

## **BAB II**

### **GAMBARAN UMUM**

#### **2.1 Gambaran Umum Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta**

Untuk mengetahui lebih jauh mengenai lokasi penelitian, penulis kemudian memberikan gambaran umum tentang lokasi yang diteliti, yang mana sangat memberikan andil dalam pelaksanaan penelitian ini terutama pada saat pengambilan data dalam hal ini untuk menentukan teknik pengambilan data yang digunakan terhadap suatu masalah yang diteliti. Di sisi lain pentingnya mengetahui lokasi penelitian adalah agar pengambilan data dapat dilaksanakan dengan mudah ketika mengetahui situasi lokasi penelitian baik dari segi kondisi wilayah, jarak tempuh dan karakteristik masyarakat dan kondisi pemerintahan daerah sebagai objek penelitian.

Point ini menyajikan gambaran umum Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang memuat letak geografis, batas wilayah, pembagian administratif dan juga struktur pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

**Gambar 2.1**  
**Peta Daerah Istimewa Yogyakarta**



Daerah Istimewa Yogyakarta keberadaannya dalam konteks historis dimulai dari sejarah berdirinya *Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat* berdasarkan Perjanjian Giyanti 1755. Berawal dari sini muncul suatu sistem pemerintahan yang teratur dan kemudian berkembang, hingga akhirnya menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta yang merupakan suatu bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). *Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat* didirikan pada tahun 1755 oleh Pangeran Mangkubumi yang bergelar Sultan Hamengku Buwono I, sedangkan Kadipaten Pakualaman didirikan pada tahun 1813 oleh

Pangeran Notokusumo (saudara Sultan Hamengku Buwono II) yang bergelar Adipati Paku Alam I.

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

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

Setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia (RI), Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII menyatakan kepada Presiden RI bahwa Daerah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Daerah Kadipaten Pakualaman menjadi wilayah Negara RI, bergabung menjadi satu kesatuan yang dinyatakan sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta (Daerah Istimewa Yogyakarta). Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paku Alam VIII sebagai Kepala Daerah

dan Wakil Kepala Daerah bertanggung jawab langsung kepada Presiden RI. Hal tersebut dinyatakan dalam:

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

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

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

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan respons atas eksistensi Daerah Istimewa Yogyakarta dan juga merupakan pengakuan kewenangan untuk menangani berbagai urusan dalam menjalankan pemerintahan serta urusan yang bersifat khusus. Undang-Undang ini telah diubah dan ditambah, terakhir kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 (Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 71, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1819) yang sampai saat ini masih berlaku. Dalam Undang-Undang tersebut dinyatakan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta

merupakan daerah setingkat provinsi dan meliputi bekas Daerah Kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Daerah Kadipaten Pakualaman. Pada setiap Undang-Undang yang mengatur Pemerintahan Daerah, dinyatakan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tetap diakui.

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

Pengaturan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan demokratis, ketentraman dan kesejahteraan masyarakat, menjamin ke-bhineka-tunggal-ika-an, dan melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa. Pengaturan tersebut berlandaskan atas pengakuan atas hak asal-usul, kerakyatan, demokrasi, kebhineka-tunggal-ika-an efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional dan pendayagunaan kearifan lokal. Oleh karenanya dengan memperhatikan aspek historis, sosiologis, dan yuridis substansi Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta diletakkan pada tingkatan pemerintah provinsi.

Kewenangan dalam urusan Keistimewaan seperti yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Pasal 7 ayat 2 meliputi : tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta; kebudayaan; pertanahan; dan tata ruang. Dengan demikian, Pemerintah Daerah

mempunyai kewenangan yang meliputi kewenangan urusan Keistimewaan berdasarkan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 dan kewenangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Sesuai dengan UU No 32 tahun 2004, maka posisi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai daerah yang setara dengan provinsi mengandung arti bahwa Gubernur merupakan Kepala Daerah Otonom dan sekaligus wakil pemerintah pusat di daerah.

#### 2.1.1. Letak Geografis

Secara geografis, Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang terletak di Tengah-Selatan Pulau Jawa ini berada di  $8^{\circ} 30'$  –  $7^{\circ} 20'$  Lintang Selatan, dan  $109^{\circ} 40'$  –  $111^{\circ} 0'$  Bujur Timur. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta berbatasan dengan Provinsi Jawa Tengah di sebelah Barat, Utara dan Timur sedangkan di Selatan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah Samudera Hindia. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan provinsi terkecil kedua setelah DKI Jakarta.

Berdasarkan bentang alam, wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dikelompokkan menjadi empat satuan fisiografi, yaitu satuan fisiografi Gunungapi Merapi, satuan fisiografi Pegunungan Sewu atau Pegunungan Seribu, satuan fisiografi Pegunungan Kulon Progo, dan satuan fisiografi Dataran Rendah.

Dua daerah aliran sungai (DAS) yang cukup besar di Daerah Istimewa Yogyakarta adalah DAS Progo di barat, dan DAS Opak-Oya di timur, Sungai-sungai yang cukup terkenal di Daerah Istimewa Yogyakarta antara lain adalah

Sungai Serang, Sungai Progo, Sungai Bedog, Sungai Winongo, Sungai Boyong-Code, Sungai Gajah Wong, Sungai Opak, dan Sungai Oya.

#### 2.1.2. Batas Wilayah

Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terletak di bagian selatan tengah Pulau Jawa yang dibatasi oleh Samudera Hindia di bagian selatan dan Propinsi Jawa Tengah di bagian lainnya. Batas dengan Propinsi Jawa Tengah meliputi:

- Kabupaten Wonogiri di bagian tenggara
- Kabupaten Klaten di bagian timur laut
- Kabupaten Magelang di bagian barat laut
- Kabupaten Purworejo di bagian barat

#### 2.1.3. Pembagian Administratif

Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai luas 3.185,80 km, terdiri dari 4 kabupaten dan 1 Kota, yaitu:

- Kota Yogyakarta;
- Kabupaten Sleman;
- Kabupaten Bantul;
- Kabupaten Gunungkidul; dan
- Kabupaten Kulonprogo.

Komponen fisiografi yang menyusun Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta terdiri dari 4 (empat) satuan fisiografis yaitu Satuan Pegunungan Selatan (Dataran Tinggi Karst) dengan ketinggian tempat berkisar antara 150 -

700 meter, Satuan Gunungapi Merapi dengan ketinggian tempat berkisar antara 80 - 2.911 meter, Satuan Dataran Rendah yang membentang antara Pegunungan Selatan dan Pegunungan Kulonprogo pada ketinggian 0 - 80 meter, dan Pegunungan Kulonprogo dengan ketinggian hingga 572 meter.

#### 2.1.4. Kepala Pemerintahan

Yogyakarta seperti yang telah diketahui merupakan Daerah Istimewa yang dipimpin oleh seorang Raja bergelar Hamengkubuwono. Adapun daftar kepala pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta seperti yang telah dikutip dari website resmi Keraton Yogyakarta ([www.kratonjogja.id](http://www.kratonjogja.id)) adalah sebagai berikut:

1. Sri Sultan Hamengku Buwono I (1755 – 1792)
2. Sri Sultan Hamengku Buwono II (1792 – 1828)
3. Sri Sultan Hamengku Buwono III (1810 – 1814)
4. Sri Sultan Hamengku Buwono IV (1814 – 1822)
5. Sri Sultan Hamengku Buwono V (1823 – 1855)
6. Sri Sultan Hamengku Buwono VI (1855 – 1877)
7. Sri Sultan Hamengku Buwono VII (1877 – 1921)
8. Sri Sultan Hamengku Buwono VIII (1921 – 1939)
9. Sri Sultan Hamengku Buwono IX (1940 – 1988)
10. Sri Sultan Hamengku Buwono X (1988 – sekarang)

#### 2.1.5. Budaya

Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai beragam potensi budaya, baik budaya yang tangible (fisik) maupun yang intangible (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.

Daerah Istimewa 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 terlestari keberadaannya, merupakan embrio dan memberi spirit bagi tumbuhnya dinamika masyarakat dalam berkehidupan kebudayaan terutama dalam berseni budaya dan beradat tradisi. Selain itu, Provinsi Daerah Istimewa 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 bergeak dalam kategori baik sebesar 41,55%, seangkan kunjungan ke museum mencapai 6,42%

Penduduk Daerah Istimewa Yogyakarta mayoritas beragama Islam yaitu sebesar 90,96%, selebihnya beragama Kristen, Katholik, Hindu, Budha. Sarana ibadah terus mengalami perkembangan, pada tahun 2007 terdiri dari 6214 masjid, 3413 langgar, 1877 musholla, 218 gereja, 139 kapel, 25 kuil/pura dan 24 vihara/klenteng. Jumlah pondok pesantren pada tahun 2006 sebanyak 260, dengan 260 kyai dan 2.694 ustadz serta 38.103 santri. Sedangkan jumlah madrasah baik negeri maupun swasta terdiri dari 148 madrasah ibtidaiyah, 84 madrasah tsanawiyah dan 35 madrasah aliyah. Aktivitas keagamaan juga dapat dilihat dari meningkatnya jumlah jamaah haji dari tahun ke tahun, dan pada tahun 2007 terdapat 3.064 jamaah haji.

Suku Jawa umumnya menganut agama Islam, sebagian menganut agama Kristen dan Katolik, dan ada pula yang menganut Hindu dan Buddha. Sebagian

orang Jawa juga masih memegang teguh kepercayaan Kejawen. Agama Islam sangatlah kuat dalam memberi pengaruh pada Suku Madura. Suku Osing umumnya beragama Islam. Sedangkan Suku Tengger menganut agama Hindu. Orang Tionghoa umumnya menganut Konghucu, meski ada pula sebagian yang menganut Buddha, Kristen, dan Katolik; bahkan Masjid Cheng Ho di Surabaya dikelola oleh orang Tionghoa dan memiliki arsitektur layaknya kelenteng.

Yogyakarta telah lama dikenal sebagai kota budaya. Kraton Ngayogyakarta Hadiningrat memegang peranan penting sebagai pusat dan sumber kebudayaan yang dimiliki oleh kota Yogyakarta. Namun predikat sebagai kota budaya bukan tidak mungkin sebentar lagi akan dicopot dari Yogyakarta. Kebudayaan yang diagung-agungkan dan menjadi trade mark Yogyakarta ternyata lambat laun mulai tergeser akibat arus globalisasi yang semakin kencang berhembus. Dalam peta Pariwisata Indonesia, Yogyakarta termasuk salah satu favorit tujuan para wisatawan (baik Mancanegara maupun domestik). Setiap musim liburan tiba, kita dapati jalan-jalan di kota kita ini terasa semakin sesak dengan wisatawan yang berkunjung. Salah satu yang diunggulkan Yogyakarta sebagai ujung tombak pariwisata adalah wisata budaya. Menurut E.B Taylor (1982), kebudayaan sebagai keseluruhan yang kompleks yang terkandung didalamnya pengetahuan, kepercayaan, kesenian, moral, hukum adat istiadat, dan kemampuan-kemampuan lain yang didapat manusia sebagai anggota suatu masyarakat.

Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta seharusnya sadar betapa pentingnya melestarikan tradisi dan kebudayaan asli daerah. Pelestarian budaya dan tradisi Jogja bukanlah semata-mata tanggung jawab Keraton, namun juga

tanggung jawab kita semua sebagai warga Jogja yang harus didukung sepenuhnya oleh Pemprop Daerah Istimewa Yogyakarta . Pelestarian sebuah kebudayaan adalah sebuah tindakan yang harus dilakukan secara terus menerus, bukannya terputus. Mungkin ada baiknya apabila pemerintah membangun semacam pusat kebudayaan, yang secara rutin menampilkan budaya-budaya asli Yogyakarta, seperti tarian, kethoprak, wayang orang dan wayang kulit. Tidak hanya cukup mendata grup-grup kesenian tradisional saja, tetapi juga memberi pembinaan yang serius terhadap kebudayaan-kebudayaan Yogyakarta yang sudah diambang kepunahan, seperti nggamel dan macapatan. Semoga Yogyakarta tetap diingat sebagai kota yang berbudaya.

Dari segi tradisi, telah lama kita tahu bahwa THR Yogyakarta telah menjadi Purawisata yang mengandalkan musik dangdut sebagai acara pokoknya, yang mana dangdut jelas-jelas bukan merupakan budaya asli dari Yogyakarta. Kadang muncul keinginan untuk dapat menyaksikan pertunjukan kethoprak atau wayang orang seperti yang secara rutin masih dipentaskan di taman Sriwedari Solo. Bisa dipastikan dengan keadaan seperti ini semakin banyak generasi muda asli Yogyakarta yang buta akan kesenian wayang kulit, kethoprak, wayang orang, dan tari-tarian asli peninggalan kebudayaan Yogyakarta, dikarenakan tidak ada lagi tempat yang secara kontinyu menyajikan kesenian-kesenian tradisional tersebut. Tradisi Sekaten yang merupakan tradisi peninggalan leluhur juga menuai kontroversi setiap perayaannya. Sekaten dituding sudah bukan lagi milik rakyat, karena kental dengan aroma komersialisme yang mengalahkan nuansa tradisinya itu sendiri. Sungguh kasihan generasi penerus di Jogjakarta. Suatu saat mungkin

mereka hanya bisa mendapatkan informasi tentang sejarah tradisi dan kebudayaan kota mereka sendiri melalui buku pelajaran.

## **2.2 Gambaran Umum Biro Organisasi Sekretariat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta**

Biro Organisasi Sekretariat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2018 tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Biro Organisasi dengan perangkat paling banyak 3 (tiga) bagian yang mempunyai tugas melaksanakan fungsi pendukung perumusan kebijakan strategis bidang organisasi

Biro Organisasi Sekretariat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan unsur pelaksana penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri atas:

1. Bagian Kelembagaan dan Tatalaksana mempunyai tugas menyiapkan bahan perumusan kebijakan, pengoordinasian, pembinaan, fasilitasi, pemantauan dan pengevaluasian penyelenggaraan kelembagaan dan analisis jabatan untuk meningkatkan persentase kelembagaan yang tepat struktur dan tepat fungsi.;
2. Bagian Reformasi Birokrasi yang mempunyai tugas menyiapkan bahan perumusan kebijakan, pengoordinasian, pembinaan, fasilitasi, pemantauan dan pengevaluasian penyelenggaraan reformasi birokrasi dan melaksanakan ketatausahaan Biro untuk meningkatkan persentase jumlah Perangkat Daerah yang telah melaksanakan reformasi birokrasi dengan baik. dan

3. Bagian Standarisasi dan Pelayanan Publik yang mempunyai tugas menyiapkan bahan perumusan kebijakan, pengoordinasian, pembinaan, fasilitasi, pemantauan dan pengevaluasian penyelenggaraan standarisasi serta pelayanan publik untuk meningkatkan jumlah inovasi pelayanan publik sesuai kriteria nasional;

#### 2.2.1. Tugas Pokok dan Fungsi

Sebagaimana tercantum di dalam Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 53 Tahun 2018 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas, Fungsi, Dan Tata Kerja Sekretariat Daerah, Biro Organisasi mempunyai tugas melaksanakan fungsi pendukung perumusan kebijakan strategis bidang organisasi. Untuk melaksanakan tugas tersebut, Biro Organisasi mempunyai fungsi:

1. penyusunan program kerja Biro Organisasi;
2. penyiapan bahan kebijakan bidang kelembagaan dan tatalaksana, standarisasi dan pelayanan publik serta reformasi birokrasi Pemerintah Daerah;
3. penyiapan bahan koordinasi bidang kelembagaan dan tatalaksana, standarisasi dan pelayanan publik serta reformasi birokrasi Pemerintah Daerah;
4. perumusan kebijakan strategis, perencanaan dan pengendalian urusan keistimewaan bidang kelembagaan Pemerintah Daerah;
5. penataan kelembagaan dan tatalaksana, standarisasi dan pelayanan publik serta reformasi birokrasi Pemerintah Daerah;
6. fasilitasi pelaksanaan reformasi birokrasi Pemerintah Daerah;
7. pelaksanaan koordinasi pembinaan, pengawasan dan pengendalian terhadap urusan kelembagaan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota;

8. pemantauan dan pengevaluasian pelaksanaan kebijakan bidang kelembagaan, tatalaksana dan pelayanan publik, serta reformasi birokrasi Pemerintah Daerah;
9. penyusunan laporan pelaksanaan tugas Biro;
10. pelaksanaan kegiatan ketatausahaan; dan
11. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh atasan sesuai dengan tugas dan fungsi Biro.

#### 2.2.2. Tujuan dan Sasaran

##### a. Tujuan jangka menengah

Mengacu pada Visi dan Misi Pemerintah Daerah yang telah ditetapkan, maka tujuan jangka menengah Biro Organisasi Sekretariat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta selama lima tahun adalah :

***“Menjadi institusi pendorong terwujudnya Reformasi Birokrasi melalui peningkatan kapasitas organisasi perangkat daerah”***

##### b. Sasaran Strategis

Mengacu pada misi yang telah ditetapkan, maka sasaran strategis yang hendak dicapai atau dihasilkan Biro Organisasi Sekretariat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam kurun waktu lima tahun baseline 2017, (2018 – 2022) adalah :

1. Terwujudnya kapasitas kelembagaan perangkat daerah yang sesuai kebutuhan dan kemampuan daerah;
2. Meningkatnya kepatuhan penyelenggaraan pelayanan publik.