 (tiga) tahun pelaksanaan kewenangan istimewa DIY (sejak 2012-2015) pelaksanaan kewenangan keistimewaan yang terhitung sudah berjalan lancar sesuai dengan UUK DIY baru kewenangan keistimewaan urusan Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, sedangkan empat kewenangan keistimewaan lainnya yaitu keistimewaan urusan Kelembagaan Pemerintah DIY, Kebudayaan, Pertanahan, dan Tata Ruang belum berjalan secara optimal. Kendala utama belum optimalnya pelaksanaan keempat urusan keistimewaan itu karena Perdais yang mengaturnya belum terbentuk, sehingga belum ada aturan yang secara rinci dan operasional menjadi dasar pelaksanaannya.
3. Kewenangan keistimewaan urusan kebudayaan merupakan urusan pemerintahan yang paling potensial memberi kontribusi besar terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat DIY, karena di samping ruang lingkup kegiatannya yang sangat luas juga berhubungan langsung dengan kepentingan dan aktifitas masyarakat. Namun karena pelaksanaannya yang belum optimal, sampai saat ini program-program kegiatan yang sudah berhasil direalisasikan belum dapat dirasakan sebagai peningkatan kesejahteraan rakyat.
4. Keterlambatan pelaksanaan program kegiatan keistimewaan DIY juga disebabkan karena kelambatan pencairan dana keistimewaan dari Pemerintah Pusat.
5. Strategi pelaksanaan kewenangan keistimewaan DIY selama ini masih terfokus pada peningkatan kemampuan dan kapasitas pelaksana di lapangan khususnya SDM di setiap SKPD yang terkait, dan belum mengoptimalkan melibatkan partisipasi masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Atmosudirdjo, Prajudi, 1988, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Falaakh, Moh. Fajrul, 2000, *Hukum Pemerintahan Daerah (Modul Kuliah)*, Magister Hukum FH UGM, tidak dipublikasikan, Yogyakarta,
- Gie, Liang, The, 1993, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jilid III, Liberty, Yogyakarta
- Karim, Abdul Gafar (Editor), 2003, *Kompleksitas Persoalan Daerah Di Indonesia*,

- Pustaka Pelajar, Yogyakarta,
- Kusnardi, Moh. dan Saragih, Bintan R., 1988, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pertama, Cetakan II, Jakarta
- Lubis, Solly, M., 1992, *Hukum Tata Negara*, CV. Mandar Maju, Cet. V, Jakarta
- Manan, Bagir, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- \_\_\_\_\_, 2005, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cet.4 , Pusat Studi Hukum FH-UII, Yogyakarta
- \_\_\_\_\_, 1993, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945*, UNISKA, Karawang
- Muslimin, Amrah, 1960, *Ichtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903 – 1958*, Djambatan, Djakarta
- Pide, Andi Mustari, 1999, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya Media Pratama, Jakarta
- Sarundajang, S.H., 2002, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Singarimbun dan Effendi, 1995, *Metode Penelitian Survey*, LP3ES, Jakarta
- Soekanto, Soerjono, dan Pamuji, Sri, 2001, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Cet. V, Jakarta
- Sugono, Bambang, 2007, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta,
- Suryaningrat, Bayu, 1981, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan Indonesia*, Jilid I, Dewaruci Press, Jakarta,
- Syaukani, H., HR., dkk., 2002, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Cetakan II, Yogyakarta
- JPP-UGM (2010). *Desentralisasi Asimetris di Indonesia: Praktek dan Proyeksi*, Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM, Yogyakarta.

## **Jurnal**

- Cornelis Lay dkk., 2008, *Kistimewaan Yogyakarta, Naskah Akademik dan Rancangan Undang-undang Keistimewaan Yogyakarta*, MONOGRAPH on Politics and Government Vol 2, No.1, Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial Politik, UGM, Yogyakarta.

Jaweng, Endi, Robert, Juni 2011, *Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia (Artikel)*, Analisis CSIS, Vol. 40. No.2, Jakarta, hlm. 160 - 161  
Kaho, J. R. (2012). *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia.*, Polgov JPP Fisipol UGM. Yogyakarta

**Internet:**

Dawud, Joni, *Penguatan Desentralisasi Asimetris Dalam Mendorong Peningkatan Efektivitas Otonomi Daerah Di Indonesia*, <http://www.lan.go.id/index.php?module=detailartikel&id=3>, diunduh, 18/3-2015, jam 07.20

[http://id.wikipedia.org/wiki/Sejarah\\_Daerah\\_Istimewa\\_Yogyakarta](http://id.wikipedia.org/wiki/Sejarah_Daerah_Istimewa_Yogyakarta))

Kurniadi, Dardias, Bayu, 26 Nopember 2012, *Desentralisasi Asimetris di Indonesia*, Makalah Seminar di LAN Jatinangor, <http://bayudardias.staff.ugm.ac.id.>, diakses 15 Januari 2015.

Philipus M. Hadjon, [http://rusdianto.dosenarotama.ac.id/file/2012/01/ Daerah-Otonomi-Khusus-Dalam-Sistem-NKRI](http://rusdianto.dosenarotama.ac.id/file/2012/01/Daerah-Otonomi-Khusus-Dalam-Sistem-NKRI), diunduh 15 Januari 2014

Rochman, Husni, 2011, *Desentralisasi dan Semangat Homogenisasi*, Artikel, <http://husnirohman.wordpress.com/2011/11/23/desentralisasi-dan-semangat-homogenisasi-2/>, diakses, 18/3-2015 jam 08.45

Widodo, Tri WU., *Desentralisasi Asimetris dan/dalam Negara Kesatuan*, <http://triwidodowutomo.blogspot.com/2010/11/desentralisasi-asimetris-dandalam.html>, diunduh, selasa, 18/3-2015, jam 08.11 wib

**MEDIA MASSA:**

Jaweng, Robert Endi, 2010, Selasa, 21 Desember, *Anomali Desentralisasi Asimetris*, Suara Pembaruan