

BAB II

TINJAUAN TEORI

2.1 Kajian Pustaka

Beberapa penelitian yang berhubungan dengan penelitian yang dikaji telah menghasilkan kesimpulan yang beragam sesuai dengan kajian penelitian ini, yaitu:

Penelitian yang dilakukan Bayu Dardias Kurniadi (JPP UGM, 2012) dengan judul desentralisasi asimetris di Indonesia. Menyimpulkan bahwa, desentralisasi pada dasarnya adalah pola hubungan pusat dengan daerah. Didalam pola relasi tersebut mengatur hubungan yang berkaitan dengan kewenangan, kelembagaan, keuangan dan kontrol. Tetapi belakangan, kajian tentang kelembagaan penting untuk dikaji dalam desentralisasi Indonesia. Sebabnya antara lain; pertama tuntutan akan pemerintahan yang efektif yang salah satunya diukur dari *size of government*. Anggaran daerah yang tidak banyak digunakan untuk pembangunan dan secara tidak masuk akal untuk belanja pegawai. Kedua, daerah yang menerima asimetrisme sedikit banyak memiliki struktur kelembagaan yang berbeda dengan daerah lainnya. Kajian terakhir yang dilakukan JPP UGM (2012) terkait asimetrisme

di Aceh, dan Papua menempatkan kelembagaan sebagai indikator penting selain kewenangan, keuangan, dan kontrol. Mengingat salah satu hal penting dalam desentralisasi asimetris di empat provinsi di Indonesia (Aceh, Papua, DKI Jakarta dan DIY) dibingkai dalam desain kelembagaan yang berbeda dengan provinsi lainnya.

Hasil penelitian Helmy Boemiya dan Joko Setiono menyebutkan bahwa ada beberapa kesimpulan yang dapat ditarik: pertama, terkait penerapan desentralisasi asimetris terhadap pemerintah daerah dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia. a) prospek pengembangan paradigma desentralisasi asimetris harus memperhatikan tantangan dan hambatan dalam NKRI dengan cara pengembangan instrumen pemetaan, proses deliberatif dan dialogis, serta prinsip keberagaman sesuai semboyan NKRI yaitu "*Bhineka Tunggal Ika*". Kedua, terkait kesesuaian penerapan desentralisasi asimetris bagi NKRI. a) untuk melihat kesesuaian penerapan desentralisasi asimetris bagi NKRI dapat dilihat dari bentuk negara, maksudnya selama daerah yang diberikan kekhususan dan keistimewaan tetap dalam kerangka NKRI. b) kesesuaian penerapan desentralisasi asimetris bagi NKRI dapat dilihat dan diukur melalui konstitusi dan UU pemerintah daerah. Ketiga, terkait latar belakang pengaturan dan implementasi

urusan pemerintah yang dilakukan pemda DIY dalam NKRI.

a) kewenangan dalam urusan keistimewaan DIY sebagai wujud penerapan desentralisasi asimetris meliputi wewenang mengatur mengenai tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan wakil gubernur, kelembagaan daerah, pertanahan, kebudayaan, dan tata ruang yang semuanya diatur Perdas DIY.

Hasil dari penelitian Rasyidin (2015) desentralisasi asimetris adalah terbukanya ruang gerak implementasi dan kreativitas provinsi dalam pelaksanaan pemerintah diluar ketentuan umum dan khusus. Perbedaan desentralisasi simetris dan asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*comformity*) dan tingkat keumuman (*commonality*) dalam hubungan suatu pemerintah (Negara bagian/daerah), dengan sistem politik, dengan pemerintah pusat maupun antar daerah. Pada pola simetris ditandai oleh *“the level of comformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the other component units”*. Sementara pada pola simetris, satu atau lebih urut politik atau pemerintahan lokal *possessed of varying degrees of autonomy and power*. Berdasarkan penelitian ini setidaknya ada tiga hal yang menjadi perhatian bentuk desentralisasi asimetris di Aceh: *pertama,*

desentralisasi asimetris dikemas dalam kerangka undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kedua undang-undang ini memberi peluang untuk diterapkan desentralisasi asimetris di provinsi Aceh. Desentralisasi itu meliputi bidang administrasi publik, politik, ekonomi, budaya dan bidang sosial. *Kedua*, desentralisasi asimetris sesungguhnya telah ada di Indonesia dalam bentuk variasi otonomi yang diberikan kepada provinsi Aceh, yaitu: 1). Otonomi yang luas untuk kabupaten/kota secara umum, 2). Otonomi terbatas pada provinsi, 3). *Ketiga*, desentralisasi asimetris merupakan reaksi *treatment* individual pemerintah pusat kepada daerah berdasarkan kebutuhan nyata, potensi dan akar permasalahan yang ada di provinsi Aceh.

Desentralisasi bisa berjalan lamban apabila pemerintah pusat kurang serius, kurang ikhlas, kurang memfasilitasi, kurang memberikan bimbingan dan kurang melakukan pengawasan dan penerapannya. Secara ekonomi politik desentralisasi asimetris diterapkan di Aceh bukanlah pelimpahan wewenang yang biasa, namun merupakan pelimpahan wewenang yang khusus atau luar biasa, dengan tujuan membuat integrasi dan kesatuan bangsa Indonesia. Secara empirik desentralisasi asimetris merupakan

strategi pemerintah pusat secara komprehensif guna memperkuat ikatan kesatuan. Kebijakan desentralisasi asimetris berusaha mengakomodir dan identitas lokal kedalam bentuk sistem pemerintahan yang khusus. Penelitian oleh Andhika Yudha Pratama (2015) menyebutkan bahwa, dalam realita bangsa ini masing-masing daerah berdinamika dengan potensinya masing-masing. Jika hal tersebut mengarah kedalam pola positif maka tidak ada yang perlu dikhawatirkan secara serius. Namun, jika dinamika tersebut mengarah terhadap konflik dan disintegrasi nasional maka harus diperlakukan dengan tidak biasa. Desentralisasi asimetris yang datang dengan bentuk yang “istimewa” memberikan sebuah sistem berbagai kewenangan dengan pemerintah pusat yang bertujuan untuk menjaga eksistensi daerah tersebut. DKI Jakarta, DIY (Yogyakarta), NAD (Aceh), dan Papua yang diberikan “keistimewaan” memang dirasa perlu juga tidak lepas dari kekurangan dalam pelaksanaannya. Kecuali DKI Jakarta, Aceh dan Papua diberikan lebih pada pertimbangan peredaman atas konflik yang terjadi. Aceh dengan begitu menjunjung tinggi pelaksanaan syariat Islam hingga banyak muncul pergolakan-pergolakan dari oknum masyarakat yang berusaha lepas dari NKRI. Meskipun akhirnya pada tahun 2005 konflik tersebut dapat terselesaikan

dengan perjanjian Helinski. Di Papua, salah satu diantara empat daerah yang diberikan status “khusus” yang masih bergejolak secara serius hingga saat ini. Pelaksanaan desentralisasi asimetris di Papua melalui otsusnya harus memang benar-benar di evaluasi secara serius. Terakhir adalah Yogyakarta yang disematkan sebagai daerah istimewa karena selain Yogyakarta adalah kerajaan yang masih eksis juga berbagai perannya untuk membantu Republik Indonesia dalam rangka membentuk pemerintahan darurat. Namun, dalam hal pelaksanaannya meskipun dana keistimewaan yang digelontor begitu besar, tingkat kemiskinan di Yogyakarta masih menjadi permasalahan. Dari semua maksud dan tujuan desentralisasi asimetris di Indonesia hingga pelaksanaannya sekarang, menunjukkan kondisi yang mengharu biru. Desentralisasi yang diraih dengan bayaran heroik untuk menurunkan pemerintahan yang sentralistik, disisi lain bermaksud positif namun disisi lain juga berdampak kurang baik, disatu daerah dapat menuai hasil yang baik sedangkan di daerah lain masih belum mampu membawa perubahan positif, disatu sisi membawa kesejahteraan namun disisi lain juga berpotensi memelihara konflik. Inilah pelaksanaan desentralisasi asimetris dengan segala dampaknya sebagai sistem yang selalu membawa tujuan integrasi bangsa.

Dalam penelitian Hanif Nurcholis (2013) menyebutkan bahwa Dibentuknya pemerintahan daerah asimetris membawa kerumitan dalam sistem pengawasannya. Jika Pemerintah tidak menemukan sistem pengawasan yang tepat maka setidaknya bisa mengakibatkan dua hal: 1) penyelenggaraan pemerintahan daerah yang tidak efisien; dan 2) menguatnya gerakan sentrifugal yang mengarah kepada pemisahan Daerah. Pengalaman tahun 1950-an dimana Daerah mengancam kepada Pusat akan memisahkan diri menjadi pengalaman yang sangat berharga. Oleh karena itu, perlu dipikirkan model pengawasan yang tepat dalam manajemen pemerintahan daerah yang beragam pada era Reformasi saat ini. Desain UU No. 21 Tahun 2001 jo UU No. 35 Tahun 2008, UU No. 11 Tahun 2006, dan UU No. 29 Tahun 2007 lebih dekat kepada model areal *subsidiarization* sebagaimana dianut Jerman Barat. Model ini mengandalkan kepada peran Kementerian Dalam Negeri dan wakilnya di Daerah (Gubernur) dalam mengawasi pemerintahan daerah. Kementerian sektoral tidak memiliki peran yang menonjol. Oleh karena itu, Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat harus diperkuat dengan kewenangan delegatif dari Menteri Dalam Negeri yang dibantu oleh suatu badan yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat yang diperbantukan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah

Pusat. Badan inilah yang melakukan pengawasan dan pembinaan kepada Daerah yang terkait dengan kewenangan desentralisasi dan pelaksanaan tugas pembantuan dari kementerian sektoral.

Tabel 2.1
Penelitian terdahulu tentang desentralisasi asimetris di Indonesia

Nama penulis	Judul	Kesimpulan
Bayu Dardias Kurniadi (2012)	Desentralisasi asimetris di Indonesia	Masalah kelembagaan di tingkat kabupaten/kota adalah masalah yang serius. Sebab kelembagaan di tingkat kabupaten/kota adalah penerima utama dana keistimewaan, mereka dinilai sebagai lembaga yang belum begitu kuat menjalankan dana yang begitu besar.
Helmy Boemiya Joko Setiono	Penerapan desentralisasi asimetris terhadap pemerintah daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (studi kasus Daerah Istimewa Yogyakarta)	Kewenangan dalam urusan keistimewaan DIY sebagai wujud penerapan desentralisasi asimetris meliputi wewenang mengatur mengenai tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan wakil gubernur, kelembagaan daerah, pertanahan, kebudayaan, dan tata ruang yang semuanya diatur perdas DIY.

Rasyidin (2015)	Penerapan desentralisasi asimetris pasca MoU Helsinki dalam perspektif ekonomi politik di Provinsi Aceh	Desentraslisasi asimetris sebagai landasan penerapan lokal wisdom (kearifan lokal) masih belum maksimal dijalankan, terutama penerapan ekonomi politik, perumusan berbagai kebijakan yang belum sepenuhnya dijalankan, sehingga kinerja pemerintah dalam perspektif belum ada kemajuan yang berarti.
Andhika yudha pratama (2015)	Pelaksanaan desentralisasi asimetris dalam tata kelola pemerintah daerah di era demokrasi	Pelaksanaan desentralisasi sebagai asas pelaksanaan otonomi daerah adalah sebuah konsekuensi logis dari penerapan demokrasi di Indonesia yang menuntut perubahan kearah bentuk yang dianggap ideal. Desentralisasi asimetris yang datang dalam bentuk istimewa memberikan sebuah sistem sebagai kewenangan dengan pemerintah pusat yang bertujuan untuk menjaga daerah tersebut. DKI Jakarta, DIY, NAD (Aceh) dan Papua yang diberikan keistimewaan memang dirasa perlu terlepas dari kekurangan dalam pelaksanaannya

<p>Hanif Nurcholis (2013)</p>	<p>Pemerintahan lokal asimetris dan model pengawasannya</p>	<p>Model pemerintahan lokal pada masa Orde Baru adalah simetris dengan sedikit variasi. Susunan luarnya terdiri atas Propinsi Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II dan secara bersamaan juga dibentuk wilayah adminstrasi: propinsi, kabupaten/kotamadya, kota administratif, kecamatan, dan kelurahan. Semua daerah otonom struktur organisasinya sama kecuali Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Istimewa Aceh, dan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Hal yang membedakan adalah, 1) pengisian kepala daerahnya secara turun temurun untuk Propinsi DIY; 2) tiadanya daerah otonom tingkat II dalam wilayahnya untuk Propinsi DKI Jakarta; dan 3) diberikannya hak menyelenggarakan pendidikan dan kebudayaan Islam untuk Propinsi Daerah Istemewa Aceh. Pasca amandemen Pasal 18 UUD 1945 daerah otonom asimetris dapat dibentuk. Empat</p>
-----------------------------------	---	--

		<p>daerah otonom asimetris telah terbentuk: DKI, Aceh, Papua, dan Yogyakarta. Daerah otonom asimetris mempunyai kewenangan dan susunan-dalam yang berbeda-beda. Keragaman susunan-dalam dan kewenangan dan pada pemerintah lokal di Indonesia membawa kerumitan tersendiri dalam pengawasannya. Penerapan sistem pengawasan yang tidak tepat dapat mendorong gerakan gerakan sentrifugal yang kencang yang bisa berakhir kepada lepasnya daerah tersebut dari NKRI.</p>
Sinta Wulandari dan Eko Budi Sulistio (2013)	Otonomi Khusus Dan Dinamika Perekonomian di Papua	<p>Kebijakan otonomi khusus memang dapat dikatakan berhasil meningkatkan keuangan daerah Provinsi Papua secara signifikan, namun kebijakan tersebut belum berhasil meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat Provinsi Papua.</p>
Danny Erlis Waimbo dan Prapto Yuwono (2012)	Dinamika Masyarakat Papua pada Era Otonomi Khusus	<p>Pemberian otonomi khusus di Papua tidak dengan serta-merta masalah politik yang dihadapi masyarakat Papua terselesaikan.</p>

		<p>Masalah proses demokratisasi yang semula diabaikan oleh pemerintah pusat, nampaknya pada era otonomi khusus juga masih terabaikan oleh pemerintah daerah. Di bidang ekonomi, pendapatan masyarakat juga belum mengalami perbaikan berarti. Tingkat kemiskinan masih relatif tinggi, tidak jauh berbeda dengan kondisi sebelumnya. Dari sisi budaya, konflik vertikal pada masa Orde Baru, yang merambah ke konflik pendatang dan pribumi, saat otonomi khusus diberlakukan telah mengubah konflik antara masyarakat gunung dan masyarakat pantai.</p>
--	--	--

Sumber : Diolah dari berbagai sumber

Hasil penelitian terdahulu banyak membuktikan bahwa banyak aspek yang masih menjadi titik-titik vital yang belum terselesaikan dan termanajemen dengan baik, salah satunya adalah terkait standar operasional prosedur untuk level pelaksanaan keistimewaan DIY serta tanggung jawab terhadap sebuah urusan yang melibatkan dua lembaga yang berbeda untuk mengurus hal yang sama, seperti urusan pertanahan.

Penelitian ini mencoba membangun konstruksi berfikir melalui model kewenangan kelembagaan dalam kerangka keistimewaan DIY, selain itu penelitian ini juga menitikberatkan pada tata kelola kelembagaan dalam ruang lingkup DIY dimana lembaga-lembaga terkait yang berwenang dalam pelaksanaan keistimewaan DIY untuk tidak tumpang tindih tanggung jawab dan kewenangan.

2.1 Kerangka Teori

2.2.1 Desentralisasi Asimetris Dalam Teori Desentralisasi

Desentralisasi secara umum dimaknai sebagai pemberian kekuasaan kepada jenjang wilayah yang lebih rendah, di mana jenjang tersebut merupakan pemerintahan di dalam sebuah negara atau satuan lembaga dalam lingkup organisasi yang

lebih besar. Litvack & Seddon yang mengemukakan bahwa desentralisasi adalah: *“transfer of authority and responsibility for public function from central to sub-ordinate or quasi-independent government organization or the private sector”* (Wasistiono, 2010). Desentralisasi diterapkan di berbagai negara umumnya karena potensinya dalam memperbaiki kinerja sektor publik. Tekanan untuk dilaksanakannya kebijakan desentralisasi pada dasarnya dimotivasi oleh alasan efektivitas pembangunan ekonomi (Brodjonegoro, 2006) dan kebutuhan untuk memperbaiki sistem pelayanan publik (Dillinger, 1994).

Sementara itu, menurut hasil studi yang dilakukan Silverman (dalam Un-Habitat, 2002) bahwa desentralisasi merupakan:

“the transfer of responsibility for planning, management, and the raising and allocation of resources from the central government and its agencies to field units of the government agencies, subordinate units or levels of government, semi-autonomous public authorities or corporations, regional area-wide or functional authorities”

Implementasi desentralisasi memiliki 2 (dua) pola yaitu desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris. Tarlton (Jaweng, 2012) menyebutkan pola simetris ditandai oleh *“the*

level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the other component units". Adanya hubungan simetris antar setiap negara bagian/daerah dengan pemerintah pusat tersebut didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama. Sementara dalam pola asimetris, satu atau lebih unit pemerintahan lokal "*possessed of varying degrees of autonomy and power*". Berbedanya derajat otonomi dan kekuasaan yang ditandai tak seragamnya pengaturan muatan kewenangan itu membentuk derajat hubungan yang berbeda pula antar negara bagian/daerah asimetris dengan unit-unit politik/pemerintahan lainnya baik secara horizontal (negara bagian/daerah simetris) maupun vertikal (nasional).

Desentralisasi asimetris menawarkan corak diskriminasi yang positif untuk menjawab bagaimana membantu pemerintah pusat menjalankan fungsi distribusi (*Delivery political goods*). Diskriminasi positif adalah bentuk pengakuan terhadap keberagaman atau keistimewaan tiap daerah sehingga rasional antara kelembagaan pusat dan propinsi serta desa mampu memberi ruang bagi provinsi/kabupaten/kota untuk menetapkan kewenangannya sesuai

dengan "kapasitas lokal" (CSOs Forum - Oktober 2008, dalam Joni Dawud, 2012). Desentralisasi asimetris memiliki bentuk atau model yang beragam dalam memperlakukan daerah, biasanya penerapan keberagaman tersebut didasarkan pada berbagai pertimbangan, baik aspek politis, ekonomi, manajemen pemerintahan, sejarah, dan lain-lain. Perbedaan perlakuan dilakukan karena daerah memiliki keberagaman apalagi seperti di Indonesia yang sangat beragam yang akan tidak efektif kalau disikapi dengan kebijakan yang simetris (homogen).

Studi tentang desentralisasi yang dilakukan oleh Shair menunjukkan bahwa kewenangan formal pada daerah/*local level* yang menerapkan desentralisasi asimetris di Indonesia, Malaysia, Filipina, Korea Selatan, dan Thailand memerlukan dialog antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi dan demokrasi (Shair, *et al*, 2014). Agnese dan Salotti (2014) menegaskan bahwa desentralisasi fiskal pada negara-negara yang melaksanakan desentralisasi asimetris perlu koordinasi yang baik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan pada negara berbasis industri, kesenjangan dapat diatasi dengan

menerapkan sistem kewenangan pajak yang transparan.

Desentralisasi asimetris juga menerapkan asas dekonsentrasi yang menjadi upaya penguatan pemerintah daerah dalam kewenangan tertentu. Disamping itu fenomena politik juga kuat dalam berbagai level pemerintahan. Untuk itu pelimpahan kewenangan yang efisien dan akuntabel diperlukan agar pelaksanaan desentralisasi asimetris mampu menjalankan asas dekonsentrasi, tugas pembantuan dan asas desentralisasi. Kasus di Papua menunjukkan paradok kebijakan desentralisasi asimetris yang sampai sekarang belum mampu membawa kesejahteraan secara menyeluruh bagi masyarakat asli Papua (Kartasasmita, 2014).

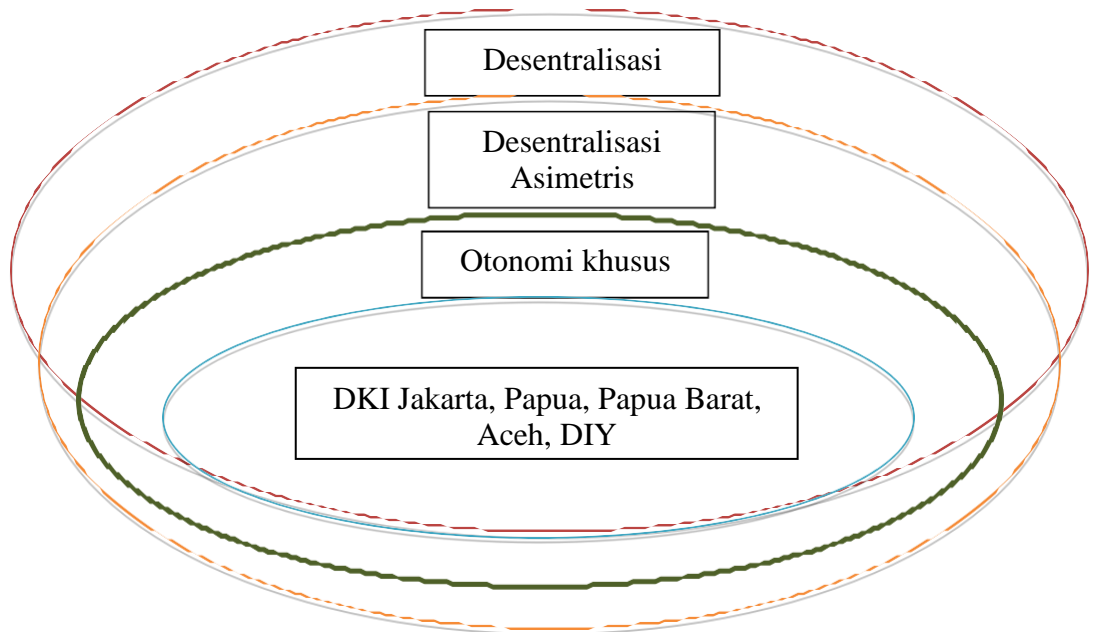
Salah satu hal yang penting dalam desentralisasi asimetris adalah tentang penganggaran pada level daerah. Keputusan alokasi belanja publik untuk infrastruktur pada pelaksanaan desentralisasi asimetris menunjukkan bahwa belanja publik belum memiliki pengaruh yang kebutuhan investasi publik di daerah. Dalam studi ini juga ditemukan bahwa hasil pemilihan kepala daerah belum memberi dampak pada investasi publik (Kis and Sjahrir, 2014). Terkait dengan

desentralisasi fiskal asimetris, kepada seluruh wilayah yang

tercakup dalam tiga provinsi yaitu Aceh, Papua, dan Papua Barat. Penerapannya menyebabkan ketiganya menerima tambahan transfer dana perimbangan yang sebagian alokasinya diarahkan (*earmark*) untuk pelayanan publik sektor pendidikan. Terdapat dugaan yang kuat bahwa seharusnya dengan mempertimbangkan berbagai keunggulan efisiensi dalam desentralisasi, seharusnya indikator pendidikan yang adapun menjadi lebih baik terutama pada daerah-daerah tersebut. Namun pengaruh kebijakan tersebut sangat terbatas dan diduga terjadi akibat tata kelola keuangan yang masih buruk pada pemerintah lokal/daerah (Satria dan Salim, 2014).

Dalam praktek desentralisasi di Indonesia, UUD 1945 (Amandemen) mengisyaratkan bahwa ada pengembangan desentralisasi asimetris, yang menekankan kekhususan, keistimewaan, keberagaman daerah, serta kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisional. Desentralisasi asimetris telah diwujudkan dengan sejumlah Undang Undang, antara lain Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nangroe Aceh, Provinsi Papua, Provinsi, Papua Barat, dan Daerah Istimewa Yogyakarta. Pengaturan dengan Undang Undang bagi desentralisasi asimetris tersebut juga

dilakukan sebagai keputusan politik Pemerintah Pusat terhadap keragaman, kekhususan, permasalahan lokal, serta kepentingan nasional terhadap 4 Provinsi di Indonesia tersebut (Baswedan, 2010; Mutiarin, 2010).



Gambar 2.1
Konsep Otonomi Khusus Dalam Desentralisasi
Sumber: Dawud, 2012

Desentralisasi asimetris hakikatnya menjadi dasar pemikiran lahirnya konsep otonomi khusus, daerah memiliki kemandirian untuk mengelola daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan situasi kondisi di daerah yang bersangkutan (Joni Dawud, 2012).

2.2.2 Keistimewaan DIY Sebagai Desentralisasi Asimetris

1) Dasar Hukum Keistimewaan DIY

Dasar hukum keistimewaan DIY yang terbaru dikeluarkan pada tahun 2012 pada masa kepemimpinan presiden Susilo Bambang Yudhoyono, yakni Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Menjelaskan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah bersifat khusus atau istimewa yang diatur dalam undang-undang; bahwa kasultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualam yang telah mempunyai wilayah, pemerintah, dan penduduk. Sebelum lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 berperan dan memberikan sumbangsih yang besar dalam mempertahankan, mengisi, dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebelum disahkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, ada beberapa undang-undang sebelumnya yang pernah disahkan oleh negara terkait pemerintah daerah, berikut adalah undang-undang yang pernah disahkan di Indonesia: UU 22/1948 Tentang pemerintah daerah, UU 1/1957 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, UU 18/1965 tentang pokok-pokok pemerintah daerah, UU 22/1999 tentang pemerintah daerah, UU 32/2004 tentang pemerintah daerah, UU 11/2006 tentang pemerintah Aceh, dan yang terkini adalah UU 13/2012 tentang Keistimewaan DIY.

1) Definisi Keistimewaan

Dalam UU 13/2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta merupakan undang-undang pengakuan kembali keistimewaan Yogyakarta, setelah 47 tahun keistimewaan Yogyakarta mati segan hidup tak mau. Undang-undang ini termasuk undang-undang yang menengah, berisi 51 pasal dan termasuk salah satu undang-undang yang terlama pembahasannya (2007-2012). Versi resmi dari pemerintah meliputi versi 2007 (Depdagri-JIP UGM) dan versi 2010.

Keistimewaan Yogyakarta didefinisikan sebagai keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa. Kewenangan Istimewa merupakan wewenang tambahan tertentu yang dimiliki DIY selain wewenang sebagaimana ditentukan dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah.

1) Urusan Keistimewaan

Keistimewaan DIY tidak pernah lepas dari berbagai payung hukum dalam pelaksanaannya, urusan keistimewaan ini diatur dalam Perdas Nomor 13 tahun 2012 tentang keistimewaan DIY dan perdas nomor 3 tahun 2015 tentang kelembagaan DIY. Sementara dalam praktik implementasi yang lebih detail diatur dalam perdas nomor 1 tahun 2013 tentang kewenangan dan urusan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Urusan dalam keistimewaan meliputi:

- a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur
- b. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY
- c. Kebudayaan

Dalam menyelenggarakan kewenangan dalam urusan kelembagaan diwujudkan melalui kebijakan perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan kebudayaan.

a. Pertanahan

Dalam urusan pertanahan meliputi hal sebagai berikut:

- i. izin lokasi
- ii. pengadaan tanah untuk kepentingan umum
- iii. penyelesaian sengketa tanah garapan
- iv. penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan
- v. penetapan subjek dan objek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah maksimum dan tanah absentee
- vi. pemanfaatan dan penyelesaian tanah kosong
- vii. izin membuka tanah
- viii. perencanaan penggunaan tanah wilayah kabupaten/kota

b. Tata ruang

Dalam pelaksanaan urusan keistimewaan penataan tata ruang lebih menekankan pada proses kebijakan yang

diharapkan dapat dilaksanakan secara serasi dan terpadu dengan satuan-satuan ruang lain yang memiliki nilai keistimewaan dan berbasis kawasan. Dalam urusan tata ruang meliputi kewenangan urusan; perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang.

1) Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Pengampu Urusan

Dalam mengatur dan menjalankan pemerintahan, DIY memiliki kewenangan yang telah didalam undang-undang nomor 13 tahun 2013 tentang keistimewaan DIY, meliputi pelaksanaan dan efektifitas rumah tangganya dalam bentuk turunan Peraturan daerah, peraturran daerah istimewa dan peraturan Gubernur. Terkait pelaksaaan keistimewaan Gubernur telah menerbitkan perdais nomor 3 tahun 2015 tentang kelembagaan pemerintah daerah DIY. Aktualisasi dari bentuk keistimewaan dalam pelaksanaan keistimewaan DIY, selain aspek politik pada tingkatan pusat dan daerah juga dibutuhkan perangkat pelaksana teknis atau dalam perdais nomor 3 tahun 2013 disebut juga dengan Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Berikut OPD yang dibentuk dalam rangka pelaksanaan keistimewaan DIY ;

- a. Sekretariat Daerah
- b. Sekretariat DPRD
- c. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
- d. Inspektorat
- e. Satuan Polisi Pamong Praja
- f. Dinas Daerah, meliputi :
 1. Dinas Kebudayaan
 2. Dinas Pertanahan dan Tata Ruang
 3. Dinas Pendidikan, Pemuda dan Olahraga
 4. Dinas Kesehatan
 5. Dinas Sosial
 6. Dinas Perhubungan
 7. Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Energi
Sumber Daya Mineral
 8. Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset
 9. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi
 10. Dinas Pariwisata
 11. Dinas Pertanian
 12. Dinas Kehutanan dan Perkebunan
 13. Dinas Kelautan dan Perikanan
 14. Dinas Perindustrian dan Perdagangan

1. Dinas Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah dan
2. Dinas Komunikasi dan Informatika.

a. Lembaga Teknis Daerah, meliputi :

1. Badan Kepegawaian Daerah
2. Badan Pendidikan dan Pelatihan
3. Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah
4. Badan Pemberdayaan Perempuan dan Masyarakat
5. Badan Kerjasama dan Penanaman Modal
6. Badan Lingkungan Hidup
7. Badan Ketahanan Pangan dan Penyuluhan
8. Badan Kesatuan Bangsa dan Politik
9. Rumah Sakit Jiwa Grhasia dan
10. Rumah Sakit Paru Respira

b. Lembaga Lain, meliputi :

1. Badan Penanggulangan Bencana Daerah
2. Sekretariat Parampara Praja
3. Kantor Perwakilan Daerah dan
4. Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu.

1) Kewenangan Dalam Lingkup Keistimewaan

Kewenangan Keistimewaan DIY telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang keistimewaan DIY di Bab kewenangan pasal 7 menjelaskan bahwa lingkup kewenangan keistimewaan DIY sebagai berikut :

- a. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur
- b. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY
- c. Kebudayaan
- d. Pertanahan dan
- e. Tata ruang

Sedangkan lebih detailnya implementasi undang-undang nomor 13 tahun 2012 ini diatur dalam peraturan daerah DIY nomor 1 tahun 2013.

2.2.3 Kelembagaan

Doglas North (dalam Syarif, 2013) seorang sejarawan ekonomi terkemuka mendefinisikan kelembagaan sebagai batasan-batasan yang dibuat untuk membentuk pola interaksi yang harmonis antara individu dalam melakukan interaksi politik, sosial dan ekonomi. Schmid North (dalam Syarif, 2013) mengartikan

kelembagaan sebagai sejumlah peraturan yang berlaku dalam sebuah masyarakat, kelompok atau komunitas, yang mengatur hak, kewajiban, tanggung jawab, baik sebagai individu maupun sebagai kelompok. Menurut Schotter kelembagaan merupakan regulasi atas tingkah laku manusia yang disepakati oleh semua anggota masyarakat dan merupakan penata interaksi dalam situasi tertentu yang berulang.

Menurut Rutherford yang dikutip Ahmad Erani (dalam Alkadafi, 2014), kelembagaan diberi predikat sebagai kerangka hukum atau hak-hak alamiah (*natural rights*) yang mengatur tindakan individu. Pada saat yang lain, kelembagaan dimengerti sebagai apapun yang bernilai tambahan atau kritik terhadap ilmu ekonomi klasik atau hedonik (*hedonic economics*). Bahkan, kelembagaan juga dimaknai sebagai apapun yang berhubungan dengan “perilaku ekonomi” (*economic behavior*). Secara definitif, kelembagaan bisa pula dimaknai sebagai regulasi perilaku yang secara umum diterima oleh anggota-anggota kelompok sosial, untuk perilaku spesifik dalam situasi yang khusus, baik yang bisa diawasi sendiri maupun dimonitor oleh otoritas luar (*external authority*).

Rutherford yang dikutip Ahmad Erani (dalam Alkadafi, 2014), Selanjutnya, pendefinisian kelembagaan bisa dipilah dalam

dua klasifikasi. Pertama, bila berkaitan dengan proses, maka kelembagaan merujuk kepada upaya untuk mendesain pola interaksi antar pelaku ekonomi sehingga mereka bisa melakukan kegiatan transaksi. Kedua, jika berhubungan dengan tujuan, maka kelembagaan berkonsentrasi untuk menciptakan efisiensi ekonomi berdasarkan struktur kekuasaan ekonomi, politik dan sosial antar pelakunya.

Menurut Jack Knight (dalam Syarif, 2013) mengartikan kelembagaan adalah serangkaian peraturan yang membangun struktur interaksi dalam sebuah komunitas. Ostrom mengartikan kelembagaan sebagai aturan yang berlaku dalam masyarakat (arena) yang menentukan siapa yang berhak membuat keputusan, tindakan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, aturan apa yang berlaku umum di masyarakat, prosedur apa yang harus diikuti, informasi apa yang mesti atau tidak boleh disediakan dan keuntungan apa yang individu akan terima sebagai buah dari tindakan yang dilakukannya.

Menurut North (dalam Kharisma 2016) institusi menjadi penting bagi pembangunan ketika banyak pihak berinteraksi (bertransaksi) dalam memainkan perannya masing-masing. Permasalahan informasi dan penegakan hukum (*enforcement*) menjadi penyebab tingginya biaya transaksi (*transaction cost*) antar

pihak tersebut. Institusi hadir untuk mengurangi ketidakpastian dalam pertukaran (transaksi) tersebut dan bersama dengan penggunaan teknologi, institusi akan menentukan biaya transaksi

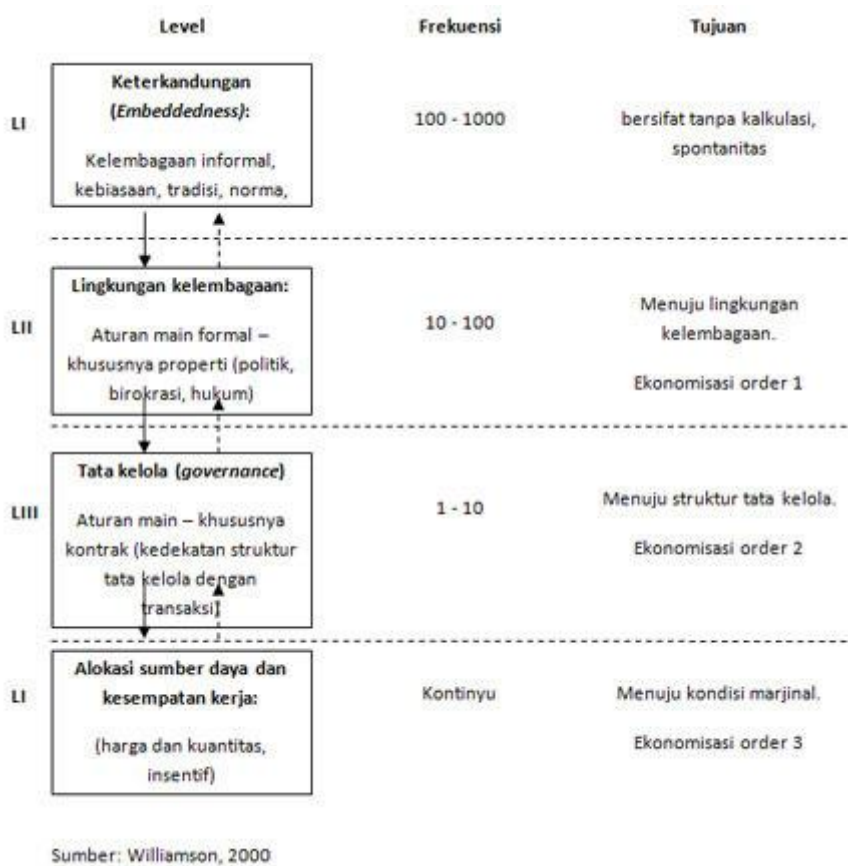
Definisi kelembagaan mencakup dua demarkasi penting, yaitu norma dan konvensi (*norms and conventions*), serta) aturan main (*rules of the game*). Kelembagaan kadang tertulis secara formal dan ditegakkan oleh aparat pemerintah, tetapi kelembagaan juga dapat tidak tertulis secara formal seperti pada aturan adat dan norma yang dianut masyarakat. Kelembagaan umumnya dapat diprediksi dan cukup stabil, serta dapat diaplikasikan pada situasi berulang, sehingga sering diartikan sebagai seperangkat aturan main atau tata cara untuk kelangsungan sekumpulan kepentingan (*a set of working rules of going concerns*). Jadi, definisi kelembagaan adalah kegiatan kolektif dalam suatu kontrol atau yurisdiksi, pembebasan atau liberasi, dan perluasan atau ekspansi kegiatan individu (Nuraini, 2016)

Kata institusi sering diterjemahkan secara harfiah sebagai organisasi. Dalam literatur *New Institutional Economics*, institusi didefinisikan sebagai aturan main (*rules of the game*) di dalam masyarakat dan pelaku (*players*) yang mengaplikasikan dan

mengimplementasikan aturan tersebut atau suatu alat yang

digunakan manusia sebagai batasan dalam berinteraksi antar sesama manusia. Batasan ini bisa berupa aturan formal (sistem kontrak, undang-undang, hukum, regulasi) dan aturan informal (konvensi, kepercayaan dan norma sosial dan budaya) beserta aturan penegakan (*enforcement*) yang memfasilitasi atau membentuk perilaku (*behavior*) individu atau organisasi di masyarakat (Kharisma, 2016)

Menurut Williamson (dalam Kharisma, 2016) Institusi yang baik akan mendorong transaksi dilakukan dengan efektif dan efisien sehingga mampu mengurangi biaya transaksi dengan memperbaiki akses dan kualitas informasi dan mendorong tegaknya aturan. Di dalam masyarakat, peranan institusi adalah mengurangi ketidakpastian dengan cara membentuk struktur interaksi masyarakat yang stabil. Tetapi kestabilan itu bukanlah hal yang mutlak, karena dapat terjadi perubahan institusi. Perubahan institusi merupakan proses yang kompleks karena perubahan itu akan menimbulkan konsekuensi terhadap perubahan aturan. Berikut ini keterkaitan antar 4 (empat) tingkatan institusi yang saling memiliki hubungan timbal balik.



Gambar 2.2
Teori Williamson (2000)

Institusi bersifat dinamis, yang keberadaannya dalam sebuah komunitas selalu berubah, beradaptasi terhadap perubahan yang terjadi dalam komunitas tersebut. Cepat atau lambatnya perubahan, Oliver Williamson menganalisis perubahan institusi dalam empat tingkatan, yaitu perubahan kelembagaan yang terjadi pada: (1) level sosial (masyarakat); (2) level kelembagaan formal (*formal*

institutional environment); (3) level tata kelola (*governance*); dan (4) perubahan bersifat kontinyu.

Kinerja kelembagaan didefinisikan sebagai kemampuan suatu kelembagaan untuk menggunakan sumberdaya yang dimilikinya secara efisien dan menghasilkan *output* yang sesuai dengan tujuannya dan relevan dengan kebutuhan pengguna. Ada dua hal untuk menilai kinerja kelembagaan yaitu produknya sendiri berupa jasa atau material, dan faktor manajemen yang membuat produk tersebut bisa dihasilkan. Satu cara yang lebih sederhana telah dikembangkan untuk memahami kinerja internal dan (sedikit) eksternal suatu kelembagaan, melalui ukuran-ukuran dalam ilmu manajemen. Ada empat dimensi untuk mempelajari suatu kelembagaan (*institutional assessment*), yaitu: (Amitai Etzioni, *Comparative Analysis of Complex Organizations*, (USA: The Free Press of Glencoe, Inc., 1961), hlm. 54.)

Pertama, kondisi lingkungan eksternal (*the external environment*). Lingkungan sosial di mana suatu kelembagaan hidup merupakan faktor pengaruh yang dapat menjadi pendorong dan sekaligus pembatas seberapa jauh sesuatu kelembagaan dapat beroperasi.

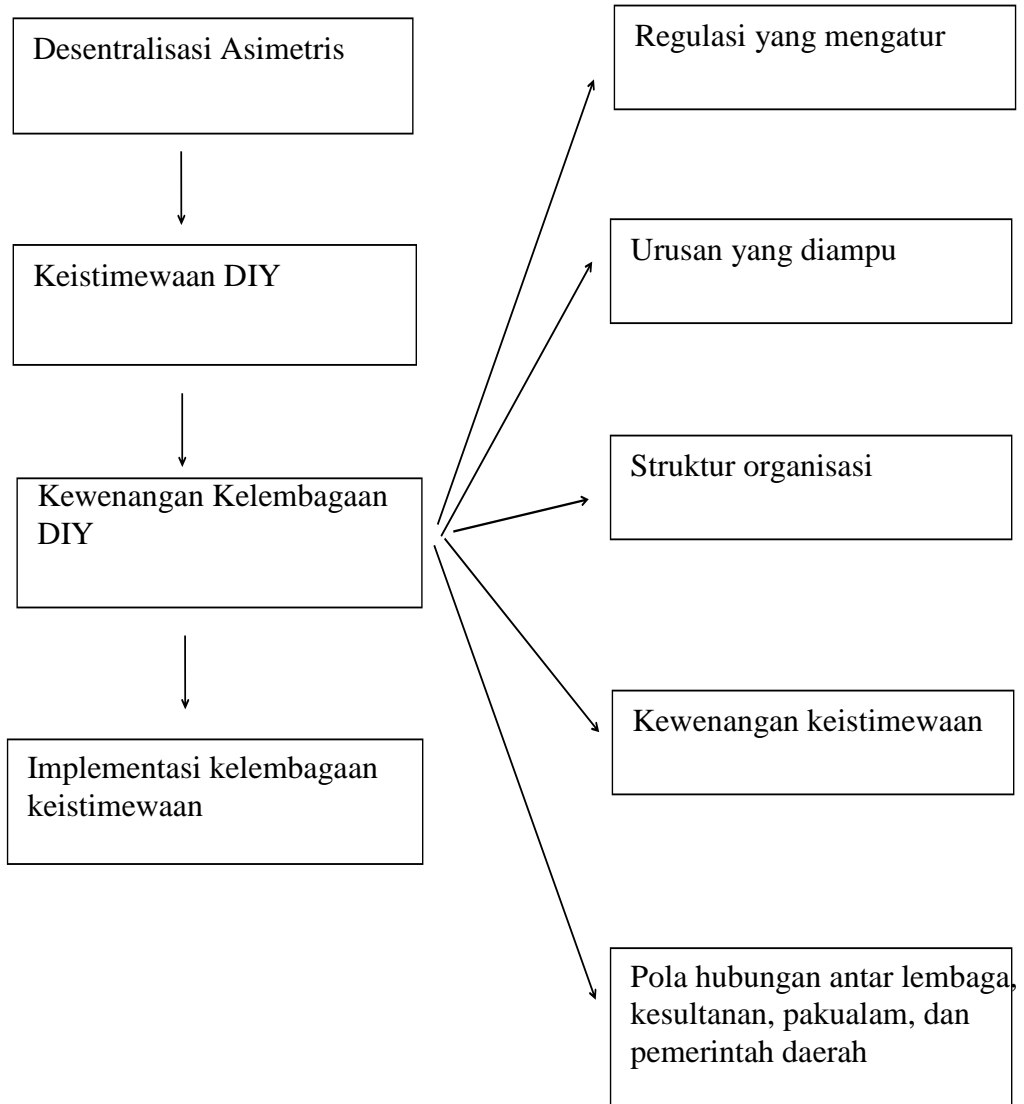
Kedua, motivasi kelembagaan (*institutional motivation*).

Kelembagaan dipandang sebagai suatu unit kajian yang memiliki jiwanya sendiri. Terdapat empat aspek yang bisa dipelajari untuk mengetahui motivasi kelembagaan, yaitu sejarah kelembagaan (*institutional history*), misi yang diembannya, kultur yang menjadi pegangan dalam bersikap dan berperilaku anggotanya, serta pola penghargaan yang dianut (*incentive schemes*).

Ketiga, kapasitas kelembagaan (*institutional capacity*). Pada bagian ini dipelajari bagaimana kemampuan kelembagaan untuk mencapai tujuan-tujuannya sendiri. Kemampuan tersebut diukur dari lima aspek, yaitu: strategi kepemimpinan yang dipakai (*strategic leadership*); perencanaan program (*program planning*); manajemen dan pelaksanaannya (*management and execution*); alokasi sumberdaya yang dimiliki (*resource allocation*); dan hubungan dengan pihak luar yaitu terhadap *clients, partners, government policymakers*, dan *external donors*. Keempat, kinerja kelembagaan (*institutional performance*). Terdapat tiga hal pokok yang harus diperhatikan yaitu keefektifan kelembagaan dalam mencapai tujuan-tujuannya, efisiensi penggunaan sumber daya, dan keberlanjutan kelembagaan berinteraksi dengan para kelompok kepentingan di luarnya.

2.3 Kerangka Pikir Penelitian

Kerangka pikir dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:



Gambar 2.3 Kerangka pikir penelitian

2.4 Definisi Konsepsional

1) Desentralisasi asimetris

Desentralisasi Asimetris adalah pemberian kewenangan kepada daerah yang memiliki kekhususan atau keistimewaan dibandingkan dengan daerah lain untuk menjalankan urusan pemerintahannya sendiri dalam rangka memwujudkan kesejahteraan masyarakat.

2) Kelembagaan

Kelembagaan adalah aturan-aturan (constraints) yang diciptakan oleh manusia untuk mengatur dan membentuk interaksi politik, sosial dan ekonomi.

2.5 Definisi Operasional

Definisi operasional dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

2.5.1 Desentralisasi Asimetris

2.5.1.1 Regulasi

2.5.1.2 Adanya Urusan

2.5.1.3 Adanya struktur organisasi

2.5.1.4 Kewenangan

2.5.1.5 Pola hubungan kasultanan, pakualam, dan pemda

2.5.2 Implementasi Kelembagaan

- 2.5.1.1 Regulasi Pusat
- 2.5.1.2 Kesesuaian Keistimewaan Dengan Otonomi Daerah
- 2.5.1.3 Kesesuaian Urusan Yang Diampu
- 2.5.1.4 Kesesuaian Kewenangan
- 2.5.1.5 Peraturan Daerah
- 2.5.1.6 Perdais Yang Mengatur Urusan
- 2.5.1.7 Pelaksana Kewenangan Dalam Urusan
- 2.5.1.8 Kendala Pelaksanaan Kewenangan