

**KELEMBAGAAN OTONOMI KHUSUS (OTSUS) DALAM  
MEMPERTAHANKAN NILAI-NILAI KEBUDAYAAN DI PROVINSI  
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Diajukan kepada Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah  
Yogyakarta untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar Master  
Dalam Magister Ilmu Pemerintahan

**TESIS**



Oleh

**M. Khotman Annafie**  
**NIM: 20141040017**

**PROGRAM STUDI**  
**MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA**  
**2016**

**KELEMBAGAAN OTONOMI KHUSUS (OTSUS) DALAM  
MEMPERTAHANKAN NILAI-NILAI KEBUDAYAAN DI PROVINSI  
DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA**

Diajukan kepada Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah  
Yogyakarta untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar Master  
Dalam Magister Ilmu Pemerintahan

**TESIS**



Oleh

**M. Khotman Annafie**  
**NIM: 20141040017**

**PROGRAM STUDI**  
**MAGISTER ILMU PEMERINTAHAN**  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA**  
**2016**

## **MOTO DAN PERSEMBAHAN**

### **MOTO**

Jika kamu berbuat baik (berarti) kamu berbuat baik bagi dirimu sendiri dan sebaliknya jika kamu berbuat jahat, maka kejahatan itu untuk dirimu sendiri pula

(QS. Al-Isra': 7)

“Life is Art, How You Making it in your self”

(Annafie Mohammed : 2016)

“Tesis ini aku persembahkan kepada kedua orang tuaku dan keluarga besar Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta”

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : M. Khotman Annafie  
NIM : 20141040017  
Jenjang : Pascasarjana (S2)

Menyatakan bahwa Tesis dengan judul **KELEMBAGAAN OTONOMI KHUSUS (OTSUS) DALAM MEMPERTAHANKAN NILAI-NILAI KEBUDAYAAN DI PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA** adalah benar-benar hasil penelitian saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dan penuh kesadaran.

Yogyakarta, Mei 2016

Yang menyatakan,

M. Khotman Annafie

## **PENGESAHAN PEMBIMBING**

**KELEMBAGAAN OTONOMI KHUSUS (Otsus) DALAM MEMPERTAHANKAN  
NILAI-NILAI KEBUDAYAAN DI PROVINSI DAERAH ISTIMEWA  
YOGYAKARTA**

### **TESIS**

**Nama : M. Khotman Annafie**

**NIM : 20141040017**

**Telah disetujui oleh :**

**Dosen Pembimbing**

**Dr. Achmad Nurmandi, M.Sc**

**Yogyakarta, Mei 2016**

**Mengetahui,  
Ketua Program Studi  
Magister Ilmu Pemerintahan  
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta**

**Dr. Dyah Mutiarin, M,Si  
NIK : 1971108201004 163 089**

## PENGESAHAN REVISI

Telah melaksanakan ujian tesis pada hari rabu, Tanggal 27 April 2016, Jam 11.00, bertempat di Gedung Pascasarjana Lantai II Universitas Muhammadiyah Yogyakarta Untuk di berikan persetujuan revisi tesis, oleh :

Ditulis Oleh : M. Khotman Annafie

NIM : 20141040017

Tesis Berjudul : **Kelembagaan Otonomi Khusus (Otsus) dalam Mempertahankan Nilai-Nilai Kebudayaan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta**

Dosen Pembimbing : Dr. Achmad Nurmandi, M.Sc (.....)

Tim Penguji I : Eko Priyo Purnomo, M.Res., Ph.D (.....)

Tim Penguji II : Dr. Dyah Mutiarin, M.Si (.....)

## **PENGESAHAN PROGRAM STUDI**

Tesis Berjudul : **Kelembagaan Otonomi Khusus (Otsus) dalam Mempertahankan Nilai-Nilai Kebudayaan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta**

Ditulis Oleh : M. Khotman Annafie

NIM : 20141040017

**Telah dapat diterima sebagai salah satu syarat memperoleh gelar dalam Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta**

Yogyakarta, Mei 2016

Ketua Program Studi  
Magister Ilmu Pemerintahan  
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

**Dr. Dyah Mutiarin, M, Si**  
**NIK : 1971108201004 163 089**

## ABSTRAK

Sejak disahkannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah, sistem pemerintahan di daerah mengalami perubahan dari sentralistik ke sistem yang desentralistik. Sistem desentralisasi di Indonesia diwujudkan dengan otonomi daerah. Di samping memberikan otonomi daerah, pemerintah dapat menetapkan kawasan khusus di daerah Otonomi untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus dan untuk kepentingan nasional. Salah satu daerah yang memperoleh kewenangan khusus tersebut adalah D.I Yogyakarta ditandai dengandisahkannya Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan D.I Yogyakarta. Salah satu kewenangan khusus Provinsi DIY adalah dalam bidang kebudayaan. Diantara kelima unsur Keistimewaan DIY, unsur kebudayaan merupakan salah satu hal yang terpenting mengingat selama ini DIY dikenal dengan Kota Budaya. Guna mempertahankan nilai-nilai budaya tersebut maka membutuhkan lembaga. Sehingga tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana peran kelembagaan otonomi khusus dalam mempertahankan nilai-nilai kebudayaan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif kuantitatif. Jenis data dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Adapun teknik pengumpulan data dalam penelitian ini teknik wawancara dan dokumentasi. Adapun unit analisis dalam penelitian ini adalah lembaga Otsus yang terdiri dari Dinas Kebudayaan DIY. Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis model Interaktif. Model interaktif ini terdiri dari tiga hal utama yaitu reduksi data, penyajian data dan kesimpulan.

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa pilar regulatif dalam penelitian ini diukur dengan indikator adanya aturan atau Perda yang berkaitan dengan nilai kebudayaan, sanksi dan *monitoring*. Regulatif sebagai faktor pendukung pelaksanaan nilai-nilai budaya mampu mendorong semua elemen dalam lembaga dan juga kelompok masyarakat agar mengaplikasikan nilai-nilai kebudayaan dalam kehidupan sehari-hari. Pilar normatif dalam penelitian ini diukur dengan evaluasi dan kewajiban serta tanggung jawab. Evaluasi dalam kelembagaan Otsus bidang Kebudayaan telah dilakukan dengan mengeluarkan Perda tentang pelestarian Budaya di DIY. Guna melaksanakan kebijakan maka lembaga Otsus bidang Kebudayaan memiliki tanggungjawab yang telah dibebankan kepadanya seperti 1) Perumusan kebijakan teknis urusan kebudayaan; 2) perlindungan, pemeliharaan, pengembangan dan pemanfaatan cagar budaya penanda keistimewaan Yogyakarta; 3) perlindungan, pemeliharaan, pengembangan dan pemanfaatan sistem budaya sesuai filsafat Kasultanan dan Kadipaten maupun di luar Kasultanan dan Kadipaten; 4) perlindungan, pemeliharaan, pengembangan dan pemanfaatan sistem sosial yang hidup di masyarakat DIY. Sementara itu pilar *cultural* dapat dilihat dari budaya lokal, kategori, tipikasi dan skema lembaga. Budaya lokal yang diadopsi dalam pemerintahan di DIY adalah budaya *hamemayu hayuning bawana*. Nilai-nilai yang terkandung di dalam filosofi *hamemayu hayuning bawana* kemudian tersusun dalam budaya pemerintahan SATRIYA. SATRIYA di maknai sebagai watak ksatria

**Kata Kunci: Keistimewaan DIY, Otonomi Khusus dan Lembaga**



## ABSTRACT

Since the enactment of Law No. 32 of 2004 on Regional Government, the system of governance in the region experienced a change from centralized to a decentralized system. The decentralized system in Indonesia were embodied by regional autonomy. In addition to providing local autonomy, the government may establish special zones in the Autonomous region to hold certain government functions that are specific and for the national interest. One of the areas that received the special authority is D.I Yogyakarta marked by the passing of Law No. 13 of 2012 on Privileges D.I Yogyakarta. One of the special authority of Yogyakarta Province is in the field of culture. Among the five elements Features DIY, cultural elements is one of the most important things to remember during this DIY known as the City of Culture. In order to maintain the cultural values it needs an institution. So the purpose of this study was to determine how the institutional role of special autonomy in maintaining the cultural values in the province of Yogyakarta.

This type of research is descriptive quantitative research. The type of data in this study are primary data and secondary data. The data collection techniques in this study interview techniques and documentation. The unit of analysis in this study is an institution Autonomy consisting of the Department of Culture DIY. Data analysis techniques in this study using the Interactive model analysis techniques. This interactive model consists of three main things: data reduction, data presentation and conclusion.

Based on the results of this study concluded that the regulatory pillar in this study was measured by an indicator of rules or laws relating to cultural values, sanctions and monitoring. Regulative as factors supporting the implementation of cultural values able to push all the elements in the institution and community groups in order to apply the values of the culture in everyday life. Pilar normative in this study was measured by an evaluation and the obligations and responsibilities. Autonomy institutional evaluation in the field of Culture has done by issuing a regulation on protecting the culture in DIY. In order to implement the policy of the agency field Cultural Autonomy has a responsibility that has been placed in him as 1) Formulating technical policy of cultural affairs; 2) protection, maintenance, development and utilization of cultural heritage marker privilege of Yogyakarta; 3) protection, maintenance, development and utilization of culturally appropriate systems of philosophy Sultanate and the Duchy and outside the Sultanate and the Duchy; 4) protection, maintenance, development and utilization of the social system in society DIY. While the cultural pillars can be seen from the local culture, class, and schemes tipikasi agencies. Local culture adopted in the government of DIY culture is *hamemayu hayuning bawana*. The values embodied in the philosophy *hamemayu hayuning bawana* then arranged in SATRIYA government culture. SATRIYA in maknai as knight character.

## KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur kepada Allah SWT yang telah melimpahkan Rahmat dan Hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini dengan judul **“KELEMBAGAAN OTONOMI KHUSUS (OTSUS) DALAM MEMPERTAHANKA NILAI-NILAI KEBUDAYAAN DI PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA”**.

Pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah banyak membantu dalam menyelesaikan penulisan tesis ini, tanpa bantuan mereka Tesis ini tidak akan terselesaikan dengan baik. Pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Bambang Cipto, M.A selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
2. Dr. Dyah Mutiarin, M.Si selaku Ketua Prodi Program Magister Ilmu Pemerintahan (MIP) Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
3. Dr. Achmad Nurmandi, M.Sc selaku dosen pembimbing tesis yang telah memberikan saran sehingga tesis ini dapat selesai.
4. Kepada ayah tercinta Prof. Dr. H Juhri AM M.Pd terima kasih atas doa dukungan kasih sayang dan pengorbanannya selama ini.
5. Kepada Ibunda tercinta Dra. Agustini terima kasih atas doa dan dukungan serta kasih sayang selama ini.

6. Segenap staf Program Magister Ilmu Pemerintahan (MIP) Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
7. Seluruh responden penelitian yang telah memudahkan penyusun dalam mengumpulkan data selama penelitian.
8. Kepada semua teman MIP yang saya sayangi, terima kasih atas kerja samanya selama menempuh di bangku perkuliahan.
9. Kepada Rr. Anggy Rosy Hudanita S.IP terima kasih banyak atas dukungannya selama ini.

Penulis menyadari bahwa Tesis ini jauh dari sempurna, untuk itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari pembaca. Penulis berharap semoga Tesis ini dapat bermanfaat bagi semua pihak dan penulis memohon maaf apabila terdapat kekurangan dan kesalahan dalam penulisan Tesis ini.

Yogyakarta, April 2016

Penulis,

M. Khotman Annafie

## DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL DALAM .....	i
HALAMAN SAMPUL LUAR .....	ii
MOTO DAN PERSEMBAHAN .....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN .....	iv
PENGESAHAN PEMBIMBING .....	v
PENGESAHAN TIM PENGUJI .....	vi
PENGESAHAN PROGRAM STUDI .....	vii
ABSTRAK .....	iv
ABSTRCT .....	viii
KATA PENGANTAR .....	ix
DAFTAR ISI .....	xi
DAFTAR TABEL .....	xiv
DAFTAR GAMBAR .....	xv
BAB I PENDAHULUAN .....	1
I.1 Latar Belakang .....	1
I.2 Rumusan Masalah .....	8
I.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....	8
BAB II TINJAUAN TEORI .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
II.1 Kajian Pustaka .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
II.2 Kerangka Teori .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>

II.2.1 Kelembagaan .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
II.2.2 Kebudayaan .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
II.3 Definisi Konsepsional .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
II. 4 Definisi Operasional.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
BAB III METODE PENELITIAN .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
III.1 Jenis Penelitian.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
III.2 Lokasi Penelitian.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
III.3 Jenis Data .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
III. 4 Teknik Pengumpulan Data.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
III.5 Unit Analisis Data.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
III. 6 Teknik Pengambilan Nara Sumber .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
III.7 Teknik Analisis Data.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
BAB IV DESKRIPSI WILAYAH PENELITIAN .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
IV.1 Gambaran Umum Tentang Provinsi DIY .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
IV.2 Gambaran Umum Tentang Keistimewaan DIY..	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
IV.2.1 Yogyakarta Sebelum Lahirnya Undang-Undang Keistimewaan DIY.....	<b>Error!</b>
	<b>Bookmark not defined.</b>
IV.2.2 Lahirnya Undang-undang Keistimewaan DIY	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
IV.5. Gambaran tentang Lembaga Otsus Bidang Kebudayaan DIY	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
	<b>not defined.</b>
BAB V PEMBAHASAN .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>

V.1 Otsus Bidang Kebudayaan dari Aspek Regulatif.	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
V.1.1 Regulasi yang Berkaitan dengan Nilai-nilai Kebudayaan	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
V.1.2 Sanksi .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
V.1.3 <i>Monitoring</i> .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
V.2 Otsus Bidang Kebudayaan dari Aspek Normatif..	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
V.2.1 Evaluatif Kelembagaan Otsus .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
V.2.2 Kewajiban dan Tanggung jawab .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
V.3 Otsus Bidang Kebudayaan dari Aspek <i>Cultural/cognitif</i> .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
V.3.1 Budaya lokal .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
V.3.2 Kategori atau konsepsi .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
V.3.3 Tipikasi dan skema.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
V.4 Peran Lembaga Otsus Bidang Kebudayaan Terhadap Penerapan Nilai-nilai Budaya.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
V.5 Temuan Penelitian.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
BAB VIPENUTUP .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
VI.1 Kesimpulan .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
VI.2 Saran .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
DAFTAR PUSTAKA .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>

## **DAFTAR TABEL**

Tabel II.1 Penelitian Terdahulu .....	16
Tabel II.2 Perbedaan Lembaga dengan Organisasi.....	27
Tabel II.3 Tiga Pilar dari Lembaga.....	31
Tabel II.4 Instrumen Kelembagaan.....	33
Tabel II. 5 Bagian definisi kelembagaan .....	46
Tabel III. 1 Subjek Penelitian .....	48
Tabel III.2 Data Primer .....	49
Tabel III. 3 Unit Analisa Data.....	52
Tabel V.1 Perkembangan Seni dan Budaya .....	102
Tabel V.2 Jumlah Sarana dan Prasarana Budaya di DIY .....	103
Tabel V.3 Perkembangan Sistem Budaya di DIY .....	104
Tabel V.4 Perkembangan Pembangunan Kebudayaan di DIY .....	104

## DAFTAR GAMBAR

Gambar II.1 Konsep Penelitian .....	45
Gambar III.1 Model Analisis Interaktif Miles dan Huberman.....	53





# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **I.1 Latar Belakang**

Pada dasarnya tujuan pembentukan daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik yang pada akhirnya dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di samping sebagai pendidikan politik di tingkat lokal (Siregar, 2012). Pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah dan diberikannya otonomi daerah (Raska, 2014).

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Namun di samping memberikan Otonomi Daerah, pemerintah dapat menetapkan kawasan khusus di daerah Otonomi untuk menyelenggarakan fungsi – fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus dan untuk kepentingan nasional atau berskala nasional yang bertujuan “khusus” untuk kepentingan-kepentingan dan bermanfaat bagi Indonesia (Raska, 2014).

Di Indonesia terdapat beberapa daerah yang diatur dengan Otonomi Khusus atau bersifat sebagai Daerah Istimewa. Dari kedudukannya yang khusus, daerah-daerah tersebut diatur dalam Undang-Undang tersendiri. Seperti Provinsi Aceh, Provinsi Papua, DKI Jakarta, dan D.I Yogyakarta (Tusyakdiah, 2012). Akan tetapi pada bulan Agustus tahun 2012, Presiden Indonesia keenam, Susilo Bambang Yudhoyono, menutup polemik status Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dengan menandatangani Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan D.I Yogyakarta (UUK D.I Yogyakarta). Hal ini mengakhiri perjuangan sebagian masyarakat Yogyakarta, dalam mempertahankan status Keistimewaan daerahnya (Fikri dan Enggar, 2014).

Keistimewaan tersebut didasarkan pada sejarah dan hak asal-usul Yogyakarta. Kewenangan Istimewa merupakan wewenang tambahan tertentu yang dimiliki D.I Yogyakarta selain wewenang yang telah ditentukan dalam UU tentang pemerintah daerah. Kewenangan istimewa yang dimiliki D.I Yogyakarta menurut Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan D.I Yogyakarta meliputi:

1. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur.
2. Kelembagaan Pemerintah Daerah D.I Yogyakarta.
3. Kebudayaan.
4. Pertanahan.
5. Tata ruang.

Aspek Keistimewaan D.I Yogyakarta dapat dijelaskan *pertama* mengenai tata cara Pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur D.I Yogyakarta maka ditetapkan melalui proses penetapan. Karena perjuangan masyarakat D.I Yogyakarta yang menginginkan Sultan tetap sebagai Kepala Daerahnya, hal ini telah ditetapkan oleh Presiden melalui pengesahan Undang-Undang Keistimewaan. Berdasarkan ketentuan yang menyatakan bahwa yang berhak menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang bertahta, maka sudah barang tentu pemerintah hanya mengakui Sultan dan Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur D.I Yogyakarta. Hal tersebut secara yuridis memperkuat legitimasi kedudukan Sultan dan Adipati Paku Alam yang bertahta sebagai yang berhak diajukan sebagai calon Gubernur dan Wakil Gubernur (Sakti, 2013).

*Kedua* dalam bidang Kelembagaan Pemerintah Daerah D.I Yogyakarta yakni penataan dan penetapan kelembagaan, dalam rangka pencapaian efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas,

akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli (Tusyakdiah, 2012).

*Ketiga* dalam bidang Kebudayaan. Tidak dapat di pungkiri, banyak kalangan mengakui kebudayaan Jawa yang mendominasi kebudayaan Indonesia berasal dari Yogyakarta. Kebudayaan tersebut bukan hanya berupa seni pertunjukan, tetapi juga kuliner, kerajinan, arsitektur tradisional, cagar budaya, upacara adat, dan lain-lain (Fikri dan Enggar, 2014).

*Keempat* adalah dalam bidang Pertahanan. Jika di daerah lain tanah yang tidak dimiliki oleh rakyat dimiliki oleh Negara, di Yogyakarta hak milik atas tanah Kraton Kasultanan Ngayogyakarta dan Kadipaten Pakualaman masih diakui. Maka dalam UUK D.I Yogyakarta terdapat adanya pengakuan Kasultanan Ngayogyakarta dan Kadipaten Pakualaman sebagai subjek hukum hak atas tanah. Istilah ini lebih dikenal sebagai Sultan *Ground* (SG) dan Paku Alam *Ground* (PAG) (Fikri dan Enggar, 2014).

Aspek Keistimewaan D.I Yogyakarta terakhir adalah Tata Ruang. Yogyakarta dikatakan istimewa juga karena memiliki keistimewaan tata ruang secara historis. Hal ini dikarenakan selain Yogyakarta, tidak ada kota di Indonesia yang dibangun berdasarkan prinsip tata ruang sebelum zaman Belanda. Tata ruang di sini bukan hanya dari segi fisik, namun juga dari segi filosofis. Yogyakarta mengenal filosofi seperti *Catur Gatra*, juga penamaan jalan yang memiliki makna tersendiri (Fikri dan Enggar, 2014).

Guna terlaksananya UU No. 13 Tahun 2012 Pemerintah Pusat memberikan dana Keistimewaan yang diatur dalam UU tersebut. Tahun 2014 D.I Yogyakarta mendapat alokasi dana Keistimewaan Rp. 523 miliar. Pencairan anggaran itu dibagi dalam tiga tahap, yakni sebesar 25 persen, 55 persen, dan 20 persen. Dana yang turun pada tahap pertama sekitar Rp. 130 milyar ([www.tempo.co](http://www.tempo.co)). Dana tersebut di peruntukan untuk pendanaan program-program Keistimewaan Yogyakarta, sesuai dengan UU No. 13 Tahun 2013 pada Pasal 41: “Semua

peraturan perundang-undangan yang mengatur keuangan daerah berlaku bagi Pemerintahan Daerah D.I Yogyakarta”. Kemudian diperjelas pada Pasal 42 dimana:

- (1) Pemerintah menyediakan pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan Keistimewaan D.I Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sesuai dengan kebutuhan D.I Yogyakarta dan kemampuan keuangan negara.
- (2) Dana dalam rangka pelaksanaan Keistimewaan Pemerintahan Daerah D.I Yogyakarta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas dan ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan pengajuan Pemerintah Daerah D.I Yogyakarta.
- (3) Dana sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa dana Keistimewaan yang diperuntukkan bagi dan dikelola oleh Pemerintah Daerah D.I Yogyakarta yang pengalokasian dan penyalurannya melalui mekanisme transfer ke daerah.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengalokasian dan penyaluran dana Keistimewaan diatur dengan peraturan Menteri Keuangan.
- (5) Gubernur melaporkan pelaksanaan kegiatan Keistimewaan D.I Yogyakarta kepada Pemerintah melalui Menteri pada setiap akhir tahun anggaran.

Aspek-aspek Keistimewaan D.I Yogyakarta ternyata membawa konsekuensi yang cukup berpengaruh di tatanan pemerintah daerah setelah undang-undang Keistimewaan D.I Yogyakarta disahkan. Dengan mengesahkan undang-undang Keistimewaan D.I Yogyakarta, pemerintah pusat memiliki kewajiban untuk mengucurkan Dana Keistimewaan atau danais. Danais D.I Yogyakarta berbeda dengan dana *outsource* di Papua atau Aceh dalam hal kuota dan batas waktu. Danais milik D.I Yogyakarta tidak ada batas waktu dan plafonisasi nominal. Besaran dana ditentukan berdasarkan program kegiatan yang diusulkan oleh pemerintah daerah dan disetujui oleh pemerintah pusat (Fikri dan Enggar, 2014).

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No.36/Pmk.07/2014 Tentang Pedoman Umum dan Alokasi Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun Anggaran 2014 menyebutkan bahwa alokasi Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun Anggaran 2014 adalah sebesar Rp, 523.874.719.000. Dengan rincian alokasi Dana Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk masing-masing urusan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai berikut:

- a. Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur sebesar Rp. 400.000.000,00 (empat ratus juta rupiah);
- b. Kelembagaan Pemerintah Daerah sebesar Rp. 1.676.000.000 (satu miliar enam ratus tujuh puluh enam juta rupiah);
- c. Kebudayaan sebesar Rp. 375.178.719.000 (tiga ratus tujuh puluh lima miliar seratus tujuh puluh delapan juta tujuh ratus sembilan belas ribu rupiah);
- d. Pertanahan sebesar Rp. 23.000.000.000 (dua puluh tiga miliar rupiah); dan
- e. Tata Ruang sebesar Rp. 123.620.000.000 (seratus dua puluh tiga miliar enam ratus dua puluh juta rupiah).

Dari beberapa aspek Keistimewaan yang telah disebutkan, urusan kebudayaan mendapatkan porsi danais paling besar. Pada tahun 2014, urusan kebudayaan mendapatkan sebesar Rp. 375.178.719.000 dari danais. Sementara sisanya untuk hal-ihwal seperti penetapan kepala daerah, tata ruang dan pertanahan, serta kelembagaan pemerintahan daerah (Fikri dan Enggar, 2014).

Besarnya dana yang didapat khususnya dalam bidang kebudayaan ini membuat pemerintah D.I Yogyakarta memiliki banyak dana untuk mempertahankan kebudayaan yang selama ini menjadi ikon D.I Yogyakarta. D.I Yogyakarta mempunyai beragam potensi budaya, baik budaya yang *tangible* (fisik) maupun yang *intangibile* (non fisik). Potensi budaya yang *tangible* antara lain kawasan cagar budaya dan benda cagar budaya sedangkan potensi budaya

yang *intangible* seperti gagasan, sistem nilai atau norma, karya seni, sistem sosial atau perilaku sosial yang ada dalam masyarakat. D.I Yogyakarta memiliki tidak kurang dari 515 Bangunan Cagar Budaya yang tersebar di 13 Kawasan Cagar Budaya. Keberadaan aset-aset budaya peninggalan peradaban tinggi masa lampau tersebut, dengan Kraton sebagai institusi warisan adiluhung yang masih dilestarikan keberadaannya, merupakan embrio dan memberi spirit bagi tumbuhnya dinamika masyarakat dalam berkehidupan kebudayaan terutama dalam berseni budaya dan beradat tradisi. Selain itu, Provinsi D.I Yogyakarta juga mempunyai 30 museum, yang dua diantaranya yaitu museum Ullen Sentalu dan museum Sonobudoyo diproyeksikan menjadi museum internasional. Pada 2010, persentase benda cagar budaya tidak bergerak dalam kategori baik sebesar 41,55%, sedangkan kunjungan ke museum mencapai 6,42%. (kemdikbud.go.id). Dalam mempertahankan nilai budaya maka perlu didukung lembaga yang kuat, sehingga undang-undang Keistimewaan dapat memberikan dampak signifikan terhadap nilai-nilai budaya di D.I Yogyakarta

Keberadaan lembaga dalam rangka mengimplementasikan nilai-nilai budaya sesuai dengan UU No 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY sangat penting. Penelitian ini hanya fokus pada satu lembaga saja yaitu Dinas Kebudayaan. Lembaga yang berkaitan dengan Urusan Kebudayaan terdiri dari 26 (dua puluh enam) SKPD PA/KPA dengan PA pada Dinas Kebudayaan DIY (Pergub No 5 tahun 2014 Tugas Dan Fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah Dalam Penyelenggaraan Urusan Keistimewaan).

Berdasarkan Pergub No 5 tahun 2014 Tugas dan Fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah dalam Penyelenggaraan Urusan Keistimewaan fungsi dari Dinas Kebudayaan dalam melaksanakan urusan keistimewaan bidang kebudayaan adalah sebagai berikut:

1. Penyiapan bahan perumusan kebijakan peraturan perundang-undangan di bidang kebudayaan;

2. Pengkajian, pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan di bidang kebudayaan;
3. Perumusan kebijakan konservasi warisan budaya;
4. Memfasilitasi penyelenggaraan kebijakan spesifik dalam perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan kebudayaan;
5. Pengembangan kebudayaan melalui media;
6. Pelindungan dan pengembangan budaya hidup sehat;
7. Pelestarian kebudayaan melalui promosi dan kerja sama budaya;
8. Pengembangan dan pelestarian nilai-nilai budaya;
9. Penyelenggaraan perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan kebudayaan;
10. *Monitoring* dan evaluasi perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan kebudayaan;
11. Pelestarian dokumen/arsip dan bahan pustaka sebagai warisan budaya.

Dengan melihat fungsi dari Dinas Kebudayaan maka kedua lembaga tersebut haruslah memenuhi tiga pilar utama dari lembaga yaitu regulatif, normatif dan kognitif budaya. Lembaga dapat dirumuskan sebagai hal yang berisi *Norma, Regulasi, dan Kultural-kognitif* yang menyediakan pedoman, sumber daya, dan sekaligus hambatan untuk bertindak bagi pelaku (Scott, 2008). Fungsi lembaga adalah menyediakan stabilitas dan keteraturan (*order*) dalam masyarakat, meskipun ia pun dapat berubah (Syahyuti dkk, 2013). Demikian pula untuk pengelolaan danais, lembaga memberikan pedoman bagi para pengguna dana dalam menjalankan aktivitasnya khususnya dalam bidang Keistimewaan D.I Yogyakarta. Berbagai norma yang hidup di masyakat termasuk norma-norma masyarakat beserta seperangkat regulasi menjadi pertimbangan pengguna dana untuk bertindak sebagaimana ia memahaminya (Kultural-kognitif). Lembaga tak hanya berisi batasan-batasan, namun juga menyediakan berbagai kriteria sehingga individu dapat memanfaatkan apa yang ia sukai (Syahyuti dkk, 2013).



Dalam teori kelembagaan terdiri atas tiga pilar utama yaitu regulatif, normatif dan kognitif budaya. Regulatif adalah peraturan yang digunakan dalam suatu lembaga yang terdiri dari kekuatan, sanksi, dan kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh lembaga (Scott, 2008). Adapun normatif adalah konsepsi norma yang digunakan dalam suatu lembaga, norma merupakan pedoman dasar bagi kebijakan-kebijakan yang akan dibuat oleh lembaga. Sedangkan kognitif budaya adalah pemikiran atau pengetahuan tentang budaya dalam lembaga (Scott, 2008).

Begitu pentingnya lembaga dalam rangka mempertahankan nilai-nilai budaya ini maka penyusun tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Kelembagaan Otonomi Khusus (Otsus) dalam Mempertahankan Nilai-Nilai Kebudayaan Di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta”.

## **I.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini adalah bagaimana peran kelembagaan otonomi khusus (Otsus) dalam mempertahankan nilai-nilai kebudayaan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta?

## **I.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana peran kelembagaan otonomi khusus (Otsus) dalam mempertahankan nilai-nilai kebudayaan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Adapun kegunaan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara teoritis penelitian ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya pada bidang implementasi kebijakan lebih khusus lagi kelembagaan otonomi khusus (Otsus) dalam mempertahankan nilai-nilai kebudayaan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta

2. Secara praktis penelitian ini dapat memberikan referensi dan informasi bagi daerah lain dalam hal pembentukan lembaga agar tujuan dari kebijakan dapat tercapai dengan maksimal.