

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi salah satu daerah yang mempunyai predikat Istimewa di antara 34 Provinsi lain di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keistimewaan itu telah dijamin oleh konstitusi yaitu di dalam Undang – Undang Dasar 1945 (UUD 1945), pada pasal 18b menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati daerah yang bersifat khusus atau berciri istimewa yang diatur dengan undang – undang. Penelitian yang dilakukan Laboratorium Ilmu Pemerintahan UMY (2011) menjelaskan bahwa 96,6% penduduk DIY menginginkan keistimewaan, salah satu variabel alasannya adalah untuk memperbaiki kesejahteraan. Sementara, 93,2% menginginkan agar Sultan Hamengku Buwono ditetapkan sebagai Gubernur. Tuntutan masyarakat agar *Ngayogyakarta Hadiningrat* mempunyai payung atau aturan hukum mengenai keistimewaan, pada akhirnya dikabulkan oleh Pemerintah Pusat dan DPR RI, dengan lahirnya Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (merdeka.com, 2012).

Secara umum, UUK DIY mengatur lima urusan mengenai keistimewaan, yaitu adalah tata acara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur dan wakil gubernur, kelembagaan pemerintah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang (UUK, 2012). Kelima hal tersebut menjadi wewenang khusus dalam keistimewaan DIY, diluar konteks Undang – Undang

Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam penerapan atau implementasinya selama lima tahun terakhir (2012-2017), banyak persoalan yang terjadi, dimulai dari polemik wacana Gubernur perempuan yang dipertentangkan karena dianggap tidak sesuai dengan *paugeran* (aturan internal keraton) dan UUK DIY (beritasatu.com, 2015). Polemik tersebut menciptakan konflik di eksternal dan internal keraton terkait mengenai penafsiran UUK, karena terdapat klausul secara implisit menyebutkan bahwa syarat calon gubernur adalah laki – laki, namun pada akhirnya persoalan ini diselesaikan oleh *Judicial Review* UUK DIY, dengan penghapusan frasa ‘istri’ (krjogja.com, 2017). Rancangan Peraturan Daerah Istimewa (Raperdais) Tentang Pertanahan, juga mempunyai persoalan tersendiri (okezone.com, 2016), karena proses indentifikasi *Sultan Ground* dan *PA Ground* yang masih banyak masalah (jogja.tribunnews,2016). Kedua adalah, Serapan Dana Istimewa (danais) yang rendah, dimana pada September 2015 serapan danais hanya 43% (jateng.metrotvnews.com, 2015), dan pada 2016, di Kabupten Gunung Kidul serapan Danais hanya 30% (jogja.antaranews.com, 2016). Masalah transparansi dan akuntabilitas penggunaan danais (krjogja.com, 2016) juga masih menjadi problematika tambahan, mengingat setiap tahun anggaran danais selalu meningkat :

**Tabel 1.1. Presentase Peningkatan Danais dari tahun ke tahun**

<b>Tahun Anggaran</b>	<b>Anggaran</b>
2013	Rp. 231 Miliar
2014	Rp. 523,8 Miliar
2015	Rp. 547,5 Miliar
2016	Rp. 574 Miliar
2017	Rp. 853,9 Miliar

(Sumber : Kementerian Keuangan, 2017)

Ketiga adalah masalah ketimpangan sosial, Badan Pusat Statistik (2012) mencatat bahwa rasio kesenjangan sosial di DIY adalah 0,430. Angka ini cukup tinggi apabila diperbandingkan dengan daerah lain. Kondisi ketimpangan diukur dari rasio mendekati nol, artinya semakin banyak angka dibelakang nol maka semakin tinggi tingkat kesenjangan sosialnya. Setelah Dana Istimewa tersebut diberikan dari tahun 2013 hingga saat ini, kondisi ketimpangan sosial di Yogyakarta tidak kunjung membaik. Pada September 2016, BPS (Badan Pusat Statistik) mencatat bahwa Provinsi DIY memiliki ketimpangan tertinggi di Indonesia dengan rasio 0,425 (cnnindonesia.com, 2017), artinya salah tujuan utama keistimewaan, untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat belum mampu terpenuhi. Kondisi ini juga berkorelasi dengan tingkat kemiskinan di DIY tidak kunjung turun setelah adanya dana istimewa dari pemerintah pusat. Badan Pusat Statistik (2012) mencatat bahwa kemiskinan di DIY sebanyak 15,88% atau sekitar 562,11 ribu. Penagulangan kemiskinan tidak dapat berjalan secara signifikan walaupun danais telah digulirkan sejak 2013 hingga 2017, dimana prosentase kemiskinan masih tinggi dengan 13,1% atau sekitar 488,83 ribu (BPS, 2016), hanya mengalami penurunan sekitar 2%. Artinya danais yang meningkat setiap tahun (2013 – 2017) tidak berdampak signifikan

dengan realitas angka kesenjangan sosial dan prosentase kemiskinan yang di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Seharusnya, masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta mendapatkan *benefit* dari lahirnya Undang – Undang Keistimewaan, yaitu berupa kesejahteraan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Keistimewaan Yogyakarta bukanlah urusan politik kekuasaan semata, namun esensi dari aturan tersebut adalah berupa urusan – urusan untuk kemaslahatan masyarakat. Keempat adalah, amanat pasal 43 poin a dan b UUK DIY, yaitu mengenai *paugeran* keraton yang seharusnya diumumkan Sri Sultan Hamengku Buwono & Paku Alam kepada masyarakat Yogyakarta. Isi *Paugeran* harus diketahui oleh masyarakat, karena dapat memberikan informasi yang jelas terkait kondisi keraton, bahkan hingga proses suksesi kepemimpinan. Hal itu bukan tanpa alasan, karena siapapun yang bertakhta sebagai raja, secara otomatis ia akan menjadi Gubernur DIY yang merupakan jabatan publik. Sehingga, bila terjadi konflik internal, masyarakat dapat memberikan penilaian secara objektif.

Berangkat dari persoalan – persoalan itu, DPRD DIY membentuk sebuah Panitia Khusus (Pansus), yang terdiri dari semua fraksi partai politik untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UUK DIY ([jogja.tribunnews.com](http://jogja.tribunnews.com), 2017). Pengawasan tersebut sebagai upaya DPRD DIY untuk memastikan agar implementasi UUK DIY berjalan dengan baik dan sesuai dengan tujuan Keistimewaan. Adapun tujuan keistimewaan adalah untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis, mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat, mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial

yang menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, menciptakan pemerintahan yang baik, dan melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa (UUK, 2012). Terdapat delapan hasil rekomendasi Pansus DPRD DIY tentang pelaksanaan UUK yang isinya adalah rekomendasi pertama adalah pemerintah daerah DIY melakukan evaluasi atas pelaksanaan UUK DIY, kedua adalah pemerintah daerah DIY melakukan penguatan dan fasilitasi kelembagaan hingga level pemerintah kabupaten/kota.

Ketiga, pemerintah daerah DIY mengarahkan program kegiatan yang didanai dengan dana keistimewaan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Keempat sinkronisasi dana istimewa dengan APBD, kelima, menyusun Perdais tentang Tata Kelola dan Pengelolaan Dana Istimewa. Keenam, penyelesaian Raperdais tentang Kebudayaan dan Raperdais tentang Tata Ruang. Ketujuh, rekomendasi untuk segera menerbitkan Pergub untuk melaksanakan Perdais. Kedelapan, rekomendasi untuk memfasilitasi pengumuman *paugeran* oleh Pemerintah DIY.

Tiga dari delapan rekomendasi mengenai pelaksanaan UUK DIY tersebut membahas mengenai tata kelola dana istimewa, yang pada hakekatnya dana transfer dari pemerintah pusat ini merupakan instrument dalam mewujudkan tujuan utama keistimewaan yaitu kesejahteraan. Secara prinsip dana istimewa, seharusnya dikelola oleh unsur penyelenggara daerah, yaitu Pemerintah Daerah DIY dan DPRD DIY. Daerah seharusnya mempunyai kewenangan penuh untuk

mengelola anggaran desentralisasi baik desentralisasi simetris ataupun asimetris.

Rekomendasi dari hasil pengawasan DPRD DIY ini seharusnya dapat memperbaiki kondisi pelaksanaan keistimewaan yang tidak maksimal, yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah DIY. Masalah utamanya adalah pada kesejahteraan masyarakat, yang tercantum dalam tujuan keistimewaan. Pembenahan tata kelola dana keistimewaan yang menjadi penekanan dalam rekomendasi ini, diharapkan akan dapat mengatasi problematika tersebut. Keistimewaan harusnya menjadi pembeda dan berdampak positif dalam pelaksanaan desentralisasi yang berorientasi pada masyarakat.

Kedudukan Pemerintah DIY dengan DPRD DIY seimbang (*equal*) dan sama – sama mempunyai kedudukan yang istimewa, oleh karena itu dalam rangka mewujudkan *check and balances*, kedua elemen ini haruslah bersinergi dengan baik. Dalam konsep tata kelola pemerintahan, system *check and balances* sebagai cara untuk menjalankan pemerintahan secara efektif, dengan kewenangan yang dimiliki oleh masing – masing lembaga, sehingga akan mewujudkan sebuah akuntabilitas dan keseimbangan (Soewarno dalam Purnama, 2017). Terdapat tiga fungsi legislatif dalam peraturan perundang – undangan, yaitu pertama adalah fungsi legislasi (membuat peraturan perundang – undangan), dimana dalam fungsi ini, legislatif mempunyai kewenangan untuk menerima atau menolak usulan rancangan undang – undang yang diajukan eksekutif. Kedua adalah fungsi anggaran, dengan fungsi ini legislatif berhak tidak menyetujui usulan anggaran dari eksekutif. Ketiga adalah fungsi

pengawasan, dengan fungsi ini legislatif berhak melakukan kontrol kepada eksekutif terhadap pelaksanaan peraturan perundang – undangan. Namun dalam fungsi ketiga (pengawasan), seharusnya legislatif mempunyai kewenangan yang sama kuatnya dengan fungsi pertama (legislasi) dan kedua (anggaran), dimana seharusnya fungsi pengawasan bersifat mengikat.

UUK DIY digunakan sebagai aturan dan landasan hukum pelaksanaan desentralisasi asimetris yaitu Keistimewaan DIY. Oleh karena itu, proses pengawasan yang dilakukan oleh DPRD DIY sebagai institusi pemerintahan dan representasi masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta menjadi sangat penting, karena menjadi instrument utama, disamping masyarakat yang bertugas untuk mengawal pelaksanaan UUK DIY secara baik dan konsekuen. Hasil rekomendasi tersebut secara normatif harus diperhatikan, karena ada klausul yang ‘mengikat’ kepada Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta untuk menindaklanjuti hasil kerja pansus pengawasan UUK DIY.

Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur dari Sultan Hamengku Buwono dan Adipati Paku Alam yang bertakhta, tanpa terikat perodesasi masa jabatan atau dalam artian masa jabatannya seumur hidup, menjadi inti regulasi keistimewaan Yogyakarta, yang pada hakekatnya tujuan utama keistimewaan adalah tuntutan kesejahteraan masyarakat. Tujuan tersebut tidak akan tercapai apabila fungsi – fungsi kelembagaan (*check and balances*) dari DPRD DIY sebagai lembaga pengawasan tidak bisa berjalan sebagaimana mestinya. Produk pengawasan yang dihasilkan DPRD DIY melalui pansus berupa rekomendasi – rekomendasi yang bersifat mengikat tersebut, menjadi bahan yang untuk

memaksimalkan pelaksanaan fungsi pengawasan yang dimiliki DPRD DIY agar keistimewaan tetap dalam koridor pencapaian tujuan awal. Berangkat dari hal tersebut, dapat ditarik persoalan mengenai kedudukan dan fungsi kelembagaan legislatif dalam kerangka pelaksanaan UUK DIY, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “ **Analisis Fungsi Pengawasan DPRD DIY dalam Pelaksanaan Rekomendasi Pansus UUK** “



## **B. Rumusan Masalah**

- 1.) Bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan UU Keistimewaan dengan delapan rekomendasi dari DPRD DIY ?
- 2.) Bagaimana pola hubungan kelembagaan antara DPRD DIY dengan Pemerintah Daerah DIY ?

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1.1. Tujuan**

1.1.1. Untuk mengetahui pelaksanaan rekomendasi pengawasan Undang – Undang Keistimewaan dengan delapan pengawasan di Pemerintah Daerah DIY

1.1.2. Untuk mengetahui pola hubungan kelembagaan antara DPRD DIY dengan Pemerintah DIY dalam rangka pengawasan

### **1.2. Manfaat**

1.2.1. Manfaat Teoritis : Penelitian ini secara teoritis memberikan kontribusi terhadap perkembangan politik legislasi dan pola pengawasan kelembagaan antara eksekutif dan legislatif.

1.2.2. Manfaat Praktis : Penelitian ini secara praktis dapat memberikan pandangan bagi DPRD DIY dan Pemerintah DIY untuk menata hubungan kelembagaan dan memaksimalkan fungsi – fungsi DPRD khususnya pada fungsi pengawasan