

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

Annafie, Nurmandi
Program Ilmu Pemerintahan
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
Yogyakarta, Indonesia
Email: aanannafie@gmail.com

Abstrak-Pada saat UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah disahkan, yang semula sentralistik menjadi desentralistik, maka di wujudkannya otonomi daerah. Di samping terbentuknya daerah otonom pemerintah juga menetapkan kawasan khusus untuk menjalankan fungsi pemerintahan yang bersifat khusus, D.I Yogyakarta salahsatunya dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan D.I Yogyakarta. Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai kewenangan dalam mempertahankan nilai-nilai budaya maka dibutuhkan lembaga yang mampu menjaga kearifan budaya tersebut. Jenis penelitian ini adalah penelitian deskriptif kuantitatif. Jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder, dengan teknik wawancara dan dokumentasi. Unit analisis terdiri dari Dinas Kebudayaan DIY, DPRD DIY komisi D dan pihak raton DIY. Teknik analisis menggunakan model Interaktif yang terdiri dari tiga hal yaitu reduksi data, penyajian data dan kesimpulan. Berdasarkan hasil penelitian 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

Kata Kunci: Keistimewaan DIY, Otonomi Khusus dan Lembaga

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada dasarnya tujuan pembentukan daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik yang akhirnya dapat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Hal ini mempermudah daerah untuk menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan daerahnya¹. Sesuai dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan sendiri sesuai kebutuhan. Namun disamping daerah otonom, pemerintah dapat menetapkan kawasan khusus di daerah Otonomi untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang bersifat khusus dan untuk kepentingan nasional. Di Indonesia terdapat beberapa daerah yang diatur dengan Otonomi Khusus yang mempunyai perundang-undangan sendiri, diantaranya ; Provinsi Aceh, Provinsi Papua, DKI Jakarta, dan D.I Yogyakarta². Pada 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. Keistimewaan tersebut didasarkan pada sejarah dan hak asal-usul Yogyakarta. Kewenangan Istimewa diantaranya :

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.

Guna terlaksananya UU No. 13 Tahun 2012 Pemerintah Pusat memberikan dana Keistimewaan sebesar Rp. 523 miliar. Pencairan anggaran itu dibagi

¹ Raska, Ripta Rarung. 2014. "Otonomi Khusus Daerah Istimewa Yogyakarta". Diakses dari www.academia.edu/8193771/Otonomi_Khusus_Yogyakarta

² Tussyakdiah, Nyimas Halimah. 2012. "Geopolitik Indonesia Daerah Istimewa Yogyakarta". Diakses dari http://www.academia.edu/4102322/Otonomi_Daerah_Istimewa_Yogyakarta

dalam tiga tahap, yakni sebesar 25 persen, 55 persen, dan 20 persen. Dana yang turun pada tahap pertama sekitar Rp. 130 milyar³. Dana tersebut di peruntukan untuk pendanaan program-program Keistimewaan.

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:

1. Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur sebesar Rp. 400.000.000,00 (empat ratus juta rupiah);
2. Kelembagaan Pemerintah Daerah sebesar Rp. 1.676.000.000 (satu miliar enam ratus tujuh puluh enam juta rupiah);
3. Kebudayaan sebesar Rp. 375.178.719.000 (tiga ratus tujuh puluh lima miliar seratus tujuh puluh delapan juta tujuh ratus sembilan belas ribu rupiah);
4. Pertanahan sebesar Rp. 23.000.000.000 (dua puluh tiga miliar rupiah); dan
5. 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. 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) kawasan cagar budaya maupun yang intangible (non fisik) gagasan, nilai dan norma. D.I Yogyakarta memiliki tidak kurang dari 515 Bangunan Cagar Budaya yang tersebar di 13 Kawasan Cagar Budaya. 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 dan kelembagaan otsus bidang kebudayaan. 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 diatas dari maka kelembagaan otsus 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 pelaku⁴. Fungsi lembaga adalah menyediakan stabilitas dan keteraturan (order) dalam masyarakat, meskipun ia pun dapat berubah⁵. 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 masyarakat termasuk norma-norma masyarakat beserta seperangkat

³ Tempo, "Penyaluran Dana Keistimewaan D.I Yogyakarta Seret, Program Macet" diakses dari <http://www.tempo.co/read/news/2014/04/23/058572754/Penyaluran-Dana-keistimewaan-D.I-Yogyakarta-Seret-Program-Macet>

⁴ Scott, W. Richard. 2008. *Institutions and Organizations (Ideas and interest) Third Edition*, (Stanford University: sage Publications).

⁵ Syahyuti dkk. 2013. *Kajian Peran Organisasi Petani dalam Mendukung Pengembangan Petani*" (Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian

regulasi menjadi pertimbangan pengguna dana untuk bertindak sebagaimana ia memahaminya (Kultural-kognitif). 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 lembaga⁶. 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 lembaga⁷.

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”.

B. Rumusan Masalah

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.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

a. Tujuan 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.

b. Manfaat Penelitian.

a. Manfaat Akademi.

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.

D. Kajian Pustaka

Terdapat beberapa penelitian yang terkait dengan penelitian yang akan penyusun lakukan pertama, adalah penelitian yang dilakukan oleh Azizah (2010) dengan judul penelitian Eksistensi Keistimewaan D.I Yogyakarta dalam Aspek Sosial, Budaya, dan Politik⁸. Hasil dari penelitian ini adalah eksistensi Keistimewaan D.I Yogyakarta yang terkait dengan posisi keraton terhadap aspek budaya, sosial, dan politik memang sudah mengakar kuat ke dalam kehidupan masyarakat Yogyakarta⁸.

Penelitian kedua yang terkait dengan penelitian ini adalah penelitian yang dilakukan oleh Widodo (2011) dengan judul penelitian “Gubernur Kepala D.I Yogyakarta dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan pasal 18 ayat (4) UUD 1945”. Hasil dari penelitian ini adalah D.I Yogyakarta, baik secara historis maupun yuridis memiliki legitimasi yang kuat sebagai daerah istimewa. Keistimewaan tersebut tercermin baik dari sudut historis maupun yuridis. Secara historis, Pertama, status Keistimewaan D.I Yogyakarta merupakan pilihan politik sadar yang diambil penguasa D.I Yogyakarta, yakni Sultan HB IX dan Paku Alam VIII, dan bukan pemberian dari entitas politik nasional. Kedua, D.I Yogyakarta memberikan ruang wilayah dan penduduk yang konkret bagi Indonesia awal. Ketiga, D.I Yogyakarta menjadi kekuatan penyelamat ketika Indonesia berada dalam situasi krisis untuk mempertahankan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945. Keistimewaan secara yuridis dapat dilihat dari beberapa hal⁹.

Penelitian keempat yang masih terkait dengan penelitian ini adalah penelitian yang dilakukan oleh Anggraeni (2012) dengan judul penelitian “Interaksi Hukum Lokal dan Hukum Nasional Dalam Urusan pertanahan di D.I Yogyakarta”. Tulisan ini akan mengkaji lebih jauh tentang sejarah Keistimewaan urusan pertanahan di Kasultanan dan Pakualaman Yogyakarta dan realitas nya dalam menyikapi Rancangan Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta. Dengan menggunakan metode yuridis normatif, sejarah penguasaan dan pemilikan tanah oleh raja atau Sultan Yogyakarta dan Paku Alam merupakan pelaksanaan kesepakatan dari perjanjian Giyanti yang dikukuhkan kembali dalam amanat

⁶ Ibid

⁷ Ibid

⁸ Azizah, Anis. 2010. “Eksistensi Keistimewaan D.I Yogyakarta dalam Aspek Sosial, Budaya, dan Politik”. Tesis. FISIPOL UNDIP: Semarang

⁹ Widodo. I.G. 2011. “Gubernur Kepala D. I Yogyakarta dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan pasal 18 ayat (4) UUD 1945”. Jurnal Dinamika Hukum Vol. 11 No. 2 Mei 2011.

penggabungan diri Sultan dan Paku Alam ke dalam Pemerintahan Republik Indonesia¹⁰.

Dengan melihat penelitian terdahulu di atas maka penelitian ini belum pernah dilakukan. Penelitian ini hampir serupa dengan penelitian yang dilakukan oleh Widodo (2011) mengenai Sistem Penetapan Gubernur Kepala D. I Yogyakarta dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Penelitian ini juga hampir serupa dengan penelitian yang dilakukan oleh Anggraeni (2012) tentang interaksi hukum lokal dan hukum nasional dalam urusan pertanahan di D.I Yogyakarta. Namun penelitian ini berbeda dengan penelitian keduanya dari sisi jenis penelitian. Pada penelitian ini jenis penelitiannya adalah deskriptif kuantitatif dan kualitatif, sedangkan penelitian Widodo (2011) dan Anggraeni (2012) merupakan penelitian jenis penelitian yuridis normatif.

Dari sisi teori objek penelitian, pada penelitian terdahulu belum ada penelitian yang meneliti peran kelembagaan otonomi khusus (Otsus) dalam mempertahankan nilai-nilai kebudayaan di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Penelitian-penelitian terdahulu di atas tidak ada yang membahas mengenai kelembagaan sebagai salah satu faktor penting dalam terlaksananya undang-undang Keistimewaan DI. Yogyakarta. Melihat celah ini maka penelitian mengenai peran lembaga dalam mempertahankan nilai-nilai di D.I Yogyakarta maka penyusun melakukan penelitian dengan tema ini. Dalam menganalisa lembaga pada penelitian ini penyusun menganalisisnya dengan teori kelembagaan baru yang belum pernah dilakukan oleh penelitian terdahulu.

Kerangka Teoritik

a. Kelembagaan

I. Pengertian Lembaga

Istilah lembaga, dalam ensiklopedia Sosiologi di istilahkan dengan institusi sebagaimana didefinisikan oleh Macmillan lembaga merupakan seperangkat hubungan norma-norma, keyakinan-keyakinan, dan nilai-nilai yang nyata, yang terpusat pada kebutuhan-kebutuhan sosial dan serangkaian tindakan yang penting dan berulang (Saharuddin, 2001). Begitu pula dengan Scott yang merumuskan kelembagaan sebagai:

"Institution are comprised of regulative, normative and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life." (Institusi terbagi menjadi elemen-elemen regulatif, normatif dan kultural-kognitif. Bersama-sama

bergabung dan menjadi sumber daya yang menyediakan stabilitas dan arti sebuah kehidupan sosial)¹¹.

II. Teori Lembaga

Terdapat beberapa teori yang berkaitan dengan lembaga, seperti yang dikembangkan oleh Adelman dan Thomas. Adelman dan Thomas mendefinisikan institusi sebagai suatu bentuk interaksi di antara manusia yang mencakup sekurang-kurangnya tiga tingkatan. Menurut Adelman dan Thomas tingkatan dari lembaga Pertama, tingkatan nilai kultural yang menjadi acuan bagi institusi yang lebih rendah tingkatannya. Kedua, mencakup hukum dan peraturan yang mengkhususkan pada apa yang disebut aturan main (the rules of the game). Ketiga, mencakup pengaturan yang bersifat kontraktual yang digunakan dalam proses transaksi. Ketiga tingkatan institusi di atas menunjuk pada hirarki mulai dari yang paling ideal (abstrak) hingga yang paling konkrit, dimana institusi yang lebih rendah berpedoman pada institusi yang lebih tinggi tingkatannya¹².

Teori yang selanjutnya terkait dengan lembaga adalah Richard Scott (2008), dengan teori kelembagaan baru. Menurut Scott (2008), teori kelembagaan baru (neoinstitutional theory) adalah tentang bagaimana menggunakan pendekatan kelembagaan baru dalam mempelajari sosiologi organisasi. Lebih jauh, Scott (2008) menjelaskan tentang adanya 3 (tiga) pilar dalam perspektif kelembagaan baru. Pertama, pilar regulatif (regulative pillar), yang berkerja pada konteks aturan (rule setting), monitoring, dan sanksi. Hal ini berkaitan dengan kapasitas untuk menegakkan aturan, serta memberikan reward and punishment. Cara penegakannya melalui mekanisme informal (folkways) dan formal (polisi dan pengadilan). Kedua, pilar normatif (normative pillar) dengan tokohnya adalah Durkheim, Parson, dan Selznick. Dalam pandangan ini, norma menghasilkan preskripsi, bersifat evaluatif, dan menegaskan tanggung jawab dalam kehidupan sosial. Dalam pilar ini dicakup nilai (value) dan norma. Norma berguna untuk memberi pedoman pada aktor apa tujuannya (goal dan objectives), serta bagaimana cara mencapainya. Ketiga, pilar kultural-kognitif (cultural-cognitive pillar) dengan tokohnya adalah Geertz, Douglass, Berger dan Luckmann, Goffman, Meyer, DiMaggio, Powel, dan juga Scott. Inti dari pilar ini adalah bahwa manusia berperilaku sangat ditentukan oleh bagaimana ia memaknai (meaning) dunia dan lingkungannya. Manusia mengalami sedimentasi makna dan kristalisasi makna dalam bentuk objektif. Aktor (individu dan organisasi) mengalami proses interpretatif internal yang dibentuk oleh kerangka kultural eksternal, dalam memaknai lingkungan sebagai situation shared secara kolektif.

Dari beberapa teori mengenai lembaga di atas maka penyusun memilih teori yang disampaikan oleh Richard Scott (2008). Hal ini dikarenakan teori yang dibangun dalam teori kelembagaan baru merupakan

¹⁰ Anggraeni, TD. 2012. "Interaksi Hukum Lokal dan Hukum Nasional Dalam Urusan pertanahan di D.I Yogyakarta" Jurnal Rechts Vinding, Vol. 1 No. 1, April 2012

¹¹ Ibid

¹² Saharuddin. 2001. "Nilai Kultur Inti dan Institusi Lokal Dalam Konteks Masyarakat Multi-Etnis". Tesis. Depok: Program Pascasarjana Universitas Indonesia.

interaksi antara teori Kelembagaan (Institutional Theory) dan Organisasi melahirkan Teori Kelembagaan Baru (New Institutionalisme Theory).

II. METODE PENELITIAN

A. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif. Hal ini dikarenakan data yang diperoleh dari lapangan baik dalam bentuk wawancara dan kuesioner nantinya akan di analisis secara deskriptif.

B. Teknik Pengumpulan Data

Teknik-teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini ada tiga yaitu:

a. Wawancara

Wawancara dalam penelitian ini akan dilakukan dengan berdialog langsung antara peneliti dengan informan secara tatap muka atau melalui media (misal telepon) guna memperoleh data penelitian. Wawancara dilakukan kepada responden yang memiliki waktu untuk bertemu langsung dengan penyusun. Data yang akan penyusun cari dari wawancara adalah data tentang Sistem monitoring dan sanksi administratif yang di atur dalam lembaga, lembaga tersebut antara lain:

- 1) Kepala Sub Bagian Dinas Kebudayaan DIY
- 2) Anggota DPRD DIY Komisi D
- 3) Perwakilan Pihak Kraton DIY Bidang Kebudayaan

b. Dokumentasi

Dokumentasi dalam penelitian ini dilakukan untuk memperoleh data berupa laporan penggunaan anggaran, Perda penggunaan Dana Keistimewaan, peraturan perundang-undangan dan lain sebagainya, adapun dokumen yang penulis cantumkan dalam penelitian ini antara lain :

- 1) UU Keistimewaan Dearah Istimewa Yogyakarta No 13 Tahun 2012
- 2) Perda Keistimewaan No 3 Tahun 2015 Kelembagaan Pemerintah Daerah
- 3) Perda Keistimewaan No 1 Tahun 2013 Kewenangan dalam urusan Kistimewaan
- 4) Rancangan Rencana Kerja Pembangunan DIY 2015
- 5) Peraturan pemerintah provinsi DIY tahun 2015 tentang kebudayaan

C. Analisis Data

Dalam hal ini peneliti akan mencoba menemukan informan awal yakni orang yang pertama memberi informasi yang memadai ketika peneliti mengawali aktivitas pengumpulan data. Adapun unit analisis dalam penelitian ini adalah lembaga Otsus yang terdiri dari Dinas Kebudayaan DIY, Anggota DPRD DIY Komisi D, Perwakilan Pihak Kraton DIY.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Keberadaan lembaga sangat penting dalam mempertahankan nilai-nilai budaya. Hal ini dikarenakan secara teori lembaga berisikan tentang norma, regulasi, dan kultural-kognitif yang menyediakan pedoman, sumber daya, dan sekaligus hambatan untuk bertindak bagi pelaku (Scott, 2008). Keberadaan lembaga maka memungkinkan nilai-nilai budaya sesuai dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan D.I Yogyakarta dapat dipertahankan. Kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta meliputi 1) tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; 2) kelembagaan Pemerintah Daerah; 3) kebudayaan; 4) pertanahan; dan tata ruang. Namun dalam penelitian ini penyusun hanya fokus pada kelembagaan Otsus bidang kebudayaan. Guna memahami lembaga dalam penelitian ini menggunakan teori perspektif kelembagaan baru yang terdiri atas tiga pilar yaitu regulatif, normatif dan kognitif budaya.

Otsus Bidang Kebudayaan dari Aspek Regulatif

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa pilar regulatif dalam penelitian ini diukur dengan indikator adanya aturan atau Perda yang berkaitan dengan nilai kebudayaan, sanksi dan monitoring. Regulasi yang Berkaitan dengan Nilai-nilai Kebudayaan

Nilai-nilai budaya yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Tata Nilai Budaya Yogyakarta terdapat dalam Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta meliputi:

1. Tata nilai religio spiritual

Tata nilai religio spiritual adalah nilai-nilai dalam masyarakat DIY yang mengatur hubungan manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa.

2. Tata nilai moral

Tata nilai moral adalah menjaga kebaikan, keindahan, dan kelestarian dunia harus dimulai dari diri manusia sendiri dengan menjaga kebenaran pemikiran dan ucapan, kebaikan perilaku, keharmonisan dan keindahan tatanan pergaulan hidup, baik dengan sesama manusia, dengan alam semesta, terutama dengan Tuhan.

3. Tata nilai kemasyarakatan

Tata nilai kemasyarakatan adalah masyarakat (bebrayan agung) dipahami sebagai suatu keluarga tetapi keluarga yang besar. Landasan utama suatu keluarga ialah kasih sayang (sih kinasih; asih ing sesami) di antara para anggotanya. Hidup bermasyarakat haruslah dilandasi oleh kasih sayang dengan mewujudkan dan senantiasa menjaga kerukunan.

4. Tata nilai adat dan tradisi

Tata nilai adat dan tradisi adalah adat berarti sesuatu yang dikenal, diketahui, dan diulang-ulang sehingga menjadi kebiasaan dalam kehidupan komunitas atau masyarakat tertentu.

5. Tata nilai pendidikan dan pengetahuan

Tata nilai pendidikan dan pengetahuan adalah pendidikan merupakan proses pembudayaan manusia yang bertujuan untuk menumbuhkan, mengelola, dan meningkatkan kualitas kecerdasan kehidupannya, baik kecerdasan kejiwaan yang meliputi religio-spiritualitas (takwa), moralitas (karsa), emosionalitas (rasa), dan intelektualitasnya (cipta), maupun kesehatan dan pengembangan raganya.

6. Tata nilai teknologi

Tata nilai teknologi adalah teknologi pada hakikatnya merupakan praktik penyiasatan atau rekayasa yang dilakukan oleh manusia untuk mempermudah dalam memenuhi kebutuhan, dan bahkan keinginan hidupnya, secara lebih efektif dan efisien.

7. Tata nilai penataan ruang dan arsitektur

Tata nilai penataan ruang dan arsitektur adalah Pemilihan lokasi topografis keraton (baik sebagai pusat spiritual, kekuasaan, maupun budaya), penentuan wujud dan penamaan sosok bangunan hingga detail ornamen dan pewarnaannya, tata letak dan tata rakit bangunan, penentuan dan penamaan ruang terbuka, pembuatan dan penamaan jalan, bahkan hingga penentuan jenis dan nama tanaman, kesemuanya itu secara simbolis filosofis melambangkan nilai-nilai perjalanan hidup manusia dan keharmonisan hubungan manusia dengan Tuhan, manusia dengan sesama manusia, dan manusia dengan alam.

8. Tata nilai mata pencaharian

tata nilai mata pencaharian” adalah meskipun hidup di dunia hanya sementara, tetapi tugas mulia yang harus ditunaikan manusia ialah bersungguh-sungguh berusaha keras secara terus-menerus (sepi ing pamrih ramé ing gawé) mengusahakan dan menjaga kebenaran, kebaikan, keindahan, keselamatan, dan kelestarian dunia (hamemayu hayuning bawana).

9. Tata nilai kesenian

Tata nilai kesenian adalah Kesenian merupakan ekspresi estetis manusia dalam menjalani dan memaknai kehidupan dengan berbagai cara dan sarana baik yang terdapat pada diri manusia sendiri, hasil ciptaannya, maupun segala sesuatu yang disediakan oleh alam.

10. Tata nilai bahasa

Tata nilai bahasa adalah Bahasa Jawa menunjukkan dan sekaligus mengatur hubungan antarmanusia, baik strata usia, strata sosial, hubungan kekerabatan, maupun konteks komunikasinya.

11. Tata nilai benda cagar budaya dan kawasan cagar budaya

Tata nilai benda cagar budaya dan kawasan cagar budaya adalah wujud fisik kebudayaan (budaya material) sebagai hasil aktualisasi kemampuan cipta, karsa, dan rasa masyarakat Yogyakarta yang kasat mata (tangible) yang pada setiap tahap-tahap peradaban beserta ilmu pengetahuan dan teknologi yang dimilikinya

12. Tata nilai kepemimpinan dan pemerintahan

Tata nilai kepemimpinan dan pemerintahan adalah seorang pemimpin dituntut memiliki kelebihan dibanding yang dipimpin baik dalam hal pengetahuan, keberanian, maupun kearifan. Seorang pemimpin harus berani tampil di depan memberi teladan bagi yang dipimpin (ing ngarsa sung tuladha), seorang pemimpin harus mampu menggugah semangat atau memotivasi yang dipimpin (ing madya mangun karsa) agar lebih giat dalam perjuangan hidup, dan memberi dorongan, kekuatan, dan perlindungan (ing wuntat tut wuri handayani) agar yang dipimpin kian percaya diri dan senantiasa memperoleh kemajuan dalam menapaki kehidupan

13. Tata nilai kejuangan dan kebangsaan

Tata nilai kejuangan dan kebangsaan adalah Yogyakarta merupakan salah satu komponen yang amat penting dalam sejarah Republik Indonesia.

14. Tata nilai semangat ke Yogyakarta

Tata nilai semangat ke Yogyakarta adalah dalam mengaktualisasikan nilai-nilai luhur (adiluhung) dan dalam rangka meraih cita-cita mulia yakni menjaga kebenaran,

kebaikan, keindahan, dan kelestarian dunia (hamemayu hayuning bawana), masyarakat Yogyakarta memiliki nilai-nilai khas sebagai ciri khusus ke Yogyakarta dan dijadikan semangat dalam mengaktualisasikan nilai-nilai luhur itu.

Sehingga dalam menjawab peran kelembagaan otonomi khusus (Otsus) dalam mempertahankan nilai-nilai kebudayaan di Provinsi DIY nilai-nilai kebudayaan adalah Tata Nilai Budaya Yogyakarta sebagaimana disebutkan di atas. Berdasarkan hasil wawancara dapat diketahui bahwa ada banyak regulasi yang berkaitan dengan nilai-nilai kebudayaan yang telah ditetapkan oleh pemerintah DIY. Berikut hasil wawancaranya:

Ada banyak peraturan yang telah ditetapkan yang berkaitan dengan nilai kebudayaan. Peraturan-peraturan tersebut dibuat ada yang pra disahkannya UU Keistimewaan dan ada juga yang setelah di tetapkan nya UU Keistimewaan. Namun selama peraturan yang lama tidak bertentangan masih bisa digunakan. Contohnya adalah Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pelestarian Warisan Budaya Dan Cagar Budaya dan Peraturan daerah provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 4 tahun 2011 tentang tata nilai budaya Yogyakarta (Hasil wawancara dengan Bapak H. Muhammad Yazid anggota DPRD DIY Komisi D tanggal 23 Februari 2016.)

Adapun regulasi terkait pemaparan diatas yaitu :

- 1) Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tentang Pelestarian Cagar Budaya Nomor 62 Tahun 2013 Tentang Pelestarian Cagar Budaya.
- 2) Peraturan daerah provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4 tahun 2011 tentang Tata Nilai Budaya Yogyakarta.
- 3) Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4/Kep/2013 Tentang Mata Pelajaran Bahasa Jawa Sebagai Muatan Lokal Wajib Di Sekolah/Madrasah.
- 4) Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 12 tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Gubernur nomor 87 tahun 2014 tentang Penggunaan Pakaian Tradisional Jawa Yogyakarta bagi pegawai pada hari tertentu di daerah istimewa Yogyakarta.
- 5) Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 36 Tahun 2014 Tentang Desa/Kelurahan Budaya.
- 6) Keputusan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 325/KPTS/1995 tentang Pembentukan Desa Bina Budaya di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

7) Instruksi Gubernur DIY No 1 Tahun 2009 tentang Penggunaan Bahasa Jawa pada Hari Tertentu di Lingkungan Provinsi DIY.

8) Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2010 Tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2009-2029.

Beberapa produk hukum di atas menunjukkan bahwa Otsus bidang kebudayaan telah memiliki beberapa regulasi yang berkaitan dengan nilai-nilai kebudayaan di DIY.

Dari berbagai produk hukum di atas menunjukkan bahwa Provinsi DIY telah mengeluarkan berbagai regulasi yang sangat penting dalam mempertahankan nilai-nilai kebudayaan di DIY.

Sanksi

Sanksi merupakan sebuah konsekuensi yang diterima seseorang apabila tidak melaksanakan sebuah peraturan. Namun ada juga sebuah peraturan yang tidak memberikan sanksi bagi para pelanggarannya. Sebagaimana hasil wawancara berikut:

Tidak semua peraturan yang berkaitan dengan nilai-nilai kebudayaan menetapkan sanksi bagi yang tidak melaksanakannya. Seperti peraturan gubernur daerah istimewa yogyakarta nomor 12 tahun 2015 tentang perubahan atas peraturan gubernur nomor 87 tahun 2014 tentang penggunaan pakaian tradisional jawa yogyakarta bagi pegawai pada hari tertentu di daerah istimewa Yogyakarta. Di sana tidak ada sanksi bagi yang tidak memakainya, namun atas kesadaran sendiri para pegawai di sini selalu mematuhi (Hasil wawancara dengan Ibu Dwi Pudji Astuti Kepala Sub Bagian Program dan Informasi Dinas Kebudayaan DIY, Tanggal 22 Februari 2016).

Sementara itu hasil keterangan dari anggota DPRD DIY menyebutkan bahwa

Sebagian besar peraturan yang berkaitan dengan nilai-nilai kebudayaan memang tidak ada sanksinya namun ada juga yang menetapkan sanksi terutama dalam hal pelestarian cagar budaya. Adanya sanksi dalam bidang ini karena memang ada undang-undangnya yang telah disahkan di pusat, jadi pemerintah DIY harus patuh pada undang-undang itu (Hasil wawancara dengan Bapak H. Muhammad Yazid anggota DPRD DIY Komisi D tanggal 23 Februari 2016).

Salah satu regulasi yang telah di tetapkan mengenai nilai-nilai kebudayaan adalah Peraturan Gubernur No 62 Tahun 2013 Tentang Pelestarian Cagar

Budaya. Dengan adanya Perda ini maka cagar budaya berupa warisan budaya yang bersifat kebendaan seperti benda cagar budaya, bangunan cagar budaya, struktur cagar budaya, situs cagar budaya, dan kawasan cagar budaya di darat dan/atau di air yang perlu dilestarikan keberadaannya karena memiliki nilai penting.

Hal ini dikarenakan dalam pasal 27 Peraturan Gubernur No 62 Tahun 2013 Tentang Pelestarian Cagar Budaya menyebutkan bahwa (1) Setiap orang dilarang membongkar Cagar Budaya. (2) Setiap orang yang melakukan tindakan pembongkaran Cagar Budaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenakan sanksi administratif berupa pemulihan kembali Cagar Budaya seperti semula. (3) Apabila yang bersangkutan tidak bersedia melakukan pemulihan kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikenakan sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 104 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya. Sehingga dengan adanya Pergub ini maka Tata nilai benda cagar budaya dan kawasan cagar budaya yang ada di DIY dapat dipertahankan.

Pasal 104 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya menyebutkan bahwa setiap orang yang dengan sengaja mencegah, menghalang-halangi, atau menggagalkan upaya Pelestarian Cagar Budaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) dan paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah). Sementara itu dalam Pasal 105 juga disebutkan bahwa setiap orang yang dengan sengaja merusak Cagar Budaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) tahun dan paling lama 15 (lima belas) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Keseriusan pemerintah DIY dalam mempertahankan warisan budaya yang ada telah terbukti pada kasus perusakan Cagar Budaya SMA "17" I Yogyakarta yang berada di Jl. Tentara Pelajar 24 Yogyakarta. Gedung SMA "17" I Yogyakarta merupakan salah Bangunan Cagar Budaya, yang ditetapkan dengan Surat Keputusan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, No. 210/KEP/2010, No. Urut 39. Sehingga keberadaan bangunan Cagar Budaya tersebut dilindungi dengan peraturan perundang-undangan yaitu Undang-undang RI No. 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya dan Peraturan Gubernur No 62 Tahun 2013 Tentang Pelestarian Cagar

Budaya. Keberadaan bangunan cagar budaya SMA "17" I mengalami perusakan pada tanggal 11 Mei 2013 yang dilakukan oleh beberapa orang yang mengaku diperintah oleh pemilik. Atas dasar perusakan itu maka dilakukan upaya penegakan hukum atas kasus tersebut dengan membentuk tim penegakan hukum dari instansi Balai Pelestarian Cagar Budaya Yogyakarta (BPCB), Dinas Kebudayaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Polda DIY. Sehingga pada akhirnya dua terdakwa kasus perusakan Bangunan Cagar Budaya (BCB) gedung SMA "17" I Yogyakarta divonis bersalah dengan hukuman denda masing Rp 500 juta. Dua orang terdakwa itu adalah Muhammad Zakaria (36) warga Purwokerto Jawa Tengah dan R. Yoga Trihandoko (38) warga Kotagede Yogyakarta¹³.

Monitoring

Lembaga Otsus mempunyai fungsi monitoring untuk mengontrol terhadap kebijakan dan program yang telah ditetapkan oleh pemerintah provinsi. Sebagaimana hasil wawancara berikut:

Monitoring tetap kami lakukan baik secara langsung maupun tidak. Seperti kebijakan dalam keharusan sekolah memberikan mata pelajaran bahasa jawa misalnya bukan kami yang mengontrol walaupun bahasa jawa termasuk kedalam ranah budaya, namun yang memberi pengawasan itu adalah Dinas inas pendidikan. Yang memungkinkan untuk kami kontrol itu adalah Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 36 Tahun 2014 Tentang Desa/Kelurahan Budaya (Hasil wawancara dengan Ibu Dwi Pudji Astuti Kepala Sub Bagian Program dan Informasi Dinas Kebudayaan DIY, Tanggal 22 Februari 2016).

Berdasarkan pengamatan penyusun pada Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 36 Tahun 2014 Tentang Desa/Kelurahan Budaya, memang peraturan ini menyatakan secara eksplisit bahwa Dinas Kebudayaan memiliki fungsi yang banyak dalam rangka pembentukan Desa/Kelurahan Budaya. Klasifikasi Desa/Kelurahan Budaya ditetapkan melalui keputusan Kepala Dinas Kebudayaan sesuai dengan hasil penilaian Tim Akreditasi yang dibentuk oleh Dinas Kebudayaan. Lembaga Otsus bidang Kebudayaan tidak dapat melakukan monitoring pada semua peraturan yang telah di tetapkan oleh gubernur. Walaupun semua peraturan seharusnya menjadi ranah lembaga Otsus bidang Kebudayaan, namun lembaga tidak dapat melakukan monitoring secara langsung melainkan ada dinas lain yang lebih bisa

¹³ (<http://news.detik.com>)

melakukan monitoring secara langsung seperti kebijakan dalam mata pelajaran bahasa jawa.

Otsus Bidang Kebudayaan dari Aspek Normatif

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya pilar normatif dalam penelitian ini diukur dengan evaluasi dan kewajiban serta tanggung jawab.

Evaluatif Kelembagaan Otsus

Evaluasi dalam kelembagaan Otsus bidang Kebudayaan merupakan evaluasi bidang kebudayaan yang berkaitan dengan regulatif kelembagaan. Dari uraian sebelumnya dapat diketahui bahwa ada banyak regulasi yang terkait dengan nilai-nilai kebudayaan, seperti Perda tentang pelestarian Budaya di DIY. Regulasi ini muncul karena adanya evaluatif yang dilakukan oleh pemerintah DIY bahwa DIY memiliki entitas atau tata pemerintahan berbasis kultural, sekaligus identitas lokal berupa nilai religi, nilai spiritual, nilai filosofis, nilai estetika, nilai perjuangan, nilai kesejarahan, dan nilai budaya yang menggambarkan segi keistimewaan Yogyakarta sehingga harus dijaga kelestariannya. Selain itu keberadaan Warisan Budaya dan Cagar Budaya di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta, merupakan kekayaan kultural yang mengandung nilai-nilai kearifan budaya lokal yang penting sebagai dasar pembangunan kepribadian, pembentukan jati diri, serta benteng ketahanan sosial budaya masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta, sehingga upaya untuk menjaga kelestariannya menjadi tanggung jawab bersama semua pihak.

Dari uraian di atas maka dapat diambil kesimpulan bahwa evaluasi dalam kelembagaan Otsus bidang Kebudayaan juga telah dilakukan. Dengan adanya evaluasi ini maka lembaga Otsus bidang Kebudayaan dapat menjalankan nilai-nilai budaya yang ada di DIY dengan didukung oleh regulasi yang memadai.

Kewajiban dan Tanggung jawab

Lembaga Otsus bidang Kebudayaan memiliki harapan kepada aktor untuk mencapai tujuan dalam pelaksanaan nilai-nilai budaya dalam kehidupan masyarakat. Dari hasil wawancara dihasilkan jawaban berikut:

Sebagai daerah yang memiliki budaya lokal yang kuat besar harapan kami untuk dapat dilaksanakan dalam kehidupan masyarakat yang luas. Kalau dari pemerintah mungkin sudah ada Pergub yang mengatur mengenai penerapan budaya lokal dalam pemerintahan seperti filosofi hamemayu hayuning bawana dan ajaran moral sawiji, greget,

sungguh ora mingkuh serta dengan semangat golong gilig dan banyak lagi. Kegiatan atau event budaya akhir-akhir ini juga dapat dimaksimalkan untuk kegiatan ekonomi sehingga para pegawai harus memiliki ide kreatif untuk memanfaatkan kekayaan budaya kita (Hasil wawancara dengan IbuDwi Pudji AstutiKepala Sub Bagian Program dan Informasi Dinas Kebudayaan DIY, Tanggal 22 Februari 2016).

Agar lembaga Otsus bidang kebudayaan dapat memenuhi kewajiban-kewajiban di atas maka dibutuhkan SDM yang bertanggungjawab dalam menjalankan setiap program yang telah di susun. DIY hingga saat ini telah memiliki beberapa event-event budaya yang rutin digelar setiap tahun. Di DIY sampai saat ini masih memiliki 358 jenis upacara adat yang tersebar di kabupaten kota. Upacara tradisi yang menandai daur hidup manusia di tiap kabupaten dan kota ada 34 jenisnya, kesemuanya masih dilaksanakan di 5 kabupaten/kota, misalnya upacara adat pernikahan, kelahiran, selamatan.

Program Dan Kegiatan

Program dan kegiatan lembaga otsus bidang kebudayaan diatas dikembangkan menjadi isu strategis kelembagaan otsus di DIY untuk mempertahankan nilai budaya yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta saat ini. Isu strategis itu diantaranya :

- Pengelolaan dan Pengembangan Kelurahan dan Desa Budaya
- Rekrutmen Pamong Budaya
- Pelestarian Warisan Budaya dan Cagar Budaya
- Pemberdayaan masyarakat dalam pengelolaan warisan budaya
- Museum International
- Pembinaan dan Pengembangan Museum
- Penyediaan sarana Parasaran budaya yang representatif
- Manajemen seni, bahasa dan sastra berbasis industri kreatif
- Pengembangan Kerjasama antar daerah dan sister province

Otsus Bidang Kebudayaan dari Aspek Cultural/cognitif

Lembaga Otsus bidang Kebudayaan dari aspek cultural dapat dilihat dari budaya lokal, kategori, tipikasi dan skema lembaga.

Budaya lokal

Dari hasil wawancara dengan Dinas Kebudayaan DIY diketahui bahwa selama ini pemerintah telah banyak mengadopsi nilai-nilai budaya dalam membuat sebuah

kebijakan. Sebagaimana dinyatakan oleh narasumber berikut:

Menurut saya pemerintah banyak mengadopsi budaya lokal dalam membuat sebuah kebijakan, seperti pemerintah telah Pergub DIY No 72 tahun 2008 tentang budaya pemerintah DIY. Dalam Pergub itu jelas disebutkan bahwa budaya pemerintah berasal dari filosofi hamemayu hayuning bawana dan ajaran moral sawiji, greget, sengguh ora mingkuh serta dengan semangat golong gilig (Hasil wawancara dengan Ibu Dwi Pudji Astuti Kepala Sub Bagian Program dan Informasi Dinas Kebudayaan DIY, Tanggal 22 Februari 2016).

Sementara itu hasil wawancara dengan Romo Tirun mengenai budaya yang ada di DIY ini beliau menyatakan sebagai berikut:

Sultan Agung mengajarkan tentang falsafah mengasah mingising budi atau mengasah ketajaman hati dan pikiran, ketajaman rasa nomor satu. Memasuh malaning bumi, membersihkan kekotoran di dunia. Dan hamemayu hayuning bawono yang pengertiannya tentang hubungan antar makhluk atau hablum minannas. Sultan adalah figur seorang manusia yang harus bisa memayu hayuning bawana (Hasil wawancara dengan Romo Tirun perwakilan Keraton DIY, tanggal 14 Maret 2016).

Dari hasil penelitian diatas dapat dikatakan bahwa budaya lokal telah dimanfaatkan oleh pemerintah DIY dalam menetapkan sebuah hukum.

Kategori atau konsepsi

Lembaga Otsus bidang Kebudayaan memiliki pemahaman dan rancangan yang baik terhadap implementasi nilai-nilai budaya. Dari hasil wawancara diperoleh hasil sebagai berikut:

Dalam Rencana Kerja Pembangunan Daerah Tahun 2015, ada lima pilar utama dalam urusan kebudayaan menyangkut pembentukan karakter bangsa (jati diri bangsa); peningkatan apresiasi masyarakat terhadap karya seni, budaya daerah, kesejarahan, permuseuman; pengelolaan cagar budaya yang optimal; regenerasi SDM kebudayaan; dan penataan lingkungan yang ramah budaya, sadar budaya dan kondusif untuk kreatif dan inovasi. Sehingga kami diharapkan mampu menerjemahkan pilar tersebut kedalam program kerja Dinas Kebudayaan (Hasil wawancara dengan Ibu Dwi Pudji Astuti Kepala Sub Bagian Program dan Informasi Dinas Kebudayaan DIY, Tanggal 22 Februari 2016).

Dari pelaksanaan lima pilar tersebut diharapkan kebudayaan Yogyakarta dapat dirasakan oleh masyarakat secara luas. Dalam Rencana Kerja Pembangunan Daerah

Tahun 2015 disebutkan bahwa upaya yang ditempuh oleh Pemerintah DIY sebagai Pusat Budaya Terkemuka di Asia Tenggara adalah mewujudkan:

- Kelompok kesenian yang maju, mandiri, mempunyai jaringan internasional;
- Cagar budaya yang lestari dan berdaya guna;
- Desa budaya yang maju, dan mandiri serta mampu menjadi benteng ketahanan budaya;
- Museum-museum standar internasional;
- Peristiwa budaya yang bertaraf internasional;
- Dokumen dan karya seni klasik serta tradisi yang lestari, mampu memberikan arah kehidupan masyarakat karena kandungan nilai-nilai budi pekerti luhur yang ada di dalamnya;
- Ruang seni budaya yang representatif di mana masyarakat bisa mengapresiasi seni budaya serta penghormatan dan pemanfaatan sejarah lokal DIY oleh seluruh masyarakat dalam pembangunan yang bersifat fisik maupun non fisik.

Isu strategis dalam urusan kebudayaan adalah pengembangan desa budaya dan penyiapan Heritage City. Desa budaya baik dalam tahap embrional maupun berkembang, diharapkan dengan pembinaan dan pendampingan dapat menjadi desa yang maju dan mandiri serta mampu menjadi benteng ketahanan budaya. Pembangunan kebudayaan di DIY yang dilakukan bersama stakeholder, dilakukan dengan menyusun program program/kegiatan untuk memperkuat ketahanan budaya dan mempertahankan budaya lokal yang ada serta memanfaatkan kebudayaan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini dibuktikan dengan program kerja yang telah di susun dalam Rencana Kerja Pembangunan Daerah Tahun 2015 berikut:

- Program pengembangan Nilai budaya
- Program Pengelolaan Kekayaan Budaya
- Program Pengelolaan Keragaman Budaya
- Program Pengembangan Kerja sama Pengelolaan Kekayaan Budaya
- Program Peningkatan Sarana Dan Prasarana Kebudayaan

Dari program-program di atas diharapkan Yogyakarta dapat menjadi salah satu pusat budaya terkemuka di Asia tenggara.

Tipikasi dan skema

Lembaga Otsus bidang Kebudayaan memiliki ukuran kekuasaan dalam pembentukan dasar-dasar peraturan, kerangka dan garis besar yang baik dalam implementasi

nilai-nilai budaya. Dari hasil wawancara diperoleh hasil sebagai berikut:

Ya tentunya Dinas Kebudayaan memiliki kewenangan tertentu untuk membantu pemerintah dalam menerbitkan sebuah peraturan apalagi yang terkait dengan nilai kebudayaan. Sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 54 Tahun 2015 Tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kebudayaan bahwa Dinas mempunyai tugas melaksanakan urusan Pemerintah Daerah di bidang kebudayaan, dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah dalam melindungi, memelihara, mengembangkan dan memanfaatkan kebudayaan Yogyakarta untuk memperkuat karakter dan identitas sebagai jati diri masyarakat DIY (Hasil wawancara dengan Ibu Dwi Pudji Astuti Kepala Sub Bagian Program dan Informasi Dinas Kebudayaan DIY, Tanggal 22 Februari 2016).

Dinas Kebudayaan memiliki ukuran kekuasaan dalam pembentukan dasar-dasar peraturan, kerangka dan garis besar yang baik dalam implementasi nilai-nilai budaya juga dapat dilihat pada pasal 3 ayat 2 Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 54 Tahun 2015 Tentang Rincian Tugas Dan Fungsi Dinas Kebudayaan.

Dari hasil penelitian dan pembahasan maka keberhasilan kelembagaan Otsus bidang kebudayaan di Yogyakarta menurut teori kelembagaan yang disampaikan oleh Scott (2008) adalah sebagai berikut:

Pilar kelembagaan	Indikator	Tingkat keberhasilan
Regulatif	Regulasi tentang budaya Sanksi Monitoring	80 % hal ini dikarenakan dalam regulatif tidak semua peraturan yang di buat memuat sanksi
Normatif	Evaluasi kelembagaan Kewajiban dan tanggung jawab	80% kendati sudah memiliki program dan kewajiban sudah ditentukan namun secara normatif kebijakan yang ada sulit untuk terealisasi karena tidak semua regulasi memuat sanksi yang tegas.
Cultural cognitif	Budaya lokal Kategori atau konsepsi Tipikasi/skema	80% walaupun pemerintah DIY telah memasukkan nilai budaya dalam pemerintah tiadanya sanksi membuat nilai

budaya tidak dapat dilakukan dengan maksimal terutama pada kebijakan yang sifatnya anjuran

IV. HASIL DAN KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan maka kesimpulan yang dapat diambil dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. 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. Walaupun tidak semua regulasi menghendaki untuk di taati namun, elemen masyarakat dapat menjalankannya tanpa paksaan dan tuntutan tertentu. Adanya regulasi yang berkaitan dengan nilai-nilai kebudayaan membuat lembaga Otsus bidang kebudayaan memiliki tugas yang amat penting dalam upaya mempertahankan nilai-nilai budaya di DIY.

2. 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. Regulasi ini muncul karena adanya evaluatif yang dilakukan oleh pemerintah DIY bahwa DIY memiliki entitas atau tata pemerintahan berbasis kultural, sekaligus identitas lokal berupa nilai religi, nilai spiritual, nilai filosofis, nilai estetika, nilai perjuangan, nilai kesejarahan, dan nilai budaya yang menggambarkan segi keistimewaan Yogyakarta sehingga harus dijaga kelestariannya. 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.

3. 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. Watak ksatria adalah sikap memegang teguh ajaran moral: sawiji, greget, sengguh, ora mingkuh (konsentrasi, semangat, percaya diri dengan rendah hati, dan bertanggung jawab). Semangat dimaksud adalah golong gilig yang artinya semangat persatuan kesatuan antara manusia dengan Tuhannya dan sesama manusia. Sifat atau watak inilah yang harus menjiwai seorang aparatur dalam menjalankan tugasnya. Lembaga Otsus bidang Kebudayaan juga telah memiliki pemahaman dan rancangan yang baik terhadap implementasi nilai-nilai budaya. Selain itu lembaga Otsus bidang Kebudayaan juga telah memiliki ukuran kekuasaan dalam pembentukan dasar-dasar peraturan, kerangka dan garis besar yang baik dalam implementasi nilai-nilai budaya.

DAFTAR PUSTAKA

- [3] Raska, Ripta Rarung. 2014. "Otonomi Khusus Daerah Istimewa Yogyakarta". Diakses dari www.academia.edu/8193771/Otonomi_Khusus_Yogyakarta
- [4] Tussyakdiah, Nyimas Halimah. 2012. "Geopolitik Indonesia Daerah Istimewa Yogyakarta". Diakses dari http://www.academia.edu/4102322/Otonomi_Daerah_Istimewa_Yogyakarta
- [5] Tempo, "Penyaluran Dana Keistimewaan D.I Yogyakarta Seret, Program Macet" diakses dari http://www.tempo.co/read/news/2014/04/23/058572754/Penyaluran-Dana-keistimewaan-D.I_Yogyakarta-Seret-Program-Macet
- [6] Scott, W. Richard. 2008. *Institutions and Organizations (Ideas and interest) Third Edition*, (Stanford University: sage Publications
- [7] Syahyuti dkk. 2013. *Kajian Peran Organisasi Petani dalam Mendukung Pengembangan Petani* (Badan Penelitian dan Pengembangan Pertanian
- [8] Azizah, Anis. 2010. "Eksistensi Keistimewaan D.I Yogyakarta dalam Aspek Sosial, Budaya, dan Politik". Tesis. FISIPOL UNDIP: Semarang
- [9] Widodo. I.G. 2011. "Gubernur Kepala D. I Yogyakarta dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan pasal 18 ayat (4) UUD 1945". *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 11 No. 2 Mei 2011.
- [10] Anggraeni, TD. 2012. "Interaksi Hukum Lokal dan Hukum Nasional Dalam Urusan pertanahan di D.I Yogyakarta" *Jurnal Rechts Vinding*, Vol. 1 No. 1, April 2012
- [11] Saharuddin. 2001. "Nilai Kultur Inti dan Institusi Lokal Dalam Konteks Masyarakat Multi-Etnis". Tesis. Depok: Program Pascasarjana Universitas Indonesia.
- [12] (<http://news.detik.com>)