

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Desentralisasi asimetris di Indonesia merupakan sebuah keberlanjutan sejarah yang telah dimulai dari masa kolonial dan ditegaskan dalam tiga konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia. Dasar dari desentralisasi asimetris tersebut dirujuk dalam konstitusi sebagai kesatuan hukum tertinggi. Desentralisasi asimetris menyangkut urusan yang fundamental terkait pola hubungan pusat dan daerah menyangkut desain kewenangan, kelembagaan, finansial dan kontrol yang berbeda. Desentralisasi asimetris dapat diberikan dengan pertimbangan: konflik, sejarah dan budaya, daerah perbatasan, ibukota negara dan pengembangan ekonomi.

Kebijakan otonomi daerah dalam model desentralisasi asimetris terus berkembang di Indonesia sejak tahun 2001, kebutuhan akan desentralisasi asimetris menjadi keputusan politik Pemerintah Republik Indonesia. Saat ini terdapat 4 Undang-Undang yang menunjukkan bahwa Indonesia menganut desentralisasi asimetris yakni: UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua, UU No. 11 Tahun 2006 tentang

Pemerintahan Aceh, UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Implementasi Undang-Undang yang bersifat khusus bagi keempat Pemerintah Daerah (Pemda) tersebut tidak lepas dari berbagai persoalan diantaranya kemampuan Pemda untuk mencapai tujuan kesejahteraan masyarakat, mengatasi gejolak politik dan ekonomi daerah yang bersangkutan, menyelesaikan konflik separatisme, optimalisasi kelembagaan dan kewenangan yang ada, kepemimpinan, serta pengelolaan anggaran terkait status khusus/istimewa tersebut (Pratikno, 2010; Jaweng 2011; Mutiarin, 2009; Mutiarin 2010; Muhammad, et al. 2013, Dardias, 2014).

Implementasi Keistimewaan bagi Daerah Istimewa Yogyakarta pun memiliki persoalan yang hampir mirip dengan peta persoalan di Pemerintah Daerah lainnya dalam konteks desentralisasi asimetris. Hasil penelitian mengenai evaluasi pelaksanaan Undang-Undang Keistimewaan DIY yang dilakukan Jurusan Ilmu Pemerintahan UMY pada Desember 2014

menunjukkan bahwa, *Pertama*, dari aspek dana keistimewaan menunjukkan bahwa ada kesenjangan cukup dalam antara publik yang hanya mengetahui bahwa pasca disahkannya UUKY ada dana keistimewaan yaitu sebanyak 47% responden, dan hanya 29% saja yang mengetahui secara persis dan detail untuk apa saja dana keistimewaan yang mencapai 523 miliar itu. *Kedua*, mengenai kesejahteraan masyarakat. Kurang dari 50% publik percaya bahwa danais dan keistimewaan DIY akan membantu mempercepat pembangunan (48%) dan juga peningkatan kesejahteraan publik (41%). *Ketiga*, aspek kepemimpinan dinilai dari dua hal yaitu kemampuan gubernur menyelesaikan konflik yang ada dan tata ruang di DIY. Data menunjukkan bahwa sebanyak 83% publik yakin bahwa gubernur dapat menyelesaikan masalah konflik sosial dan juga yakin akan dapat mengurus persoalan tata ruang di DIY (74%). Dardias (2014) juga mencermati bahwa Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta kurang optimalnya kelembagaan dalam teknis pencairan dan lemahnya pengelolaan Dana Keistimewaan (Danais).

Dardias (2015) mengaitkan persoalan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dengan respon DPRD DIY yang kurang

sensitif terhadap lima Perdais namun justru menghabiskan energi untuk suksesi siapa calon Raja berikutnya atau siapa Gubernur DIY. Dardias (2014) juga mencermati bahwa Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta kurang optimalnya kelembagaan dalam teknis pencairan dan lemahnya pengelolaan Dana Keistimewaan (Danais). Studi dari IDEA yang dikutip oleh SAPA (2013) menyebutkan terdapat 3 faktor yang mempengaruhi implementasi dan realisasi anggaran Keistimewaan tahun anggaran 2013. Pertama, dari sisi perangkat Peraturan Perundangan yang digunakan sebagai pijakan untuk pelaksanaan program keistimewaan belum diselesaikan. Kaitanya kemudian adalah pelaksana program (SKPD) tidak mempunyai panduan yang memadai untuk pelaksanaan program. Kedua, sisi keselarasan perencanaan, penganggaran dan pelaksanaan antara Pusat dan Daerah, dimana transfer alokasi anggaran keistimewaan tahun 2013 dilakukan pada saat proses implementasi anggaran memasuki akhir tahun anggaran. Ketiga, kurangnya ketersediaan waktu yang memadai untuk perencanaan, penganggaran dan pelaksanaan.

Salah satu fundamental yang sangat penting adalah aspek kelembagaan, dimana kelembagaan memegang peranan penting

dalam kemajuan suatu daerah. Dalam kajian terakhir yang dilakukan JPP UGM (JPP UGM 2012) terkait desentralisasi asimetris di Aceh dan Papua, menempatkan kelembagaan sebagai indikator penting selain kewenangan, keuangan dan kontrol (Kaho 2012) mengingat salah satu hal penting dalam desentralisasi asimetris terdapat dalam empat provinsi di Indonesia (Aceh, Papua, Papua Barat dan Yogyakarta). Dalam diskusi yang berlangsung di UGM mengenai “Politik Keistimewaan di Yogyakarta, harta, tahta, dan perebutan kekuasaan”, masalah kelembagaan di tingkat Kabupaten/Kota adalah masalah yang serius, sebab kelembagaan di tingkat Kabupaten/Kota adalah ujung tombak pelaksanaan Keistimewaan, karena sebagai sasaran utama pelaksanaan keistimewaan yang bersentuhan langsung kepada masyarakat, selain itu lembaga juga diberi beban cukup berat dalam proses implementasi keistimewaan, mereka dinilai tidak memiliki lembaga yang kuat yang bisa menjalankan dana sedemikian besar. Selama ini, diibaratkan muntah-muntah ketika harus mengelola uang sebesar 25 milyar rupiah, yang sebelumnya hanya sekitar 1 sampai 2 milyar saja.

Padahal ini jauh lebih penting, karena terkait penyerapan

anggaran, tahun 2013 turun satu tahap, pada tahun 2014 hanya turun dua tahap. Besarnya anggaran keistimewaan tersebut membuat angka penyerapan anggaran sangat rendah di Kabupaten/Kota, karena dalam proses perencanaan hingga implementasinya tidak dapat maksimal, sehingga sangat disayangkan anggaran keistimewaan kembali kepada pemerintah pusat.

Dalam amanat perdais bahwa aspek pelaksanaan kelembagaan sebagaimana dimaksud dalam Perdais Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki aspek diantaranya: a). Efektifitas pemerintahan, b). Efisiensi, c). Manfaat, d). Akuntabilitas, e). Keterbukaan, f). Partisipasi, dan g). Pendayagunaan kearifan lokal. Aspek-aspek tersebut diatas menjadi landasan pemerintah daerah dalam menjalankan roda pemerintahan dan dalam proses implementasi keistimewaan DIY. Kelembagaan pemerintah DIY selama ini merupakan kelembagaan yang dibentuk dan dikelola untuk melaksanakan 2 (dua) kewenangan, yaitu kewenangan dasar dan kewenangan yang telah ditentukan dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004, sedangkan kelembagaan yang melakukan kewenangan keistimewaan disebabkan karena

kewenangan itu baru saja ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012.

Kewenangan kelembagaan pemerintah daerah diselenggarakan untuk mencapai efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintah asli. Secara spesifik arah pengaturan dalam perdas akan diarahkan pada lembaga yang ringan, sederhana, dan luwes yang mengutamakan loyalitas dan keberpihakan kepada masyarakat.

Persoalan-persoalan tersebut di atas menunjukkan promblematika pelaksanaan Keistimewaan selama ini, terutama pada isu aspek pengelolaan kelembagaan dalam pelaksanaan Keistimewaan. Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai salah satu bentuk desentralisasi asimetris masih memerlukan penyempurnaan terutama dalam sisi tata kelola kelembagaan, penganggaran dan kepemimpinan.

1.1 Perumusan Masalah

1. Bagaimana tata kelola kelembagaan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta?

1. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi tata kelola kelembagaan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta?

1.2 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan gambaran tata kelola pelaksanaan Keistimewaan selama ini.
2. Hasil penelitian ini akan dijadikan langkah penting untuk melakukan perbaikan tata kelola Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
3. Temuan di DIY ini dapat menjadi langkah penting sebagai kontribusi *lesson learns* yang dapat digunakan pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

1.3 Manfaat penelitian

1.4.1 Manfaat Akademik

- 1) Secara akademik, penelitian ini bermanfaat untuk pengembangan kajian analisis kebijakan otonomi daerah dalam desentralisasi khususnya kajian desentralisasi asimetris Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang masih terus perlu dikembangkan.
- 2) Pada konteks studi desentralisasi, penelitian ini juga bermanfaat menambah referensi terkait desentralisasi asimetris dalam kerajaan didalam Negara Kesatuan RI

1.4.1 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat mengidentifikasi isu-isu utama terkait belum optimalnya pelaksanaan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, serta menyediakan sebuah model desentralisasi asimetris guna perbaikan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang akan datang.