

BAB V

ANALISIS FUNGSI PENGAWASAN DPRD DIY TERHADAP REKOMENDASI UU KEISTIMEWAAN DIY

A. Pengawasan DPRD DIY

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Daerah Istimewa Yogyakarta melaksanakan salah satu dari tiga fungsinya, yaitu fungsi pengawasan (*controlling*), dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang – undangan. Terdapat perbedaan penafsiran baik di Pemerintah Daerah maupun di DPRD mengenai persoalan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, apakah hal itu merupakan fungsi kewenangan dewan lokal atau pusat, namun DPRD DIY dalam praktiknya tetap melakukan pengawasan terhadap undang – undang yang dijalankan di daerah, dalam konteks ini adalah Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY, dibuktikan dengan dibentuknya Panitia Khusus (Pansus) Pengawasan Pelaksanaan UU No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY yang bekerja mulai dari 10 Januari 2017 hingga 10 Februari 2017. Pansus tersebut menghasilkan delapan rekomendasi DPRD mengenai pengawasan UUK yang dituangkan dalam Keputusan DPRD, dan dalam diktum kedua terdapat klausul bahwa rekomendasi tersebut harus diperhatikan dan ditindaklanjuti oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dalam konteks hubungan kelembagaan antara eksekutif dan legislatif, ini merupakan hal yang wajar, bahwa konteks *separation power* memang harus dilakukan dengan seimbang (*check and balance*). Kewenangan yang dimiliki oleh eksekutif harus bisa diimbangi oleh kewenangan yang dimiliki oleh

legislatif (*checking power with power*). Kondisi ini mencerminkan konsep keseimbangan kekuasaan yang akan menciptakan pemerintahan yang berkeadilan. Rekomendasi yang dikeluarkan oleh dewan tersebut, dalam penelitian ini dikategorikan menjadi dua berdasarkan sifatnya, yaitu dalam konsep pengawasan *apriori* dan pengawasan *aposteriori*. Terdapat delapan rekomendasi pengawasan pelaksanaan UUK DIY, rekomendasi tersebut dikategorikan berdasarkan sifatnya, yaitu adalah lima pengawasan yang bersifat *apriori*, serta tiga pengawasan yang bersifat *aposteriori*.

Pengawasan *apriori* dari rekomendasi tersebut meliputi, rekomendasi ke (2) Pemerintah Daerah DIY melakukan penguatan dan fasilitasi kelembagaan yang mampu urusan keistimewaan sampai pada level pemerintah kabupaten/kota agar pelaksanaan keistimewaan DIY dapat dilaksanakan lebih maksimal, rekomendasi ke (3) Pemerintah DIY mengarahkan program kegiatan yang didanai dengan Dana Keistimewaan mampu menumbuhkan dan mendorong aktivitas pembangunan sosial ekonomi masyarakat sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat sebagaimana termaktub dalam Pasal 5 ayat (1) huruf b UUK DIY, rekomendasi ke (4) Pemerintah DIY dan DPRD DIY melakukan sinkronisasi Dana Keistimewaan dengan dana yang bersumber dari APBD DIY untuk optimalisasi pencapaian kesejahteraan masyarakat, rekomendasi ke (6) Mengacu Surat Mendagri Nomor 188/4455/SJ, tanggal 23 November 2016 perihal percepatan penyelesaian Perdais DIY, maka Pemda DIY untuk segera menyelesaikan penyusunan Raperdais tentang Kebudayaan dan Tata Ruang Keistimewaan agar bisa dibahas di DPRD DIY sebelum

berakhirnya masa Gubernur dan Wakil Gubernur DIY periode 2012 – 2017, dan rekomendasi ke (8) Pemerintah DIY untuk segera memfasilitasi tindak lanjut proses pelaksanaan Pasal 43 UUK DIY.

Sedangkan pengawasan *aposteriori* dari rekomendasi tersebut adalah meliputi rekomendasi ke (1) Pemerintah DIY melakukan evaluasi atas pelaksanaan UUK DIY selama ini dihubungkan dengan target pencapaian tujuan pengaturan Keistimewaan yang sudah ditetapkan, rekomendasi ke (5) DPRD bersama Gubernur menyusun Perdais tentang Tata Kelola dan Pengelolaan Dana Keistimewaan, dan rekomendasi ke (7) Gubernur segera menerbitkan Peraturan Gubernur sebagai pelaksanaan Perdais yang sudah ditetapkan. Kategorisasi tersebut sesuai dengan arah dan maksud dari *output* pengawasan DPRD DIY yang berupa rekomendasi – rekomendasi.

A.1. Pengawasan *Apriori*

DPRD DIY menggunakan konsep fungsi yang berkategori sebagai pengawasan *apriori* sebagai sarana untuk melakukan pengawasan di Pemerintah Daerah DIY. Dalam Keputusan DPRD mengenai hasil Pansus Pengawasan UUK DIY, terdapat lima dari delapan poin rekomendasi yang merupakan bagian dari kategori pengawasan *apriori*. Poin pertama adalah **rekomendasi kedua mengenai penguatan dan fasilitasi kelembagaan hingga tingkat pemerintah kota/kabupaten**. Kelembagaan menjadi perangkat yang dianggap penting dalam UUK DIY, sehingga konteks ini diberikan perhatian dan ruang di dalam aturan tersebut. DPRD DIY memandang bahwa kelembagaan yang diamanatkan oleh UUK DIY belum mampu diterjemahkan oleh Pemerintah Daerah DIY, lebih lanjut

Ketua Komisi A Eko Suwanto, S.T., M.Si. (DPRD DIY) memaparkan dalam wawancaranya pada 11 Desember 2017 :

“ Bagaimana menyusun birokrasi (kelembagaan), di Jogja ini yang efektif dan efisien serta mempunyai kecepatan yang tinggi... “

Dewan melihat ruang yang diberikan UUK DIY ini menjadi momentum untuk menciptakan kelembagaan yang efektif dan efisien serta mampu mendukung atau menjadi perangkat yang tepat bagi pelaksanaan keistimewaan. Kelembagaan yang diturunkan hingga tingkat kabupaten/kota tersebut harus mampu menjadi *sub*-bagian yang *match* dari perangkat kelembagaan di tingkat provinsi. Secara umum, keistimewaan tidak akan dapat berjalan sempurna, ketika tidak ada perangkat birokrasi yang terkoordinasi hingga tingkat kabupaten/kota yang mampu menerjemahkan amanat UUK DIY menjadi sebuah kebijakan – kebijakan yang tepat dalam rangka mewujudkan tujuan – tujuan keistimewaan itu sendiri. DPRD DIY mengupayakan pembenahaan kelembagaan, dengan menginisiasi peningkatan anggaran, lebih lanjut diungkapkan :

“...Komisi A mengambil inisiatif untuk menambah pos anggaran untuk birokrasi... “

Inisiatif dari Dewan ini masih dalam tingkatan perangkat daerah di provinsi, serta menggunakan pos anggaran dari APBD. Hal ini menjadi persoalan, mengingat kelembagaan menjadi urusan yang juga mendapat pos untuk didanai oleh Dana Istimewa. Upaya yang dilakukan oleh dewan tersebut sebenarnya adalah cara komunikasi dengan pendekatan politis untuk memberi pengaruh (*approach*) kepada Pemerintah Daerah DIY selaku perangkat yang memiliki otoritas untuk menggunakan danais, agar urusan kelembagaan ini dapat diberikan perhatian yang

lebih serius. Inisiatif dari dewan ini, juga merupakan upaya persuasif kepada Pemerintah Daerah DIY agar dapat melihat kelembagaan sebagai *tools* yang mampu membentuk perangkat keistimewaan yang ideal, sesuai dengan amanat Undang – Undang Keistimewaan (UUK DIY). Kondisi tersebut sebenarnya mencerminkan terdapat ‘persoalan’ yang mendasar dari cara komunikasi yang dibangun antara Pemerintah Daerah DIY dengan DPRD DIY. Komunikasi tersebut tidak lepas dari faktor kultural yang melekat, mengingat posisi dan kedudukan dua institusi tersebut, serta aktor aktor yang ada di dalamnya. Pemerintah Kabupaten/Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta memegang peranan yang sangat penting dalam rangka menjalankan urusan keistimewaan di daerah. Keistimewaan dapat terwujud secara efektif ketika terdapat sinergitas antara perangkat keistimewaan di tingkat Pemerintah Provinsi dan juga Pemerintah Kabupaten/Kota.

DPRD DIY mengusulkan suatu lembaga *ad hoc* baru untuk mendukung keistimewaan DIY, yaitu *Param Poro Projo* yang bertugas sebagai dewan pertimbangan Gubernur untuk urusan – urusan keistimewaan. Lembaga ini lah yang diharapkan dewan bisa menjadi jembatan komunikasi lain yang efektif dalam rangka menjalankan keistimewaan. Secara yuridis, berdasarkan Permendagri yang diterbitkan, Gubernur mempunyai kewenangan membentuk kelembagaan yang bebas sesuai dengan kebutuhan Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal itu disampaikan oleh Dra. Wredi Wyandani, Kabag. Kelembagaan, Pertanahan, dan Tata Ruang, Asisten Keistimewaan, Sekda DIY (Pemerintah Daerah DIY) dalam wawancara pada 15 Desember 2017 :

“ ... Kelembagaan di Jogja Khusus, dengan Permendagri 8.. tapi aturan itu bukan aturan yang rigid, *ming coro – coro ne bahasa gedhe ne* terserah gubernur... “

Aturan tersebut membuat kelembagaan di Pemerintah Daerah DIY menjadi urusan atau otoritas yang sepenuhnya dimiliki oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, dimana inisiasi dari dewan tersebut dianggap sesuai dan pada akhirnya Gubernur mengangkat sembilan anggota dari *Param Poro Projo*, dengan anggota yang bersifat *ad hoc*, namun secara kelembagaan merupakan kelembagaan yang tetap dibawah Asisten Keistimewaan (Pemerintah Daerah DIY), lebih lanjut narasumber menjelaskan :

“ jadi *Param Poro Projo* yang struktural itu sekretariatnya, sementara *Param Poro Projo* itu lembaga *ad hoc* tetap, *ad hoc* itu isinya, tetap itu lembaganya, jadi lembaga non struktural, karena dia tidak bisa menganggarkan sendiri untuk program kegiatannya, difasilitasi oleh sekretariat... *Param Poro Projo* anggotanya Sembilan ditunjuk oleh gubernur “

Pemerintah Daerah DIY bersama DPRD DIY masih dalam tahapan mencari bentuk kelembagaan terbaik yang efektif untuk menjalankan keistimewaan. Instrumen kelembagaan baru diformulasikan pada tingkatan provinsi, namun belum mampu diturunkan pada tingkat kabupaten/kota. Hal ini lah yang menjadi pekerjaan rumah dari kedua institusi tersebut, sehingga susunan kelembagaan yang efisien dan efektif mampu dirancang dan digunakan sebagai perangkat pendukung keistimewaan yang dapat diakses oleh Pemda DIY selaku eksekutif dan DPRD DIY selaku legislatif, dan tidak menciptakan tumpang tindih kewenangan pada instansi yang berada dibawahnya.

Poin selanjutnya adalah **Rekomendasi ketiga mengenai konsep program yang didanai dengan dana istimewa (danais) untuk menumbuhkan dan mendorong aktivitas sosial ekonomi masyarakat.** Rekomendasi tersebut memberikan arah kepada Pemerintah Daerah DIY selaku otoritas yang memegang kendali anggaran danais, untuk menggunakannya sesuai dengan tujuan keistimewaan, yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat. DPRD DIY tidak memiliki andil terhadap dana keistimewaan tersebut, dari perencanaan hingga pertanggungjawabannya terlepas dari wewenang dewan, dewan hanya dapat mengakses Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Dana Istimewa merupakan anggaran transfer langsung dari Pemerintah Pusat melalui Kementerian Keuangan Republik Indonesia atas permintaan Pemerintah Daerah DIY.

Hal itu diungkapkan langsung oleh Ketua Komisi A (DPRD DIY), Eko Suwanto, S.T., M.Si., dalam wawancaranya :

“ danais itu disusun tentu saja harus berpedoman pada pedoman keistimewaan, khususnya soal kesejahteraan dan ketentraman masyarakat, danais ini kewenangannya dari Gubernur, jadi DPRD tidak ikut membahas atau membicarakan “

Dewan merasa bahwa apa yang telah dilakukan Pemerintah Daerah DIY selama ini untuk mewujudkan keistimewaan tidak benar – benar memperhatikan regulasi keistimewaan yang *output* nya adalah masalah kesejahteraan dan ketentraman masyarakat. Artinya bahwa, ketidakmampuan eksekutif untuk menerjemahkan kebijakan kebijakan terkait keistimewaan, salah satu faktornya dikarenakan tidak melibatkan dewan dalam pembahasan atau pembicaraan pemanfaatan danais tersebut. Hilangnya peran dewan dalam membahas atau membicarakan dana

istimewa tersebut ditegaskan kembali dalam pernyataannya pada *Public Hearing* DPRD DIY yang dihadiri oleh peneliti pada 9 Desember 2017 di Kota Yogyakarta:

“ ... DPRD tidak boleh membahas danais, jangan dimarahi DPRD nya “
Kondisi ini lah yang secara langsung mereduksi kewenangan DPRD DIY dengan fungsi pengawasan dan fungsi anggaran yang dimiliki, terhadap persoalan keistimewaan. Pada hakekatnya, DPRD sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintah daerah bersama Pemerintah Daerah DIY tidak memiliki andil dalam menjalankan keistimewaan. Pihak Pemerintah Daerah DIY yang tidak membuka diri atau setidaknya membagi peran dengan DPRD DIY, menjadi pokok persoalan tidak maksimalnya dewan menjalankan fungsi ini. Peran dewan sebagai representasi masyarakat pun hanya dapat dijalankan secara *parsial* karena tidak adanya akses pada bidang keistimewaan tersebut. Secara umum, danais menjadi ujung tombak konsep keistimewaan DIY dalam menyelesaikan persoalan utama, yaitu kemiskinan, hal tersebut diungkapkan lebih lanjut oleh narasumber :

“ Kita melihat danais dari tahun 2012 hingga saat ini totalnya adalah Rp. 2,6 Triliun, tahun ini sekitar Rp. 800 Miliar, tahun 2018 saya dengar sekitar Rp. 1 Triliun, tetapi ada fakta menyedihkan yang kita lihat, keistimewaan itu tujuannya adalah untuk kesejahteraan masyarakat, faktanya masih ada kemiskinan 13,02 % yang setara dengan 488 ribu rakyat Jogja itu miskin”

Dana istimewa yang peningkatannya sangat signifikan dari tahun ke tahun, menjadi alasan DPRD DIY untuk menyoroti hal ini. Selama lima tahun sejak disahkannya UUK DIY, fungsi dewan menjadi *underload* terkait keistimewaan, disisi lain tuntutan dan harapan publik terhadap keistimewaan juga sangat tinggi untuk mengurangi kemiskinan dan menciptakan kesejahteraan masyarakat. DPRD DIY sebagai lembaga publik juga merasa memiliki tanggungjawab untuk mengentaskan

masalah kemiskinan yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta. DPRD DIY tidak dapat menutup mata dengan realitas bahwa terdapat dana transfer dari pemerintah pusat untuk keistimewaan, diluar dana transfer rutin ke daerah. Dana yang terus bergulir dengan besar yang semakin meningkat, tidak diimbangi dengan tujuan dari dana tersebut, yang pada dasarnya untuk kesejahteraan masyarakat. Komplain dari dewan terhadap realitas kemiskinan di Yogyakarta, menjadi alasan yang kuat dewan untuk menyimpulkan bahwa terjadi persoalan dalam ranah implementasi danais tersebut, artinya program – program Pemerintah Daerah DIY yang dirancang dan didanai oleh danais tidak mampu menjawab tuntutan kesejahteraan masyarakat selama keistimewaan berjalan sejauh ini.

Jawaban dari persoalan tersebut diungkapkan oleh Dra. Wredi Wyandani, selaku eksekutif (Pemerintah Daerah DIY) dalam wawancaranya menjelaskan :

“ ...pada prinsipnya sebuah kegiatan tidak boleh dibiayai oleh dua sumber, maksudnya, ketika APBD ya minta, terus minta APBN, ya tidak boleh begitu, danais itu semua yang terkait dengan keistimewaan, untuk membiayai urusan keistimewaan bukan yang lain.. “

Pemerintah Daerah DIY menegaskan bahwa dana istimewa tidak boleh digunakan dengan sembarangan tanpa mekanisme birokrasi yang telah diatur dan atau tanpa konsep kerangka keistimewaan. APBN dan APBD merupakan dua sumber keuangan yang berbeda, sehingga ada batas – batas yang tegas dan jelas dalam penggunaannya, terlebih mengenai program – program pemerintah. Eksekutif berdalih bahwa persoalan di Daerah Istimewa Yogyakarta tidak bisa digeneralisasi dalam satu sudut pandang semata, karena pemerintah harus memperhatikan kaidah – kaidah dalam konsep desentralisasi secara umum dan desentralisasi *asimetris*.

Dewan dianggap terlalu ambisius dan tidak memperdulikan batasan filosofis hingga yuridis terkait dengan penggunaan dana istimewa tersebut untuk mendorong dan menumbuhkan aktivitas social ekonomi masyarakat. Lebih lanjut narasumber mengungkapkan :

“ .. namanya DPRD kan ada konstituen, mungkin aspirasi konstituen yang tidak terakomodir disitu, tapi aspirasi konstituen apakah sesuai dengan keistimewaan yang diatur dalam undang – undang itu, ya tidak bisa *toh* diakomodir oleh danais, ya masuknya APBD, *monggo...* “

Peningkatan transfer dana istimewa dari tahun ke tahun untuk Daerah Istimewa Yogyakarta tidak dapat secara langsung ‘ditabrakkan’ pada masalah – masalah kesejahteraan masyarakat. Keistimewaan mempunyai mekanisme (lima urusan) dalam peraturan perundang – undangan, yang tidak bisa langsung ditafsirkan dengan satu perspektif semata, namun harus sesuai dengan mekanisme tersebut. Terdapat persoalan sudut pandang yang sangat mencolok dalam hal ini antara pemerintah dengan dewan. Sudut pandang pemerintah secara umum adalah pada persoalan teknis birokrasi dalam aturan legal formal, sedangkan sudut pandang dewan berpedoman pada klausul aturan legal formal yang ditafsirkan secara politis.

Poin berikutnya adalah **rekomendasi keempat mengenai sinkronisasi Dana Keistimewaan dengan APBD DIY**, hal tersebut dilihat Dewan sebagai salah satu cara efektif untuk optimalisasi pencapaian kesejahteraan masyarakat. Perspektif tersebut muncul karena realitas sosial yang terjadi di masyarakat yang merasa tidak mendapatkan *benefit* dari dana istimewa yang diberikan pemerintah pusat setiap tahunnya. Hal itu diungkapkan oleh Hasto, dari Sekretariat Bersama

(Sekber) Keistimewaan dalam agenda diskusi ARJI yang dihadiri peneliti pada 11 Desember 2017 di DPRD DIY :

“ ... program keistimewaan belum menyentuh masalah esensial masyarakat, hal itu dikarenakan Pemda DIY tidak melibatkan atau membuka partisipasi masyarakat, keistimewaan baru masalah teknis administratif “

Keistimewaan yang ‘hanya’ dijalankan oleh Pemerintah Daerah DIY selaku eksekutif realitasnya belum mampu diformulasikan untuk menyelesaikan persoalan kesejahteraan masyarakat, danais yang selama ini digunakan oleh pemerintah dinilai masyarakat hanya berkuat pada persoalan administratif semata. Rekomendasi untuk mensinkronasikan danais dengan APBD DIY adalah cara dewan untuk dapat mengakses anggaran publik tersebut, karena selama ini fungsi pengawasan dan fungsi *budgeting* dari DPRD DIY tidak berlaku pada *domain* dana istimewa yang ‘diklaim’ merupakan otoritas dari Pemerintah Pusat melalui Kementerian Keuangan dan Pemerintah Daerah DIY. Akses tersebut diperlukan untuk bersama sama merumuskan formulasi program – program yang dapat memenuhi tujuan daripada keistimewaan DIY, sesuai dengan harapan masyarakat. Pernyataan lebih lanjut diungkapkan oleh Ketua Komisi A (DPRD DIY), Eko Suwanto, S.T., M.Si :

“ ..mudah – mudahan tahun depan kita bisa menerima draftnya (RPJMD 2018 – 2023), dan dibahas untuk merumuskan perencanaan yang lebih baik, untuk menyelaraskan antara tujuan pembangunan di Yogyakarta secara umum dengan tujuan keistimewaan, termasuk di dalamnya adalah sinkronisasi APBD dengan Danais, ini yang saya kira ke depan akan diselaraskan “

Dewan yang tidak memiliki otoritas terhadap ‘keistimewaan’ hanya mampu menggulirkan harapan kepada Pemerintah Daerah DIY yang memegang otoritas

tersebut, secara legal formal ketidakmampuan dewan dalam melakukan pengawasan dapat ditutupi dengan sikap Pemerintah Daerah yang bersedia membuka diri dan bersinergi. *Power* yang dimiliki Pemerintah Daerah DIY selaku eksekutif pada hakekatnya tidak berimbang dengan *power* yang dimiliki oleh DPRD DIY selaku legislatif, hal tersebut menciptakan ketimpangan dalam hubungan kelembagaan yang dibangun, terlebih dalam konteks keistimewaan. Pemerintah Daerah DIY seolah mendikotomikan logika pembangunan secara umum dengan pembangunan dalam bidang keistimewaan. Pemahaman bahwa kesejahteraan masyarakat menjadi pokok dalam pembangunan daerah seharusnya menjadi preferensi utama dalam pengelolaan APBD dan Danais, namun hal itu menjadi 'bias' karena menggunakan sumber pembiayaan yang berbeda, dan pada akhirnya menciptakan *output* yang berbeda pula. Ketidakserasian *output* pembangunan secara umum dan pembangunan keistimewaan ini lah yang menjadi problematika dan bukti bahwa belum adanya kesamaan pandangan antara *stakeholders* dalam kerangka pikir keistimewaan.

Sinkronisasi antara APBD dan Danais menurut eksekutif tidak mungkin dilakukan karena konsep desentralisasi serta aturan mekanisme penganggaran yang berbeda. Dra. Wredi Wyandani (Pemerintah Daerah DIY) dalam wawancaranya mengungkapkan :

“ ... kalau kita berbicara desentralisasi yang simetris, seluruh Indonesia berlaku sama, kalau asimetris yang danais itu untuk asimetrisnya DIY, kalau yang simetris ya ada APBD murni, ada DAU, itu masuknya disitu, tapi ketika berbicara desentralisasi asimetris itu biayanya dari danais ..”

Konsep tersebut tidak memungkinkan eksekutif melakukan sinkronisasi APBD dengan danais yang direkomendasikan oleh dewan. Pemerintah Daerah DIY berpedoman pada pelaksanaan desentralisasi asimetris yang membuat tata kelola danais dan APBD seharusnya memang dibedakan, karena merupakan pengecualian. Pada hakekatnya sebenarnya terdapat kesalahpahaman atau bahkan distorsi informasi konsep dasar mengenai dana istimewa ini, antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah DIY, dan DPRD DIY, sehingga terdapat kesan bahwa danais ini merupakan komoditas yang ‘diperebutkan’ di daerah. Jika memang benar danais adalah dana yang diajukan oleh Pemerintah Daerah DIY kepada Pemerintah Pusat, yang selanjutnya ditransfer langsung dari APBN, maka sebenarnya danais merupakan anggaran dekonsentrasi yang otoritasnya adalah milik dari Pemerintah Pusat, bukan milik dari Daerah Istimewa Yogyakarta. Keistimewaan seharusnya merupakan sebuah praktik desentralisasi yang menyeluruh, artinya bahwa kekuasaan, wewenang, hingga tata kelola anggaran seharusnya diserahkan sepenuhnya kepada daerah, bukan dibawah bayang – bayang dari pemerintah pusat. Desentralisasi berarti pelimpahan kewenangan kepada daerah, yang menjadi prinsip dari pembangunan nasional di Republik Indonesia pasca reformasi. Keistimewaan tidak boleh dijalankan dengan konsep yang semi desentralisasi, sehingga pada akhirnya mengaburkan fungsi – fungsi yang seharusnya dijalankan oleh perangkat penyelenggara daerah.

Poin selanjutnya adalah **rekomendasi keenam mengenai percepatan penyelesaian Raperdais tentang Kebudayaan dan Tata Ruang**. Selama kurun waktu lima tahun, DPRD DIY dan Pemerintah Daerah DIY telah bersinergi

menyelesaikan aturan turunan dari UUK DIY yaitu Raperdais. Lima urusan keistimewaan harus mempunyai aturan turunan Raperdais sebagai instrumen hukum di daerah, narasumber (DPRD DIY) mengungkapkan :

“ ... Alhamdulillah empat perdais sudah selesai, ada satu perdais kebudayaan sekarang yang sedang berproses, mudah – mudahan tahun ini bisa selesai.. “

Sinergitas antara eksekutif dan legislatif dalam menyelesaikan raperdais hampir tidak menemui masalah yang berarti, walaupun terdapat dua raperdais yang beberapa waktu yang lalu sempat mengalami dinamika yang panjang, yaitu raperdais tentang penetapan Gubernur & Wakil Gubernur, dan juga raperdais mengenai pertanahan. Dinamika tersebut tercipta karena dimensi sosial politik yang tinggi, yang ada dalam pembahasan kedua raperdais tersebut. Namun, raperdais mengenai kebudayaan pembahasannya relatif lancar dan akan segera selesai dan disahkan menjadi Perdais. Hal ini menunjukkan bahwa dalam tingkatan hubungan kelembagaan antara DPRD DIY dengan Pemda DIY praktis mempunyai hubungan yang cukup baik dalam hal penyelesaian Raperdais, walaupun secara kuantitas waktu penyelesaian membutuhkan kurang lebih hampir lima tahun untuk lima raperdais. Keseimbangan kedudukan dan kesepahaman dalam ranah ini menjadi kuncinya, DPRD DIY dalam konteks ini masih berpedoman pada aturan legal formal, narasumber (DPRD DIY) menjelaskan :

“ jadi berdasarkan UU No. 13 Tahun 2012 maupun UU No. 23 Tahun 2014, DPRD selain mempunyai kewenangan menyusun Perda dan Perdais bersama Gubernur, juga menyusun APBD bersama Gubernur, juga memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap Pemda DIY“

Beban dan tanggungjawab untuk menyelesaikan Raperdais juga menjadi prinsip dari kedua institusi dan berdampak banyak dalam proses penyelesaian perdais dalam rangka mewujudkan keistimewaan DIY yang diharapkan oleh masyarakat. Aturan keistimewaan mengatur hubungan kelembagaan antara Pemerintah Daerah DIY dengan DPRD DIY sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, namun disisi lain terdapat ruang abu – abu (*gray area*) dalam aturan tersebut, yaitu tidak adanya aturan hukum yang mengatur hubungan keduanya mengenai dana keistimewaan dari pemerintah pusat, artinya hal tersebut bersifat abstrak dalam aturan tersebut, yang berdampak pada ‘terpangkasnya’ kewenangan yang dimiliki oleh dewan sebagai *partner* daripada pemerintah daerah. Raperdais dapat diselesaikan karena aturan dalam UU Keistimewaan yang menjelaskan kedudukan keduanya dalam hal itu. Kejelasan *legal standing* setiap institusi menjadi sangat penting dalam rangka menciptakan iklim komunikasi yang baik, serta meningkatkan produktifitas untuk mewujudkan tujuan keistimewaan DIY. Kabbag Kelembagaan, Pertanahan, dan Tata Ruang, Asisten Keistimewaan DIY (Pemerintah Daerah DIY), menjelaskan bahwa :

“ ...ini prosesnya sudah di Jakarta.. kalau itu sudah bisa cepat, bulan ini (ed. Desember) sudah selesai lima perdais, yang kelembagaan baru di *review*, kemungkinan tahun depan, *ndak tau* bulannya, karena proses politik berbeda dengan proses biasa... “

Penyelesaian perdais sebagai aturan turunan dalam UU Keistimewaan telah rampung seluruhnya, sinergitas kedua institusi penyelenggara pemerintah daerah menjadi faktor utama dalam penyelesaian aturan tersebut. Pemerintah Daerah DIY selaku eksekutif juga membuka konsultasi dengan Kementrian Dalam Negeri RI, agar perdais yang dibuat dan diselesaikan tidak bertentangan dengan aturan yang

lebih tinggi. Proses tersebut berjalan karena pada dasarnya UUK tidak memiliki aturan turunan dalam bentuk PP (Peraturan Pemerintah), namun otoritasnya langsung diberikan melalui Perdas yang dibuat oleh penyelenggara pemerintahan daerah, sehingga walaupun UUK merupakan *lex speciale*, namun harus memperhatikan kaidah – kaidah umum dalam peraturan perundang – undangan. Pemerintah Daerah DIY juga berpendapat bahwa proses politik yang dilakukan bersama DPRD DIY dapat berjalan sesuai yang diharapkan, artinya bahwa proses politik tersebut berhasil, diluar dinamika yang telah terjadi sebelumnya.

Poin terakhir adalah rekomendasi kedelapan mengenai fasilitasi tindak lanjut pelaksanaan pasal 43 UUK DIY. DPRD DIY melihat amanat dalam pasal ini sangat penting, karena hingga saat ini pihak Kasultanan dan Kadipaten belum mengumumkan aturan internal mereka. Oleh karena itu dewan mendorong Pemerintah Daerah DIY untuk segera menindaklanjuti serta memfasilitasinya. Rekomendasi tersebut sebenarnya mencoba menekan pihak Pemerintah Daerah DIY yang dianggap dekat dengan Keraton dan Kadipaten, karena tokoh utama dua institusi tersebut yaitu Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam X juga merupakan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Pihak Pemerintah Daerah DIY menjelaskan, melalui Kabbag Kelembagaan, Pertanahan, dan Tata Ruang, Asisten Keistimewaan, Sekretariat Daerah DIY, Dra. Wredi Wyandani (Pemerintah Daerah DIY), dalam wawancaranya 15 Desember 2017 :

“ ...aturan internal itu yang membuat keraton, kita memfasilitasi, keraton nanti minta kepada Pemda untuk mensosialisasikan, kita gak mengatur dalam itu enggak, mereka mengatur sendiri, jadi harap dibedakan ya lembaganya, keraton dan kadipaten sebagai badan hukum sendiri, kemudian pemda yang tugasnya memfasilitasi, jangan kemudian kita mengatur di

dalam, gak boleh, ini entitas sendiri ..kita gak bisa *ngoyak oyak to, ndang digawe, ndag digawe..* “

Pernyataan ini menjelaskan bahwa Pemerintah Daerah DIY secara birokratis berbeda dengan Keraton dan Kadipaten yang merupakan entitas hukum mandiri dan terlibat dalam keistimewaan, ketiganya merupakan entitas yang berbeda, terlebih secara struktural. Sri Sultan Hamengku Buwono X dan Paku Alam X memang merupakan pemimpin birokrasi di Pemerintah Daerah DIY, namun hal itu tidak bisa langsung disamakan dengan tugas, pokok, dan fungsinya sebagai raja dalam keraton ataupun kadipaten. Kondisi ini yang membuat Pemerintah Daerah DIY memiliki keterbatasan otoritas, karena secara kelembagaan pun keduanya berbeda, harus saling menghormati dan tidak boleh melakukan intervensi ke dalam. Tidak hanya itu, faktor budaya juga menjadi variabel yang tidak bisa dilepaskan dalam upaya membangun komunikasi dengan pihak keraton dan kadipaten. Penyempurnaan aturan internal keraton (*paugeran*) dan mengumumkannya kepada masyarakat setelah itu, merupakan perintah daripada UUK DIY, yang memang sudah sewajarnya DPRD DIY menuntut agar amanat tersebut segera direalisasikan dalam rangka menjalankan keistimewaan dengan seutuhnya, akan tetapi realitas bahwa keraton adalah entitas mandiri dan tidak berhubungan langsung secara kelembagaan, membuat proses tersebut tidaklah bisa berjalan dengan mudah. Etika yang ditunjukkan oleh Pemerintah Daerah DIY sebagai perangkat birokrasi berhubungan langsung dengan Keraton sebagai lambang Kasultanan *Ngayogyakarta Hadiningrat*, menjadi rumit karena tekanan politik yang diberikan dewan terkait dengan *paugeran* tersebut.

A.2. Pengawas *Aposteriori*

Pengawasan bersifat *aposteriori* juga terdapat dalam rekomendasi yang dikeluarkan oleh DPRD DIY. Terdapat tiga dari delapan rekomendasi yang bersifat pengawasan *aposteriori*. Konsep pengawasan ini menjadi konsep pengawasan yang diharapkan efektif dalam rangka melakukan tindakan korektif dalam implementasi kebijakan. Rekomendasi pertama masuk dalam kategorisasi pengawasan *aposteriori*, dimana DPRD DIY memberikan masukan agar **Pemerintah DIY melakukan evaluasi atas pelaksanaan UUK DIY dengan tujuan keistimewaan**. Evaluasi ini menjadi penting, mengingat sudah satu periode jabatan (lima tahun) kinerja Gubernur & Wakil Gubernur dibawah regulasi UUK DIY, sehingga dewan menganggap pelaksanaan keistimewaan tersebut haruslah di evaluasi, agar tetap dalam koridor untuk mencapai tujuan. Ketua Komisi A (DPRD DIY), Eko Suwanto, S.T., M.Si menjelaskan :

“..kedepan kita harapkan untuk bagaimana pembangunan kedepan ini untuk melibatkan partisipasi masyarakat.. “

Dewan berpendapat bahwa keistimewaan selama ini terkesan menjadi sesuatu yang terlalu ‘*private*’, hal itu akan menyebabkan tujuan esensial dari keistimewaan tidak akan dapat tercapai, selain dalam segi pengawasan nya lemah, karena dewan tidak memiliki otoritas penuh untuk itu, kebijakan yang dihasilkan sangat mungkin akan tidak tepat sasaran. Kebijakan yang dibuat dengan pendekatan teknokratis, akan berpola *top down*, dimana apa yang diinginkan oleh pemerintah tidak selalu dibutuhkan oleh masyarakat. Konsep keistimewaan harus dibangun dengan pendekatan partisipatif yang memiliki pola *Bottom Up*, untuk menjamin kebutuhan

masyarakat, sehingga partisipasi masyarakat menjadi hal mutlak yang diperlukan untuk membangun kerangka keistimewaan yang tepat dan benar. Pemerintah Daerah DIY, perlu melakukan koreksi penuh, agar dapat mengakomodasi kepentingan serta kebutuhan masyarakat, karena pada hakekatnya keistimewaan adalah diperuntukkan hanya untuk masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta. Dilihat dari perspektif yang lebih luas, hal ini terjadi karena dewan melihat bahwa fungsi pengawasan dalam hal ini akan lemah, sehingga cara untuk melibatkan masyarakat langsung merupakan solusi terbaik dalam rangka meningkatkan pengawasan pelaksanaan keistimewaan tersebut.

Rekomendasi mengenai evaluasi tersebut langsung direspon oleh Asisten Keistimewaan, Sekretariat Daerah DIY, Dr. Ir. Didik Purwadi, M.Sc. (Pemerintah Daerah DIY) menjelaskan,

“ danais digunakan untuk urusan keistimewaan, kami telah melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan keistimewaan DIY, adapun hasil evaluasi diantaranya adalah presentase kemiskinan tentunya ada penurunan....“

Respon cepat yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah DIY tidak bisa lepas dari sorotan dari masyarakat akan tuntutan mengenai keistimewaan. Masyarakat tentunya memahami kondisi riil yang terjadi, serta berharap banyak perubahan – perubahan yang berdampak baik bagi mereka. Peranan DPRD DIY untuk meminta Pemerintah Daerah DIY melakukan evaluasi telah terjawab, karena pada dasarnya memang permintaan dari rekomendasi tersebut mempunyai sorotan yang cukup tajam, namun pihak eksekutif pada akhirnya tidak serta merta membuka ‘pintu keistimewaan’ bagi legislatif, dengan menekankan bahwa instrument satu satunya yang dapat ditempuh adalah penyampaian aspirasi melalui musyawarah

perencanaan pembangunan daerah, seperti yang diungkapkan oleh narasumber (Pemerintah Daerah DIY) :

“ ... masyarakat jogja pemilik keistimewaan, instrument nya melalui forum musrenbang “

Musrenbang adalah *domain* daripada Pemerintah Daerah DIY selaku eksekutif, dimana instrumen tersebut diklaim sudah cukup untuk menampung aspirasi – aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat mengenai keistimewaan, terlebih pada penggunaan anggaran. Dewan mengharapkan bahwa dalam rangka melibatkan partisipasi masyarakat, seharusnya tingkatan akses masyarakat terhadap keistimewaan bisa lebih dari itu, hal tersebut diungkapkan oleh Ketua Komisi A (DPRD DIY), Eko Suwanto, S.T., M.Si :

“ ..jadi pemda harus menyusun mekanisme perencanaan, mekanisme penganggaran tidak hanya dengan dengan skema musrenbang seperti sekarang ..”

Dewan benar – benar tidak diberi akses untuk danais oleh Pemerintah Daerah DIY, dan menganggap bahwa forum formalitas seperti musrenbang tidak ideal dalam merumuskan program – program atau kebijakan mengenai keistimewaan. Lebih lanjut Pemerintah Daerah DIY akan memulai membuka keran partisipasi masyarakat dengan metode pendekatan yang lebih partisipasif, Dr. Ir. Didik Purwanta, M.Sc. (Pemerintah Daerah DIY) menjelaskan :

“ ...keistimewaan itu berkah atau musibah, keistimewaan diisi dengan perdais – pergub, dan juga partisipasi masyarakat sejak perencanaan tahun depan “

Pembenahan instrument ini menjadi tindakan korektif yang diupayakan oleh Pemerintah Daerah DIY dalam rangka melakukan evaluasi agar dana istimewa

dapat lebih tepat dalam penggunaannya. Keterlibatan masyarakat sejak perencanaan diharapkan akan menjadi solusi dari anggapan bahwa danais selama ini dikelola secara tertutup dan tidak transparan.

Poin selanjutnya adalah **rekomendasi kelima mengenai DPRD DIY bersama Gubernur menyusun Perdais tentang Tata Kelola Dana Keistimewaan**. Rekomendasi ini adalah lanjutan dari rekomendasi sebelumnya, dimana DPRD DIY ingin mendapatkan akses danais tersebut melalui tahap sinkronisasi serta aturan legal formal, dibawah payung Perdais. Danais yang selama ini tidak melibatkan dewan dalam proses perencanaan, pembahasan, penganggaran, pengawasan, serta pertanggungjawabannya dianggap menjadi problematikan utama dalam keistimewaan Yogyakarta. Ekpektasi masyarakat yang tinggi terhadap tata kelola danais, berbanding terbalik dengan realitas kemiskinan dan angka gini rasio di Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam konteks peraturan perundang – undangan, penekanan bahwa tujuan keistimewaan adalah masalah kesejahteraan masyarakat, menjadi hal yang tidak bisa terbantahkan, Asisten Keistimewaan, Sekretariat Daerah DIY, Dr. Ir. Didik Purwadi, M.Sc. (Pemerintah Daerah DIY), menuturkan pada diskusi ARJI yang dihadiri oleh peneliti :

“ ... danais untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, tingkat pengangguran terbuka menurun, ekonomi cenderung membaik pasca 2013”

Klaim tersebut diungkapkan oleh Pemerintah Daerah DIY, bahwa selama ini penggunaan danais dianggap sudah tepat dan sesuai dengan harapan masyarakat serta amanat dari peraturan perundang – undangan. Pendapat dewan bahwa danais yang selama ini diberikan oleh Pemerintah Daerah DIY tidak mampu menjawab

realitas keistimewaan yang dibebankan masyarakat, menjadi alasan yang kuat dewan untuk membuat raperdais mengenai tata kelola danais. Namun, Pemerintah Daerah DIY melalui Asisten Keistimewaan tetap bersikukuh bahwa pelaksanaan keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta ini sudah *on the track*, tidak seperti yang disangkakan oleh DPRD DIY. Perbandingan data pengangguran dan perekonomian menjadi tolok ukur antar kedua institusi tersebut dalam mengklaim keberhasilan atau kegagalan mengenai pelaksanaan keistimewaan, lebih lanjut narasumber (Pemerintah Daerah DIY) menjelaskan :

“...ada masalah sudut pandang kemiskinan, menggunakan tolok ukur pemerintah pusat.. “

Pernyataan tersebut menjadi pembenaran kebijakan – kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Daerah DIY dalam menjalankan keistimewaan selama kurun waktu lima tahun berjalan. Pemerintah Daerah DIY menegaskan bahwa sudut pandang yang digunakan oleh Pemerintah Pusat selama ini tidaklah tepat dalam melihat tingkat kemiskinan di Daerah Istimewa Yogyakarta, pemerintah juga mengklaim mempunyai data pembanding yang lebih tepat untuk memformulasikan kondisi empiris yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta. Hal ini lah yang menciptakan perbedaan cara pandang antara Pemerintah Daerah DIY dengan DPRD DIY, sehingga tidak ada titik temu yang dapat menselaraskan komunikasi antar kedua institusi tersebut.

Kritik juga diberikan kepada pemerintah terkait tata kelola danais yang angkanya meningkat setiap tahunnya, diungkapkan oleh Hasto, Sekretariat Bersama Keistimewaan pada 11 November 2017 :

“ postur anggaran kita bukan hanya sekedar naik, *mindset* urusan keistimewaan hanya ‘*dicantelkan*’, persoalan yang esensi harus dipecahkan melalui program “

Keistimewaan dianggap hanya bersifat abstrak dan tidak jelas arah serta tujuannya, karena seolah menjadi ranah yang tidak terjamah, menyebabkan berlarut – larutnya masalah yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta, yang tidak mampu diselesaikan secara cepat dan tepat. Program – program yang didanai oleh danais diharapkan masyarakat dapat menjadi solusi dari permasalahan yang ada di masyarakat, keistimewaan bukanlah slogan – slogan semata, namun lebih dari itu. Persepsi bahwa keistimewaan itu belum berhasil, dibantah langsung oleh Pemerintah Daerah DIY, melalui Asisten Keistimewaan, Sekretariat Daerah DIY, ia mengungkapkan :

“ ...pembangunan Kawasan wisata menciptakan *multiplayer effect*, selain itu hibah danais juga bisa digunakan, danais disalurkan lewat program – program efektif yang berlandaskan dengan perdais kebudayaan “

Pemerintah Daerah DIY merasa bahwa dana keistimewaan telah diperuntukkan untuk pembangunan – pembangunan yang berdampak baik kepada masyarakat. Pembangunan Kawasan wisata merupakan salah satu metode pendekatan Pemerintah Daerah DIY yang efektif untuk menumbuhkan ekonomi masyarakat, selain itu pemerintah mengklaim bahwa dana hibah telah diberikan pemerintah kepada masyarakat menggunakan danais yang diperuntukkan untuk urusan kebudayaan. Perspektif pemerintah bahwa tidak ada yang salah dengan tata kelola danais selama ini adalah membenaran bahwa kebijakan – kebijakan yang dibuat sudah sesuai dengan apa yang diatur dalam peraturan perundang – undangan. Pemerintah Daerah DIY tetap pada *standing position* nya bahwa danais itu

merupakan hak eksekutif yang diberikan langsung oleh pemerintah pusat, sehingga keterlibatan legislatif dirasa tidak perlu untuk terlibat terlalu dalam, hal itu ditegaskan oleh Kabbag Kelembagaan, Pertanahan, dan Tata Ruang, Asisten Keistimewaan, Dra. Wredi Wyandani dalam wawancaranya memaparkan :

“ danais adalah APBN, APBN itu kan DIY harus mengusulkan program kegiatan, program kegiatan di pusat di verifikasi, disetujui atau tidak, jadi yang menentukan iya dan tidak itu bukan DPRD, tetapi pusat, karena itu dana pusat.. “

Perspektif bahwa danais adalah dana dari pusat menjadi alasan kuat bahwa masalah tata kelola atau program – program yang dibiayai oleh danais konsultasi nya langsung kepada Pemerintah Pusat, bukan dengan DPRD DIY, maka dari itu pemahaman tersebut haruslah dipahami dan dimengerti institusi legislatif. Kesalahpahaman ini menjadi bukti bahwa terdapat indikasi *miss communication* antar kedua institusi dalam melihat dana istimewa, sehingga eksekutif maupun legislatif tetap pada keyakinan nya masing – masing.

Poin terakhir adalah **rekomendasi ketujuh mengenai anjuran gubernur untuk segera menerbitkan Peraturan Gubernur sebagai petunjuk teknis pelaksanaan perdais yang telah diselesaikan oleh DPRD**, Ketua Komisi A DPRD DIY, Eko Suwanto, S.T., M.Si memaparkan :

“ kita minta kepada Gubernur untuk mempercepat pembentukan pergubnya, sebagai pelaksanaan perdais yang telah rampung “

Dewan secara pro aktif memberikan *legal drafting pressure* kepada Pemerintah Daerah DIY selaku eksekutif, agar keistimewaan dapat dijalankan dengan koridor hukum yang lengkap dan utuh. Pada prinsipnya UUK DIY tidak mempunyai PP (Peraturan Pemerintah) untuk menjalankan UU tersebut, sehingga Perdais

diberikan kewenangan untuk menjadi instrument turunan langsung dari UUK, atau dalam artian sebagai instrument hukum yang dijalankan di daerah. Perdais yang telah disusun dan disahkan mengatur lima urusan keistimewaan, yang dijalankan dengan peraturan gubernur sebagai aturan teknisnya. Keistimewaan disusun melalui perangkat atau instrument hukumnya terlebih dahulu sebagai kerangka awal pelaksanaan. Aturan atau regulasi (payung hukum) menjadi sangat penting untuk menghindari kesalahan – kesalahan birokrasi yang berakibat buruk bagi pelaksana yaitu Pemerintah Daerah DIY. DPRD DIY berpandangan bahwa ketika kerangka hukum sudah lengkap, maka keistimewaan bisa berjalan sesuai dengan harapan, dan dewan juga dapat masuk untuk melakukan pengawasan (*controlling*) terhadap kebijakan – kebijakan keistimewaan yang dijalankan, bahkan hingga pelaksanaannya pada tingkat Kabupaten/Kota. Desakan agar pergub dari perdais segera diterbitkan merupakan bentuk komitmen DPRD DIY terhadap keistimewaan yang diberikan kepala Daerah Istimewa Yogyakarta. Pemerintah Daerah DIY tidak dapat serta merta untuk segera menerbitkan pergub sebagai pelaksana teknis perdais, pemerintah juga harus berhati – hati dalam proses nya serta memperhatikan arahan – arahan dari pemerintah pusat terkait aturan tersebut, diperlukan proses birokrasi dan komunikasi panjang yang tidak mudah. Hal itu juga diungkapkan oleh narasumber, Dra. Wredi Wyandani dalam wawancaranya :

“ Perdaisnya sekarang sedang diverifikasi, diharmonisasi di pusat, tapi kalau memang dari sana sudah *oke*, biasanya ada catatan catatan, dan daerah wajib untuk menyesuaikan rekomendasi itu, setelah rekomendasi terakomodir, baru ditetapkan..”

Dalam konsep pelaksanaan desentralisasi dalam negara kesatuan, urusan – urusan tidak dapat diserahkan sepenuhnya kepada daerah, karena persoalan hukum

(*yustisi*) adalah urusan daripada pemerintah pusat, berbeda halnya dengan konsep federal, yang setiap daerahnya mempunyai *yuridiksi* yang otonom, serta dapat bertentangan dengan aturan dari pusat. Kerangka ini lah yang membuat Pemerintah Daerah DIY selaku eksekutif sangat berhati – hati dalam penyusunan aturan formal hingga peraturan yang bersifat teknis.

B. Pola Hubungan Eksekutif dan Legislatif

Pola hubungan yang terbentuk diantara Pemerintah Daerah DIY selaku eksekutif dan DPRD DIY selaku legislatif secara kelembagaan diatur dalam Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY, keduanya merupakan unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara aspek hukum formal, keduanya mempunyai posisi yang setara (*equal*), diatur pada Pasal 8 ayat 1 dan 2 UUK DIY :

“ (1) DIY memiliki bentuk dan susunan pemerintahan yang bersifat istimewa ; (2) Pemerintahan Daerah DIY terdiri atas Pemerintah Daerah DIY dan DPRD DIY “

Hal tersebut berarti bahwa status keistimewaan bukanlah hanya milik eksekutif (Pemerintah Daerah DIY), namun juga dimiliki oleh legislatif (DPRD DIY), tanpa menghilangkan substansi hubungan kelembagaan yang telah diatur dalam Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Hubungan antara Pemerintah Daerah DIY dengan DPRD DIY mempunyai *culture* yang sedikit berbeda dengan yang lainnya, itu dikarenakan terdapat budaya *ewuh pakewuh*, Kasubbag Tata Praja, Asisten Pemerintahan, Sekretariat Daerah DIY, Ibu Tina memaparkan dalam wawancaranya pada 22 November 2017 :

“ budaya *ewuh pakewuh* yang ada di Yogyakarta, mempengaruhi hubungan komunikasi antara Pemerintah Daerah DIY dan DPRD DIY, secara umum hubungan keduanya baik, lebih santun dalam berbagai hal dibanding yang lain “

Ewuh Pakewuh menjadi landasan atau faktor yang melatarbelakangi hubungan kelembagaan, walaupun tidak secara terbuka diakui oleh institusi. Hubungan ini lah yang terbangun disamping hubungan formal antar institusi. Hubungan formal yang telah diatur undang – undang secara tegas menjelaskan tugas, pokok, dan fungsi masing – masing lembaga, namun hubungan tersebut tidak dapat dilihat dalam konteks yuridis formal saja, akan tetapi kondisi tersebut secara makro juga harus dilihat dalam konteks atau lingkup pelaksanaan desentralisasi *asimetris* di Daerah Istimewa Yogyakarta. Pengaruh budaya tidak dapat terlepas dari hubungan kedua institusi tersebut, karena budaya mempunyai posisi yang strategis dalam menentukan efektifitas komunikasi di antara keduanya. Budaya *Ewuh Pakewuh* tersebut dapat menjadi pisau bermata dua, disamping mampu membuat hubungan kedua institusi menjadi lebih santun dan tidak menimbulkan ‘keduhan politik’ yang berakibat buruk, namun dapat pula berakibat tidak efektifnya fungsi – fungsi legislatif yang dijalankan oleh dewan, karena hanya akan bersifat prosedural semata, tidak bersifat substantif, dan menciptakan kekuatan politik pada diri eksekutif yang tidak berimbang dengan legislatif.

Pendekatan hubungan kelembagaan tidak dapat disamakan dengan daerah lain, karena faktor budaya yang kuat, serta aktor yang terdapat pada institusi eksekutif. Sultan Hamengku Buwono yang menjadi raja dan merangkap sebagai Gubernur DIY menjadi faktor utama dalam dinamika hubungan kelembagaan kedua institusi tersebut, terlebih Sultan bukanlah aktor politik yang diusung oleh

partai politik dan terpilih melalui kontestasi politik (Pemilihan Kepala Daerah), namun ia terpilih dan memimpin institusi eksekutif berdasarkan konsep penetapan menurut UUK DIY. Tidak berlakunya aturan maksimal dua perodesasi jabatan kepala daerah, menambah *bargaining* yang dimiliki oleh eksekutif, sehingga menciptakan pemusatan kekuasaan yang tidak dapat diimbangi oleh legislatif. Oleh karena itu, persoalan substansial yang ada dalam hubungan kelembagaan antara Pemerintah Daerah DIY dengan DPRD DIY, lebih lanjut secara implisit hal tersebut diungkapkan oleh narasumber :

“ saya tidak ingin ceritakan dan tidak ingin buka, tidak elok dengan konteks akademis, saya tidak ingin berkomentar “

Pernyataan tersebut membuktikan bahwa terdapat persoalan serius mengenai hubungan kelembagaan diantara keduanya, terdapat indikasi bahwa posisi Sultan Hamengku Buwono sebagai Gubernur DIY, yang mempunyai legitimasi kekuasaan secara politik dan kultural dalam konteks UUK, menciptakan jarak dengan perangkat birokrasi dibawahnya yang bermitra langsung dengan DPRD DIY.

Dalam sudut pandang UUK DIY, kedua lembaga merupakan unsur penyelenggara pemerintah daerah yang menjalankan keistimewaan secara bersama – sama, akan tetapi realitas yang terjadi tidak demikian, proporsi keseimbangan kewenangan dan kedudukan yang diberikan oleh aturan perundang – undangan pada hakekatnya tidak dapat dijalankan sebagaimana mestinya, karena faktor, sosial, politik, dan kultural menciptakan kompleksitas hubungan antar kedua institusi tersebut. Hubungan yang kurang baik tersebut selama ini seperti tertutup oleh dominasi kekuasaan yang dimiliki oleh Sultan Hamengku Buwono selaku pemimpin perangkat birokrasi (Pemerintah Daerah DIY), dalam artian jarak antar

kedua intitusi tersebut terlampaui jauh. Hal tersebut diungkapkan oleh staff Bagian Protokoler, di Sekretariat Dewan DPRD DIY pada November 2017 kepada peneliti,

“ Jika DPRD DIY memanggil Gubernur atau Wakil Gubernur untuk rapat, yang datang biasanya hanya setingkat Kabbag “

Fenomena politik tersebut tidak dapat dipungkiri, serta dapat menjelaskan kondisi hubungan kelembagaan yang terjadi. Institusi legislatif yang dianggap merupakan perwakilan masyarakat DIY menjadi tidak efektif dalam menjalankan tugas, pokok, dan fungsinya.

Eksekutif seolah menjadi pelaksana tunggal keistimewaan, dengan posisi legislatif yang hanya dijadikan ‘*supporting*’ untuk menjalankan hubungan dalam kerangka peraturan perundang – undangan. Sehingga hubungan yang dibangun bukanlah sebuah hubungan dengan konsep *check and balances* untuk mewujudkan keseimbangan peranan serta menciptakan kebijakan – kebijakan efektif, namun hanya pada tataran hubungan formalitas institusi semata. Kondisi ini merupakan kondisi hubungan yang tidak baik, karena dengan berkurangnya atau bahkan hilangnya pengaruh dari legislatif, maka praktis eksekutif akan menjadi lembaga yang tidak dapat dikontrol.

Dilihat dari sudut pandang administratif, Pemerintah Daerah DIY dalam menjalankan birokrasinya mempunyai sikap yang sangat patuh terhadap aturan, yaitu dengan landasan UUK DIY dalam menjalankan keistimewaan. Kasubag Tata Praja, Sekretaris Daerah DIY menuturkan bahwa

“ urusan suksesi (pelantikan) Gubernur misalnya, yang telah selesai kami laksanakan beberapa waktu yang lalu, kami harus sesuai dengan regulasi yang ada “

Hal itu menunjukkan, urusan birokrasi di Pemerintah Daerah DIY dibangun dengan professional sesuai dengan pedoman pada UUK DIY, tanpa menghiraukan urusan – urusan politik. Namun, sebenarnya hubungan antar kedua institusi tersebut dibangun dengan kekuatan politik yang tidak berimbang, peranan yang dimiliki oleh DPRD DIY sebagai unsur pengawas pemerintah daerah juga menjadi tidak efektif. Komunikasi yang dibangun selama ini berjalan dengan lancar, karena adanya aparatur pemerintah di Sekretariat DPRD, artinya bahwa komunikasi yang berjalan hanya dalam tataran birokratis formal, namun komunikasi secara politis tidak sesuai dengan kondisi yang ideal, seperti yang diungkapkan lebih lanjut :

“ Komunikasi berjalan karena ada rekan kami dari Tata Praja yang ditempatkan di Sekreariat Dewan “

Persoalan hubungan kelembagaan antara Pemerintah Daerah DIY dengan DPRD DIY tersebut juga dikonfirmasi oleh Ketua Komisi A DPRD DIY, Eko Suwanto, S.T., M.Si dalam *Talkshow* Aspirasi Rakyat Jogja Istimewa (ARJI) yang dihadiri peneliti pada 11 Desember 2017 di Gedung DPRD DIY :

“ DPRD DIY tidak terlibat dalam penyusunan Danais, pada prinsipnya APBD itu untuk masyarakat, lebih baik disinkronisasikan “

Konsep keistimewaan DIY seolah dijalankan oleh satu pihak secara ‘eksklusif’, tanpa melibatkan unsur DPRD DIY sebagai penyelenggara pemerintah daerah yang oleh undang – undang juga diberikan tugas menjalankan keistimewaan. DPRD DIY menjadi institusi yang pasif dalam menjalankan keistimewaan tersebut, atau secara kelembagaan menjadi *underload* dalam tugas pokok dan fungsinya. Komunikasi yang tidak efektif menjadi salah satu penyebab hubungan kelembagaan tersebut tidak bisa berjalan sebagai mana mestinya, karena setiap institusi mempunyai ‘ego-

sektoral', sehingga *standing position* mereka tidak berubah. *Standing Position* yang dimaksud adalah, keistimewaan menjadi *previlage* dari satu institusi semata (eksekutif), sedangkan institusi lain (legislatif) tidak turut dilibatkan, faktor lain di samping kedua institusi tersebut juga mempengaruhinya, yaitu keraton sebagai subjek hukum yang diakui, sehingga pada praktiknya terdapat tiga actor dalam hubungan kelembagaan dalam konteks keistimewaan ini. Faktor tersebut dinyatakan oleh Dra. Wredi Wyandani, Kabag. Kelembagaan, Pertanahan, dan Tata Ruang, Asisten Keistimewaan, Sekretaris Daerah DIY dalam wawancaranya pada 15 Desember 2017 :

“ Keraton itu merupakan subjek hukum, kami sebagai pemerintah daerah memfasilitasi kebutuhan keraton dalam keistimewaan ini “

Keraton menjadi dimensi lain dalam hubungan kelembagaan antara Pemerintah Daerah DIY dengan DPRD DIY, yang tidak diatur secara formal di Undang – Undang Keistimewaan. Keraton menjadi subjek hukum yang sangat mempengaruhi posisi Pemerintah Daerah DIY dalam setiap pengambilan keputusan mengenai keistimewaan. Kondisi ini lah yang tidak diatur dalam UUK DIY maupun Perdais, sehingga sering terjadi distorsi informasi yang mengakibatkan kesalahpahaman antar kedua institusi tersebut. Pada prinsipnya, keraton sebenarnya harus ditempatkan menjadi salah satu pilar penting dalam hubungan kelembagaan antara Pemerintah Daerah DIY dengan DPRD DIY, sehingga kolaborasi ketiga dapat berjalan dengan baik untuk mewujudkan esensi daripada tujuan keistimewaan.

Tekanan yang diberikan dewan kepada pemerintah menjadi titik balik yang diharapkan agar fungsi pengawasan terkait dengan keistimewaan dapat berjalan sebagaimana mestinya. Klausul bahwa rekomendasi tersebut memiliki dimensi tekanan politik kepada Gubernur, menegaskan posisi dewan dalam pelaksanaan keistimewaan. Lebih lanjut diungkapkan oleh narasumber terkait rekomendasi tersebut :

“ ...bagi kami bukan tekanan, karena kami sudah melaksanakan, tidak usah ditekan saja sudah jalan, hanya kalau yang saya rasakan mungkin sosialisasinya yang kurang, sehingga apa yang kami perbuat itu tidak diketahui oleh masyarakat...”

Pemerintah sebenarnya menyadari bahwa masalah yang timbul terkait keistimewaan sebenarnya adalah persoalan kurangnya sosialisasi kepada masyarakat terkait pelaksanaan keistimewaan. Hal itu menyebabkan masyarakat bahkan hingga anggota dewan, tidak mengetahui apa yang sudah dilakukan oleh pemerintah mengenai keistimewaan.

Kondisi tersebut sebenarnya merupakan *problem* kurang efektifnya komunikasi yang dibangun oleh pemerintah dengan *stakeholders*, karena perlu disadari bahwa keistimewaan merupakan ‘hak publik’ dalam artian masyarakat sangat berwenang untuk mengetahui segala hal mengenai itu. Pola komunikasi tersebut, secara tidak langsung mencerminkan dampak budaya kerajaan dalam perangkat birokrasi di Daerah Istimewa Yogyakarta, dimana keistimewaan dimaknai sebagai ‘hak raja’ maka berdampak pada konsep pengambilan keputusan berdasarkan inisiatif atau kehendak raja secara mandiri dan hierarkis, tanpa perlu diketahui oleh masyarakat. Namun, juga terdapat kesan bahwa rekomendasi yang

dikeluarkan dewan tersebut tidak dianggap sebagai *warning* oleh pemerintah, dengan alasan bahwa pemerintah telah melakukan segala hal dalam rekomendasi tersebut.

Oleh karena itu, pola hubungan kelembagaan antara Pemerintah Daerah DIY dengan DPRD DIY akan dapat dilihat dari pelaksanaan delapan rekomendasi yang dikeluarkan oleh Panitia Khusus (Pansus) DPRD DIY mengenai UUK DIY. Rekomendasi berdasarkan sifat *Apriori* dan *Aposteriori* menjadi landasan dari efektifitas Fungsi Pengawasan yang dijalankan oleh DPRD DIY. Secara umum terdapat tiga kerangka pikir utama dalam rekomendasi yang dikeluarkan oleh DPRD DIY, yang pertama yaitu adalah kerangka hukum keistimewaan, kedua adalah mengenai dana keistimewaan, dan ketiga adalah dampak keistimewaan. Rekomendasi pertama, mengenai evaluasi pelaksanaan UUK DIY, dewan dalam hal ini telah meminta Pemda DIY untuk melakukan evaluasi pelaksanaan keistimewaan, dan pada akhir tahun 2017 rekomendasi pertama ini telah dilaksanakan oleh Pemda DIY selaku eksekutif. Dalam pelaksanaan rekomendasi pertama tersebut, harapan dewan agar Pemda DIY membuka partisipasi diwujudkan dengan rencana untuk lebih mendorong partisipasi masyarakat, hal itu akan diakomodasi pada RPJMD 2018 – 2023 yang akan dibahas bersama dewan.

Namun, konsep partisipasi yang diharapkan dewan berbeda dengan yang akan dilaksanakan oleh Pemda DIY. Sehingga secara formal rekomendasi dari dewan tersebut dapat dipenuhi oleh Pemda DIY, namun dalam konteks substansial, sesungguhnya apa yang diharapkan oleh dewan tidak tercapai. Rekomendasi

pertama ini, berpola *executive heavy*, karena pada proses implementasinya, kebijakan yang diambil oleh eksekutif tersebut, tidak berasal dari hasil fungsi pengawasan yang dikeluarkan oleh dewan, namun atas inisiatif mandiri. Rekomendasi kedua mengenai penguatan dan fasilitasi kelembagaan untuk keistimewaan, rekomendasi ini merupakan tindak lanjut dari kerangka hukum keistimewaan yang telah ditetapkan. Kelembagaan dipandang sebagai *tools* untuk menjalankan keistimewaan, oleh karena itu dalam pelaksanaannya, kedua institusi mempunyai pemahaman yang sama untuk merumuskan konsep yang tepat untuk persoalan kelembagaan.

Rekomendasi ini dalam pelaksanaannya berpola *check and balances*, dimana dalam masalah ini sinergitas antara eksekutif dan legislatif mampu terbentuk karena *standing position* yang telah diberikan oleh UUK dan berada dalam *frame* yang sama untuk konteks keistimewaan. Rekomendasi yang ketiga, mengenai danais untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat, antara Pemerintah Daerah DIY dengan DPRD DIY mempunyai dua sudut pandang yang berbeda. Perbedaan sudut pandang itu menjadi sangat tajam karena *standing position* yang digunakan setiap instansi berbeda dalam memandang konteks kesejahteraan masyarakat. Eksekutif dalam hal ini tetap bersikukuh bahwa keistimewaan pelaksanaan telah sesuai dengan tujuan keistimewaan yaitu kesejahteraan rakyat, dengan program – program berdasarkan konsep kebudayaan dan peraturan – peraturan yang ada. Namun, dewan merasa realitas sosial berdasarkan data – data empiris yang dirilis, menjadi jawaban tidak tepatnya program – program keistimewaan yang dijalankan oleh pemerintah.

Ketetapan sikap pada diri eksekutif terhadap persoalan ini menjadikan pelaksanaan rekomendasi ini berpola *executive heavy*. Rekomendasi yang keempat, adalah mengenai sinkronisasi danais dengan APBD, dalam pelaksanaannya eksekutif tidak berkenan dengan konsep tersebut. Eksekutif berdalih bahwa danais dan APBD merupakan dua urusan yang berbeda, dalam artian adalah bahwa danais merupakan otoritas Pemda DIY dengan Pemerintah Pusat, sedangkan APBD adalah *domain* dari daerah. Persoalan ini dilihat oleh dewan sebagai upaya mendikotomikan persoalan keistimewaan yang outputnya adalah sama sama untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, rekomendasi ini berpola *executive heavy*, karena eksekutif tidak membuka komunikasi dengan dewan terkait danais, dan rekomendasi tersebut dianggap tidak perlu dilaksanakan.

Rekomendasi kelima adalah mengenai penyusunan perdais tentang tata kelola danais. Rekomendasi ini merupakan lanjutan dari rekomendasi sebelumnya yaitu mengenai sinkronisasi danais dengan APBD, jika direview bahwa hal ini ditolak oleh eksekutif karena perbedaan otoritas dari tata kelola keuangan tersebut. Saling klaim data sebagai tolok ukur pembangunan antara eksekutif dan legislatif, menjadi problem utama yang terjadi dalam hubungan kelembagaan, sehingga terbentuk pola *executive heavy*. Rekomendasi keenam adalah mengenai percepatan penyelesaian raperdais tentang kebudayaan dan tata ruang. Penyelesaian raperdais untuk urusan – urusan utama keistimewaan telah dirampungkan oleh kedua institusi, namun memang terdapat dinamika yang ditimbulkan karena dimensi sosial politik yang tinggi, serta juga membutuhkan kuantitas waktu yang lama.

Pola yang terbentuk dalam pelaksanaan rekomendasi ini adalah pola *check and balances*, karena kolaborasi yang baik antar dua institusi yang menciptakan sinergitas. Rekomendasi ketujuh adalah mengenai desakan untuk segera menerbitkan pergub pelaksanaan perdais. Rekomendasi ini juga dapat dilaksanakan dengan baik oleh eksekutif, sebagai instrumen hukum pelaksanaan keistimewaan, sehingga pola yang terbentuk adalah pola *check and balances*. Rekomendasi kedelapan, mengenai fasilitasi tindak lanjut pelaksanaan pasal 43 UUK DIY tentang *paugeran*. Rekomendasi ini tidak benar – benar diperhatikan secara langsung, karena dalam konteks kelembagaan, eksekutif dan keraton merupakan kedua entitas yang berbeda, walaupun berada pada satu aktor yang sama, yaitu Sultan Hamengku Buwono X. Oleh karena itu, pola yang terbentuk dari pelaksanaan rekomendasi ini adalah *executive heavy*, karena arogansi eksekutif terlihat pada komunikasi searah yang dilakukan dengan pihak keraton, dan sikap kurang memprioritaskan amanat dari UU Keistimewaan tersebut, serta kurang memperhatikan tekanan yang diartikulasikan oleh dewan dalam rekomendasi ini.

Hubungan antara Pemerintah Daerah DIY dengan DPRD DIY dilihat dari pelaksanaan delapan rekomendasi yang dikeluarkan, dapat menjelaskan pola – pola hubungan kelembagaan yang terbentuk. Pola yang terbentuk dalam hubungan kelembagaan tersebut adalah pola *executive heavy*, dimana dominasi kewenangan eksekutif sangatlah terlihat dalam konteks pelaksanaan keistimewaan. Dominasi tersebut ditunjukkan oleh lima dari delapan rekomendasi membentuk pola dominasi eksekutif, dalam artian bahwa kewenangan menjalankan keistimewaan tidak dibagi secara berimbang dengan dewan, namun justru menunjukkan bahwa eksekutif

menjadi aktor utama karena berbagai faktor – faktor yang terbangun. Ketidakseimbangan hubungan kelembagaan yang terbangun dikarenakan pertama adalah persoalan pemahaman regulasi (UUK DIY), yang menjadikan proses pelaksanaan keistimewaan menjadi berada di satu pihak dan yang kedua adalah aktor dari eksekutif yang secara tidak langsung berdampak besar pada relasi kedua institusi. Disamping kedua factor utama tersebut, factor pendukung yaitu mengenai otoritas perihal dana istimewa menjadi konteks yang tidak bisa dilepaskan dari kedua institusi terkait pelaksanaan keistimewaan.

Secara filosofis, keistimewaan merupakan asas desentralisasi, yang secara khusus merupakan praktik desentralisasi asimetris. Desentralisasi mengandung pengertian pelimpahan kekuasaan, artinya bahwa seharusnya Daerah Istimewa Yogyakarta diberikan kebebasan untuk mengelola daerahnya secara mandiri, terlebih terdapat label ‘otonomi khusus’. Pemerintah harus menghormati daerah – daerah yang berciri khusus atau istimewa berdasarkan amanat Undang – Undang Dasar, dengan tidak mencampuri urusan – urusan yang telah dilimpahkan.

Jika menilik asal usul pemberian danais yang pada akhirnya secara garis besar disinggung dalam rekomendasi pengawasan pelaksanaan UUK DIY, bahwa danais seolah menjadi anggaran dekonsentrasi dari pemerintah pusat ke daerah, bukan merupakan anggaran desentralisasi seperti Dana Alokasi Umum (DAU), yang dalam tata kelola nya diserahkan secara penuh kepada penyelenggara pemerintahan daerah (Pemerintah Daerah & DPRD). Hal ini menjadi persoalan dasar, mengingat dapat disimpulkan bahwa keistimewaan bukanlah sebuah praktik desentralisasi asimetris yang memiliki kewenangan yang bebas, akan tetapi adalah

praktik desentralisasi asimetris yang terbatas, yang secara tidak langsung mereduksi otoritas dewan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Secara umum, dalam hubungan kelembagaan antara Pemerintah Daerah DIY dan DPRD DIY terkait keistimewaan, respon positif dari rekomendasi tersebut didapatkan dalam hal yang bersifat administratif atau yang bersifat *legal formal*, sebaliknya, respon negatif dari rekomendasi tersebut didapatkan dalam persoalan sumber ekonomi, kekuasaan politik, serta implementasinya. Alasan kelemahan pengawasan dewan adalah karena kedudukan kedua institusi penyelenggara pemerintah daerah yang tidak seimbang, dan juga pengaturan otoritas yang tidak sepadan dalam peraturan perundang – undangan.

Tabel 5.1. Analisis Fungsi Pengawasan DPRD DIY terhadap Pelaksanaan Rekomendasi UUK DIY

No.	Rekomendasi Dewan (Fungsi Pengawasan)	Respon (Efektifitas) Rekomendasi	Analisis
1.	Pemerintah Daerah DIY melakukan evaluasi atas pelaksanaan UUK DIY selama ini dihubungkan dengan target pencapaian tujuan pengaturan Keistimewaan	Rekomendasi Dewan direspon positif (diterima) oleh Pemerintah Daerah DIY, dengan alasan tertentu. a) Yang dilaksanakan : Pemerintah Daerah DIY melalui Asisten Keistimewaan, telah melakukan evaluasi mengenai pelaksanaan UUK DIY. b) Yang tidak dilaksanakan : eksekutif mengklaim bahwa keistimewaan telah mencapai target pencapaian dan tujuannya, yaitu mengenai persoalan kesejahteraan masyarakat.	Terjadi perbedaan tolok ukur mengenai kesejahteraan antara eksekutif dan legislatif
2.	Pemerintah Daerah DIY melakukan penguatan dan fasilitasi kelembagaan yang mampu urusan keistimewaan sampai pada level pemerintah kabupaten/kota agar pelaksanaan keistimewaan DIY dapat dilaksanakan dengan lebih maksimal	Rekomendasi Dewan direspon positif (diterima) oleh Pemerintah Daerah DIY. a) Yang dilaksanakan : Pemerintah Daerah DIY menerima usulan DPRD DIY dalam rangka membentuk kelembagaan baru untuk keistimewaan, namun eksekutif masih memformulasikan kelembagaan keistimewaan untuk tingkat kabupaten/kota.	Terbentuknya <i>Param Poro Projo</i> , sebagai awal penguatan kelembagaan keistimewaan
3.	Pemerintah Daerah DIY mengarahkan program kegiatan yang didanai dengan danais mampu menumbuhkan dan mendorong aktivitas pembangunan social ekonomi masyarakat sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman	Rekomendasi Dewan direspon negatif (ditolak) oleh Pemerintah Daerah DIY. a) Yang ditindaklanjuti : Pemerintah Daerah DIY merasa bahwa danais selama ini telah digunakan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat	Terdapat perbedaan penafsiran antara Legislatif dan Eksekutif terkait

	masyarakat sebagaimana termaktub dalam Pasal 5 ayat (1) huruf b UUK DIY	b) Yang tidak ditindaklanjuti : Pemerintah Daerah DIY tidak bersedia menggunakan danais program – program yang telah didanai oleh APBD.	penggunaan Danais.
4.	Pemerintah Daerah DIY bersama DPRD DIY melakukan sinkronisasi danais dengan dana yang bersumber dari APBD DIY untuk optimalisasi kesejahteraan masyarakat	Rekomendasi Dewan direspon secara negatif (ditolak) oleh Pemerintah Daerah DIY. a) Yang ditindaklanjuti : - b) Yang tidak ditindaklanjuti : Pemerintah Daerah DIY menyatakan bahwa sinkronisasi APBD dengan Danais tidak bisa dilakukan karena pola anggaran yang berbeda. Bahwa danais merupakan anggaran dekosentrasi ‘khusus’ dari pemerintah pusat ke daerah, sehingga aksesnya terbatas.	Danais bersifat anggaran dekonsentrasi yang digunakan untuk urusan desentralisasi asimetris.
5.	DPRD DIY bersama Gubernur menyusun Perdais tentang Tata Kelola dan Pengelolaan Danais.	Rekomendasi Dewan direspon secara negatif (ditolak) oleh Pemerintah Daerah DIY. a) Yang ditindaklanjuti : DPRD DIY dapat terlibat mengenai tata kelola danais, namun hanya terbatas dalam mekanisme musrenbang secara formal. b) Yang tidak ditindaklanjuti : Pemerintah Daerah DIY enggan membuka akses tata kelola danais dengan DPRD DIY, karena hal tersebut diklaim merupakan <i>domain</i> eksekutif, dan secara prinsip adalah bentuk desentralisasi asimetris.	Akses Danais tidak bisa digunakan diluar urusan keistimewaan menurut UUK DIY.

6.	Mengacu Surat Mendagri No. 188/4455/SJ, tanggal 23 November 2016 Perihal Percepatan Penyelesaian Perdais DIY, maka Pemerintah Daerah DIY untuk segera menyelesaikan penyusunan Raperdais tentang Kebudayaan dan Tata Ruang Keistimewaan agar dibahas di DPRD DIY sebelum berakhirnya masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY periode 2012 – 2017.	Rekomendasi Dewan direspon secara positif (diterima) oleh Pemerintah Daerah DIY. a) Yang ditindaklanjuti : Raperdais tentang kebudayaan dan tata ruang telah diselesaikan oleh kedua institusi dalam proses politik yang cukup panjang, kondisi ini tercipta karena kejelasan <i>legal standing</i> , antara Pemerintah Daerah DIY dengan DPRD DIY dalam menjalankan otoritas yang diberikan oleh UUK DIY. b) Yang tidak ditindaklanjuti : -	Raperdais urusan keistimewaan telah dirampungkan
7.	Gubernur segera menerbitkan Peraturan Gubernur sebagai pelaksanaan peraturan daerah istimewa yang sudah ditetapkan.	Rekomendasi Dewan direspon secara positif (diterima) oleh Pemerintah Daerah DIY. a) Yang ditindaklanjuti : Pemerintah Daerah DIY dalam prosesnya sedang menyelesaikan pergub – pergub untuk perdais, namun penyelesaiannya haruslah memperhatikan arahan – arahan atau rekomendasi dari pemerintah pusat. b) Yang tidak ditindaklanjuti : -	Desentralisasi asimetris tidak dapat dijalankan sepenuhnya dengan mandiri
8.	Pemerintah Daerah DIY untuk segera memfasilitasi tindak lanjut proses pelaksanaan pasal 43 UUK DIY	Rekomendasi Dewan direspon secara negatif (ditolak) oleh Pemerintah Daerah DIY, dengan alasan tertentu. a) Yang ditindaklanjuti : - b) Yang tidak ditindaklanjuti : Pemerintah Daerah DIY tidak dapat memaksa Keraton dan kadipaten yang merupakan subjek hukum untuk segera menyelesaikan dan menyempurnakan aturan internalnya, walaupun realitasnya kedua institusi tersebut memiliki aktor yang sama dalam pemerintahan, walaupun secara birokrasi tidak terhubung secara langsung.	Keraton menjadi pihak ketiga diluar eksekutif dan legislatif yang berperan sangat penting dalam keistimewaan.

Pelaksanaan keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta pada praktiknya bukanlah pelaksanaan desentralisasi asimetris yang seutuhnya, terbukti dengan masih dominan nya peran pemerintah pusat dan kurang maksimalnya unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Peran pemerintah pusat terdapat pada sektor – sektor sentral, seperti anggaran dana istimewa yang diberikan setiap tahun untuk urusan keistimewaan, serta pada tataran peraturan perundang – undangan. Dominasi itu menyebabkan dewan lokal yaitu DPRD DIY, tereduksi kewenangannya, terlebih mengenai persoalan pengawasan.

Keberadaan dana istimewa pada hakekatnya untuk pelaksanaan desentralisasi, yang seharusnya merupakan hak dari penyelenggara pemerintah daerah, ternyata dalam implementasinya anggaran itu bersifat dekonsentrasi. Kondisi ini dibuktikan dengan keterangan narasumber yang menyebutkan bahwa anggaran tersebut disusun oleh Pemerintah Daerah DIY dan diajukan kepada pemerintah pusat, dimana pertanggungjawabannya langsung kepada pemerintah pusat. Segala sesuatu yang berkaitan dengan danais diklaim merupakan ranah dari eksekutif, karena dianggap masuk dalam tahapan teknis birokrasi.

Maka dari itu, klaim tersebut menciptakan perbedaan persepsi antara legislatif dan eksekutif mengenai masalah anggaran (danais). Kedua institusi mempunyai pandangan masing – masing dalam melihat hal tersebut. Hal ini menyebabkan pelaksanaan keistimewaan dijalankan secara parsial, karena kedudukan dewan (*standing position*) yang akhirnya melemah.

Selanjutnya adalah bahwa Pemerintah Daerah DIY yang bersikap sangat bergantung dengan konsultasi kepada pemerintah pusat terkait produk peraturan

perundang – undangan keistimewaan yang dihasilkan bersama dewan, menjadi fakta empirik bahwa domain keistimewaan ternyata hanya dijalankan pada satu institusi semata. Artinya eksekutif sebagai penyelenggara pemerintahan daerah tidak efektif dalam membangun sinergitas dengan legislatif, atau dengan kata lain desentralisasi yang dijalankan tidak mandiri. Perbedaan persepsi mengenai beberapa persoalan keistimewaan yang terjadi diantara legislatif dan eksekutif secara garis besar menggeser kerangka konsep implementasi desentralisasi asimetris yang dijalankan di Daerah Istimewa Yogyakarta

BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

Fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPRD DIY terhadap pelaksanaan UUK DIY melalui delapan rekomendasi yang bersifat mengikat, pada hakekatnya merupakan hak dewan yang diberikan oleh peraturan perundang – undangan sebagai bentuk penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif dan efisien. Amanah masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta berupa keistimewaan menjadi tanggungjawab bersama yang harus diwujudkan oleh Pemerintah Daerah DIY dan DPRD DIY. Konsep legal formal dalam menjalankan keistimewaan telah diatur dalam UUK DIY, namun pada praktiknya terdapat banyak hal yang menciptakan tidak efektifnya hubungan kelembagaan antar kedua institusi tersebut. Fungsi pengawasan yang berkategori *apriori* dan *aposteriori* dalam rekomendasi yang dikeluarkan dewan, tidak ada yang benar – benar efektif untuk mengontrol kinerja dari pemerintah. Realitas bahwa terdapat lima rekomendasi yang dalam pelaksanaannya membentuk pola *executive heavy*, menjadi jawaban bahwa keistimewaan yang ada saat ini masih merupakan ‘milik’ satu pihak semata.

Tidak efektifnya fungsi pengawasan yang dilakukan oleh dewan terjadi karena faktor pembentuk utama yaitu adalah kekuatan politik yang tidak berimbang antara eksekutif dan legislatif. Selain itu, penafsiran sepihak eksekutif terhadap regulasi (UUK DIY) menguatkan pola hubungan kelembagaan yang terbentuk. Hal tersebut juga berdampak juga pada tarik ulur kedua institusi, terhadap dana istimewa yang diberikan oleh pemerintah pusat. Dalam hubungan kedua lembaga

tersebut, terdapat pihak ketiga, yaitu adalah keraton sebagai entitas mandiri berbadan hukum, yang kedudukannya semakin menguat, dan memberikan pengaruh terhadap pemerintah daerah, sehingga menciptakan dominasi kedudukan eksekutif terhadap legislatif. Dominasi eksekutif juga terbangun dari konsep di dalam peraturan perundang – undangan yang secara tidak langsung menciptakan kondisi tersebut, bahwa Sri Sultan Hamengku Buwono adalah Raja yang merangkap sebagai Gubernur DIY, yang tidak dipilih dalam proses politik, namun ditetapkan, dengan masa jabatan yang tanpa terikat perodesasi.

Kondisi itu melemahkan otoritas yang dimiliki oleh dewan dalam melakukan pengawasan, dari pengawasan yang seharusnya bersifat substantif berubah menjadi pengawasan yang bersifat formal semata, terlebih keistimewaan merupakan persoalan yang dianggap menjadi ranah dari Pemerintah Daerah DIY dan keraton. Keistimewaan sebenarnya merupakan hak publik yang mengandung berbagai tujuan – tujuan yang harus dicapai, oleh karena itu keistimewaan harus dijalankan dengan sebuah mekanisme tata kelola pemerintahan dengan konsep hubungan kelembagaan yang semestinya.

Hubungan antara legislatif dan eksekutif dalam menjalankan keistimewaan berpangkal dalam dua persoalan utama. Pertama adalah eksekutif tidak responsif terhadap rekomendasi yang dikeluarkan dewan mengenai masalah yang berkaitan dengan segala hal tentang anggaran (danais). Kedua adalah respon eksekutif hanya ditunjukkan pada rekomendasi dewan mengenai hal – hal yang bersifat administratif serta isu persoalan kesejahteraan masyarakat.

B. Saran

Penelitian ini menjelaskan gambaran – gambaran yang terbentuk dari hubungan kelembagaan antara Pemerintah Daerah DIY dengan DPRD DIY secara umum ataupun secara khusus dalam aspek keistimewaan. Adapun saran – saran yang dapat diberikan kepada kedua institusi tersebut, antara lain adalah :

- 1.) Pemerintah Daerah DIY dan DPRD DIY mengadakan konsultasi bersama untuk menyatukan pemahaman mengenai pelaksanaan keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta.
- 2.) Pemerintah Daerah DIY harus bersedia membagi peran pelaksanaan keistimewaan bersama dengan DPRD DIY, dengan membuat raperdais tentang pembagian kewenangan kedua institusi tersebut, dalam keistimewaan.
- 3.) Pemerintah Daerah DIY membuka komunikasi dengan Pemerintah Pusat terkait dana istimewa dan meminta payung hukum agar anggaran tersebut dapat disinkronisasi dengan APBD agar tujuan dari keistimewaan dapat diwujudkan dan berdampak langsung pada masyarakat.
- 4.) Sinergitas harus dibangun antara Pemerintah Daerah DIY, DPRD DIY, Keraton, dan Kadipaten dalam konteks keistimewaan, sehingga dapat menciptakan visi bersama.
- 5.) Partisipasi masyarakat dalam keistimewaan haruslah dibuka seluas – luasnya, agar tata kelola mengenai keistimewaan menjadi terbuka, sehingga menciptakan kondusifitas politik, social, dan budaya.

6.) Pemerintah Daerah DIY harus menempatkan DPRD DIY sebagai mitra penting dalam mewujudkan keistimewaan, mengingat proses politik yang dibangun tidak seperti daerah – daerah lain.

SINOPSIS

Undang – Undang Keistimewaan (UUK DIY) adalah bentuk penghormatan negara kepada daerah yang berciri khusus atau bersifat istimewa sesuai dengan konstitusi. Keistimewaan mengatur lima urusan, dengan indikator tujuan – tujuan yang terdapat dalam aturan tersebut. Namun, muncul persoalan – persoalan mengenai keistimewaan, diantaranya adalah mengenai *paugeran* (aturan internal) keraton, serapan dana istimewa yang rendah, dan masalah kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu DPRD DIY menggunakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan keistimewaan. Pengawasan tersebut menghasilkan delapan rekomendasi yang diberikan kepada Pemerintah Daerah DIY, agar melakukan pembenahan – pembenahan terutama pada persoalan tata kelola dana istimewa dalam rangka memenuhi esensi tujuan keistimewaan, yaitu kesejahteraan masyarakat.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD DIY sebagai unsur legislatif dengan Pemerintah Daerah DIY sebagai unsur eksekutif. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, dengan metode analisis *display data*, yaitu menyajikan hasil wawancara dari eksekutif dan legislatif, dianalisa dengan kerangka teoritik dalam penelitian, dan pada tahap akhir adalah penarikan kesimpulan yang akan menjadi temuan dalam penelitian ini.

Hasil penelitian ini adalah bahwa delapan rekomendasi dari DPRD DIY yang diberikan kepada Pemerintah Daerah DIY tidak benar – benar direspon secara baik. Pemda DIY tidak responsif (penolakan) terhadap pengawasan terkait rekomendasi mengenai tata kelola dana istimewa, sedangkan yang direspon hanya persoalan administratif keistimewaan. Hal ini menciptakan pola hubungan eksekutif dan legislatif berciri dominasi eksekutif terhadap legislatif dalam pelaksanaan desentralisasi asimetris di DIY.

Kata Kunci : Keistimewaan, Pengawasan