

ANALISIS FUNGSI PENGAWASAN DPRD PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGJAKARTA (DIY) DALAM PELAKSANAAN KEISTIMEWAAN

M. Qur'anul Kariem, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
Email : mquranul@gmail.com

Titin Purwaningsih, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
Email : titin.p.widodo@gmail.com

ABSTRAK

This article discusses scrutiny function of provincial legislature body inn the implementation of specialty status of Yogyakarta province in 2017. The research applies qualitative methods. The research found that the implementation of the specialty status of the province was dominated by the executive body thatn legislature body. Legislature body underwent minimal roles for some reasons. This article argues that the response of the provincial government to the scrutiny function of the legislature body was merely in terms of administrative matters. Scrutiny on specialty fund allocation was not seriously responded. In terms of asimetric decentralization policy, it can be seen that the provincial government's implementation is partial, due to the remaining significance role of the central government that indirectly reduces the authority of the provincial government. In addition, executive body's domination is also seen in terms of the government institutions and bodies' relationships in the province.

Kata Kunci : Specialty Status, Scrutiny Function, Legislature Body

PENDAHULUAN

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

Secara umum, UUK DIY mengatur lima urusan mengenai keistimewaan, yaitu tata acara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur dan wakil gubernur,

kelembagaan pemerintah DIY, kebudayaan, pertanian, dan tata ruang. Kelima hal tersebut menjadi wewenang khusus dalam keistimewaan DIY, diluar konteks Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam penerapan atau implementasinya selama lima tahun terakhir (2012-2017), banyak persoalan yang terjadi, dimulai dari polemik wacana Gubernur perempuan yang dipertentangkan karena dianggap tidak sesuai dengan *paugeran* (aturan internal keraton) dan UUK DIY. Polemik tersebut menciptakan konflik di eksternal dan internal keraton terkait penafsiran UUK, karena terdapat klausul secara implisit menyebutkan bahwa syarat calon gubernur adalah laki – laki. Persoalan ini diselesaikan oleh *Judicial Review* UUK DIY, dengan penghapusan frasa ‘istri’. Rancangan Peraturan Daerah Istimewa (Raperdais) Tentang Pertanian, juga mempunyai persoalan tersendiri, karena proses indentifikasi *Sultan Ground* dan *PA Ground* yang masih banyak masalah. Kedua adalah, Serapan Dana Istimewa (danais) yang rendah, dimana pada September 2015 serapan danais hanya 43 persen dan pada 2016, di Kabupten Gunung Kidul serapan Danais hanya 30 persen. Masalah transparansi dan akuntabiitas penggunaan danais juga masih menjadi problematika tambahan, mengingat setiap tahun anggaran danais selalu meningkat :

Tabel 1.1. Presentase Peningkatan Danais dari tahun ke tahun

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

(Sumber : Kementerian Keuangan, 2017)

Ketiga adalah masalah ketimpangan social. Badan Pusat Statistik (2012) mencatat bahwa rasio kesenjangan sosial di DIY adalah 0,430. Angka ini cukup tinggi apabila diperbandingkan dengan daerah lain. Kondisi ketimpangan diukur dari rasio mendekati nol, artinya semakin banyak angka dibelakang nol maka semakin tinggi tingkat kesejangan sosialnya. Setelah Dana Istimewa tersebut diberikan dari tahun 2013 hingga saat ini, kondisi ketimpangan sosial di Yogyakarta tidak kunjung membaik. Pada September 2016, BPS (Badan Pusat Statistik) mencatat bahwa Provinsi DIY memiliki ketimpangan tertinggi di Indonesia dengan rasio 0,425, artinya salah tujuan utama keistimewaan, untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat belum mampu terpenuhi. Kondisi ini juga berkorelasi dengan tingkat kemiskinan di DIY tidak

kunjung turun setelah adanya dana istimewa dari pemerintah pusat. Badan Pusat Statistik (2012) mencatat bahwa kemiskinan di DIY sebanyak 15,88 persen atau sekitar 562,11 ribu. Penanggulangan kemiskinan tidak dapat berjalan secara signifikan walaupun danais telah digulirkan sejak 2013 hingga 2017, dimana presentase kemiskinan masih tinggi dengan 13,1 atau sekitar 488,83 ribu (BPS, 2016), hanya mengalami penurunan sekitar 2 persen. Artinya danais yang meningkat setiap tahun (2013 – 2017) tidak berdampak signifikan dengan realitas angka kesenjangan sosial dan prosentase kemiskinan yang di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Seharusnya, masyarakat Daerah Istimewa Yogyakarta mendapatkan *benefit* dari lahirnya Undang – Undang Keistimewaan, yaitu berupa kesejahteraan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan. Keistimewaan Yogyakarta bukanlah urusan politik kekuasaan semata, namun esensi dari aturan tersebut adalah berupa urusan – urusan untuk kemaslahatan masyarakat.

Keempat adalah, amanat pasal 43 poin a dan b UUK DIY, yaitu mengenai *paugeran* keraton yang seharusnya diumumkan Sri Sultan Hamengku Buwono & Paku Alam kepada masyarakat Yogyakarta. Isi *Paugeran* harus diketahui oleh masyarakat, karena dapat memberikan informasi yang jelas terkait kondisi keraton, bahkan hingga proses suksesi kepemimpinan. Hal itu bukan tanpa alasan, karena siapapun yang bertakhta sebagai raja, secara otomatis ia akan menjadi Gubernur DIY yang merupakan jabatan publik. Sehingga, bila terjadi konflik internal, masyarakat dapat memberikan penilaian secara objektif.

Berangkat dari persoalan – persoalan itu, DPRD DIY membentuk sebuah Panitia Khusus (Pansus), yang terdiri dari semua fraksi partai politik untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UUK DIY. Pengawasan tersebut sebagai upaya DPRD DIY untuk memastikan agar implementasi UUK DIY berjalan dengan baik dan sesuai dengan tujuan Keistimewaan. Adapun tujuan keistimewaan adalah untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis, mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat, mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an dalam kerangka NKRI, menciptakan pemerintahan yang baik, dan melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

Terdapat delapan hasil rekomendasi Pansus DPRD DIY tentang pelaksanaan UUK yang isinya adalah pertama, pemerintah DIY melakukan evaluasi atas pelaksanaan UUK DIY. Kedua adalah pemerintah DIY melakukan penguatan dan fasilitasi kelembagaan hingga level pemerintah kabupaten/kota. Ketiga, pemerintah daerah DIY mengarahkan program kegiatan

yang didanai dengan dana keistimewaan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Keempat sinkronisasi dana istimewa dengan APBD. Kelima, menyusun Perdas tentang Tata Kelola dan Pengelolaan Dana Istimewa. Keenam, penyelesaian Raperdas tentang Kebudayaan dan Raperdas tentang Tata Ruang. Ketujuh, rekomendasi untuk segera menerbitkan Pergub untuk melaksanakan Perdas. Kedelapan, rekomendasi untuk memfasilitasi pengumuman *paugeran* oleh Pemerintah DIY.

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

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

Kedudukan Pemerintah DIY dengan DPRD DIY seimbang (*equal*) dan sama – sama mempunyai kedudukan yang istimewa, oleh karena itu dalam rangka mewujudkan *check and balances*, kedua elemen ini haruslah bersinergi dengan baik. Dalam konsep tata kelola pemerintahan, sistem *check and balances* sebagai cara untuk menjalankan pemerintahan secara efektif, dengan kewenangan yang dimiliki oleh masing – masing lembaga, sehingga akan mewujudkan sebuah akuntabilitas dan keseimbangan (Soewarno dalam Purnama, 2017).

Terdapat tiga fungsi legislatif dalam peraturan perundang – undangan, yaitu pertama adalah fungsi legislasi (membuat peraturan perundang – undangan), dimana dalam fungsi ini, legislatif mempunyai kewenangan untuk menerima atau menolak usulan rancangan undang – undang yang diajukan eksekutif. Kedua adalah fungsi anggaran, dengan fungsi ini legislatif berhak tidak menyepakati usulan anggaran dari eksekutif. Ketiga adalah fungsi pengawasan, dengan fungsi ini legislatif berhak melakukan kontrol kepada eksekutif terhadap pelaksanaan peraturan perundang – undangan. Namun dalam fungsi ketiga (pengawasan), seharusnya

legislatif mempunyai kewenangan yang sama kuatnya dengan fungsi pertama (legislasi) dan kedua (anggaran), dimana seharusnya fungsi pengawasan bersifat mengikat.

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

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

STUDI LITERATUR

Sistem pengawasan pemerintah dijalankan dengan beberapa pertimbangan. Di antaranya, sebagai sarana pemeliharaan dan penjagaan negara hukum serta menjamin kesejahteraan masyarakat, yang pelaksanaannya masih dalam batas kekuasaannya. Kedua adalah sebagai pengatur dan pembatasan kekuasaan dalam bentuk hukum formal yang bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat. Ketiga adalah pencocokan perbuatan dan tolok ukur yang telah ditetapkan. Keempat adalah jika terdapat tanda – tanda penyimpangan, maka akan dilakukan tindakan pencegahan. Kelima, apabila dalam pencocokan terdapat tindakan penyimpangan dari tolok ukur yang ditetapkan, maka diadakan tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan membetulkan kekeliruan tersebut (Sulaiman, 2017).

Terkait hal ini, Lotulung (1993) menegaskan bahwa, pentingnya tindakan pengawasan terhadap pemerintah bermakna bagi upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan –

kekeliruan, baik sengaja maupun tidak disengaja. Sebagaimana Lotulung (1993) terdapat dua fungsi control dan pengawasan, yaitu kontrol *a-priori* dan kontrol *a-posteriori*.

Kontrol *a-priori* menjelaskan mekanisme pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkannya sebuah keputusan atau kebijakan pemerintah. Kontrol ini mengendepankan unsur preventif dengan maksud mereduksi atau meminimalisir kekeliruan. Kontrol *a-posteriori* adalah pengawasan yang dilakukan pasca terjadinya keputusan/kebijakan pemerintah, yang menitikberatkan pada tindakan korektif dan memulihkan suatu putusan atau kebijakan yang keliru.

Hubungan eksekutif dan legislatif secara umum mempunyai dua kecenderungan, yang pertama adalah pola hubungan yang bersifat dominasi eksekutif kepada legislatif (*executive heavy*) atau dominasi legislatif kepada eksekutif (*legislative heavy*). Kedua adalah pola keseimbangan kekuasaan (*power balance*) antara eksekutif dan legislatif. Kecenderungan yang akan terjadi dalam hubungan eksekutif dan legislatif, tidak hanya ditentukan oleh suatu desain institusi yang dibangun, namun juga terdapat faktor – faktor lain yang bersifat kondisional di negara demokrasi (Lijphart, 1999).

Perspektif yang digunakan dalam sistem pengawasan ini untuk memahami pelaksanaan keistimewaan oleh Pemerintah DIY selaku eksekutif dan DPRD DIY selaku legislatif. Pengawasan yang dilakukan DPRD DIY dikategorisasikan menjadi pengawasan *apriori* dan *aposteriori*. Selanjutnya, pola hubungan keduanya akan dijabarkan berdasarkan sifat *executive heavy*, *legislative heavy*, *check and balances*, dengan berdasarkan indikator yang ditemukan dalam penelitian.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif dengan model studi kasus (*case study*) (Herdiansyah, 2012). Penelitian ini menjabarkan secara jelas fenomena pengawasan legislatif (DPRD DIY) terhadap eksekutif (Pemerintah Daerah DIY) dalam menjalankan rekomendasi Undang – Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Teknik analisis data yang akan digunakan terdiri dari empat tahapan, yaitu tahap pengumpulan data, tahap reduksi data, tahap *display data*, dan tahap penarikan kesimpulan (Haris, 2012).

Penelitian ini diawali dengan pengumpulan data berupa wawancara dengan Ketua Pansus Pengawasan UUK DIY, Pimpinan DPRD, dan Asisten Keistimewaan Sekda DIY, serta informasi – informasi dari data sekunder yang relevan. Selanjutnya, data penelitian yang

didapatkan akan direduksi sesuai dengan konteks dan kebutuhan penelitian. *Display data* menyajikan hasil wawancara dari pihak Pemerintah DIY dan DPRD DIY yang akan dianalisa dengan kerangka teoritik dalam penelitian. Pada tahap akhir, peneliti melakukan penarikan kesimpulan yang menjadi temuan penelitian ini.

PEMBAHASAN

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, yang merupakan rekomendasi kedua, adalah mengenai penguatan dan fasilitasi kelembagaan hingga tingkat pemerintah kota/kabupaten. Kelembagaan menjadi perangkat yang dianggap penting dalam UUK DIY, sehingga konteks ini patut diberikan perhatian dan ruang di dalam aturan tersebut. 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.

Aturan tersebut membuat kelembagaan di Pemerintah Daerah DIY menjadi urusan atau otoritas yang sepenuhnya dimiliki oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta. Artinya, 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. Salah satu aparat pemerintah Pemerintah Daerah DIY 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 secretariat. *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, dan belum mampu diturunkan pada tingkat

kabupaten/kota. Ini menjadi pekerjaan rumah bagi kedua institusi tersebut untuk menghasilkan susunan kelembagaan yang efisien dan efektif guna mendukung implementasi keistimewaan baik oleh Pemda DIY selaku eksekutif dan DPRD DIY selaku legislatif. Hal ini juga berkaitan dengan upaya menghindari tumpang tindih kewenangan pada instansi dibawahnya.

Poin selanjutnya atau rekomendasi ketiga terkait program yang didanai dana istimewa (danais) untuk menumbuhkan dan mendorong aktivitas sosial ekonomi masyarakat. Rekomendasi tersebut memberikan arah kepada Pemerintah 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. 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 DIY.

Hal itu diungkapkan langsung oleh Ketua Komisi A DPRD DIY, Eko Suwanto, dalam wawancaranya, bahwa, “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.

Pemerintah DIY terlihat tidak memiliki andil dalam menjalankan keistimewaan. Ketidakmauan pihak Pemerintah DIY yang tidak membuka diri atau setidaknya membagi peran dengan DPRD DIY, menjadi pokok persoalan tidak maksimalnya peran 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. Sebagaimana salah satu sumber di DPRD DIY menjelaskan:

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 persen 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. Di sisi lain, tuntutan dan harapan publik terhadap keistimewaan sangat tinggi untuk mengurangi kemiskinan dan menciptakan kesejahteraan. DPRD DIY sebagai lembaga publik juga merasa memiliki tanggungjawab untuk mengentaskan masalah kemiskinan yang ada di Daerah Istimewa Yogyakarta.

Jawaban dari persoalan tersebut diungkapkan oleh Wredi Wyandani, selaku eksekutif (Pemerintah DIY). Dalam wawancara, informan menjelaskan, “Pada prinsipnya sebuah kegiatan tidak boleh dibiayai oleh dua sumber, maksudnya, ketika APBD minta, terus minta APBN, idak 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.

Masalah yang utama dari pernyataan pemerintah diatas sesungguhnya bukan dari sudut pandang instrumen pembiayaan program dari dua sumber (APBD & APBN). Namun, pada fakta bahwa kerangka konsep dana istimewa sifatnya seperti anggaran dekonsentrasi pemerintah pusat, dimana pemerintah daerah tidak diberi keleluasaan untuk mengelolanya secara bebas seperti dana transfer (DAU). Ini yang menyebabkan tarik ulur antara pihak Pemerintah Daerah DIY dan DPRD DIY. Maka dari itu, pemerintah seharusnya mengusulkan regulasi khusus kepada pemerintah pusat terkait tata kelola dana istimewa. Keistimewaan merupakan bentuk desentralisasi asimentris, dimana seharusnya negara menghormati seluruh konsep kebijakan yang diambil daerah, walaupun menggunakan anggaran dari pusat.

Poin berikutnya, yang merupakan rekomendasi keempat, terkait sinkronisasi Dana Keistimewaan dengan APBD DIY, yang menurut Dewan cukup efektif untuk mendukung optimalisasi pencapaian kesejahteraan masyarakat. Ketua Komisi A (DPRD DIY), Eko Suwanto, menjelaskan bahwa, “Mudah – mudahan tahun depan kita bisa menerima draftnya (RPJMD 2018 – 2023), dan dibahas untuk merumuskan perencanaan yang lebih baik, untuk menyelaraskan tujuan pembangunan di Yogyakarta secara umum dengan tujuan keistimewaan, termasuk di dalamnya adalah sinkronisasi APBD dengan Danais. “

Dewan yang tidak memiliki otoritas terhadap ‘keistimewaan’ hanya mampu menggulirkan harapan kepada Pemerintah DIY yang memegang otoritas tersebut. Ini menunjukkan ketidak-optimalan pengawasan dewan. *Power* yang dimiliki Pemerintah Daerah DIY selaku eksekutif pada hakekatnya tidak berimbang dengan *power* yang dimiliki oleh DPRD DIY selaku legislatif, menciptakan ketimpangan dalam hubungan kelembagaan yang dibangun dalam konteks keistimewaan. Pemerintah 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 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. Wredi Wyandani, sebagai aparat Pemerintah DIY), dalam wawancara mengungkapkan, “kalau kita berbicara desentralisasi yang simetris, seluruh Indonesia berlaku sama, kalau asimetris yang danais itu untuk asimetrisnya DIY, kalau yang simetris 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 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 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 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 Daerah Istimewa Yogyakarta. Padahal, keistimewaan seharusnya merupakan sebuah praktik desentralisasi yang menyeluruh. Artinya, kekuasaan, wewenang, hingga tata kelola anggaran seharusnya diserahkan sepenuhnya kepada daerah, bukan dibawah bayang – bayang dari pemerintah pusat. Dalam hal ini, kedudukan dewan menjadi sama pentingnya dalam pelaksanaan keistimewaan.

Poin selanjutnya, atau rekomendasi keenam, terkait percepatan penyelesaian Raperdais tentang Kebudayaan dan Tata Ruang. Selama kurun waktu lima tahun, DPRD DIY dan Pemerintah DIY telah bersinergi menyelesaikan aturan turunan dari UUK DIY yaitu Raperdais. Sinergitas 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 terjadi karena dimensi sosial politik yang tinggi pada kedua raperdais tersebut. Raperdais pertama berhasil diselesaikan dan akan segera disahkan menjadi Perdais. Keberhasilan menyelesaikan raperdais yang pertama menjadi contoh penting keseimbangan kedudukan dan kesepahaman antara Pemda dan DPRD. Anggota DPRD DIY yang dalam konteks ini masih berpedoman pada aturan legal formal 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.

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. Kabbag Kelembagaan, Pertanahan, dan Tata Ruang, Asisten Keistimewaan, Sekretariat Daerah DIY, Wredi Wyandani (Pemerintah Daerah DIY), dalam wawancara menjelaskan:

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 DIY, namun hal itu tidak bisa langsung disamakan dengan tugas, pokok, dan fungsinya sebagai raja dalam keraton ataupun kadipaten. Kondisi ini yang membuat Pemerintah 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 UUK DIY. 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.

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 dievaluasi, agar tetap dalam koridor untuk mencapai tujuan. Ketua Komisi A (DPRD DIY), Eko Suwanto, 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 pengawasannya 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.

Rekomendasi mengenai evaluasi tersebut langsung direspon oleh Asisten Keistimewaan, Sekretariat Daerah DIY, Didik Purwadi, yang 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 mendapatkan sorotan yang cukup tajam. Sayangnya pihak eksekutif tidak serta merta membuka ‘pintu keistimewaan’ bagi legislatif, dengan menekankan bahwa instrumen satu satunya yang dapat ditempuh adalah penyampaian aspirasi melalui musyawarah perencanaan pembangunan daerah, seperti yang diungkapkan oleh narasumber (Pemerintah Daerah DIY), dimana, “masyarakat Jogja pemilik keistimewaan, instrumen nya melalui forum musrenbang.”

Musrenbang adalah *domain* Pemerintah Daerah DIY selaku eksekutif yang diklaim sudah cukup untuk menampung aspirasi – aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat mengenai keistimewaan, termasuk pada penggunaan anggaran. Dewan mengharapkan dalam rangka melibatkan partisipasi masyarakat, seharusnya tingkatan akses masyarakat terhadap keistimewaan bisa lebih jauh. Sebagaimana Eko Suwanto, “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 harus memulai membuka keran partisipasi masyarakat dengan metode pendekatan yang lebih partisipasif. Didik Purwanta merepson, “Keistimewaan itu berkah atau musibah, keistimewaan diisi dengan perdais – pergub, dan juga partisipasi masyarakat sejak perencanaan tahun depan. “

Pembenahan instrumen 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. Dalam konteks peraturan perundang – undangan, penekanan bahwa tujuan keistimewaan adalah masalah kesejahteraan masyarakat, menjadi hal yang tidak bisa terbantahkan. Didik Purwadi menjelaskan, “Danais untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, tingkat pengangguran terbuka menurun, ekonomi cenderung membaik pasca 2013.” Ini menunjukkan Pemerintah Daerah tidak melihat persoalan ketidakefektifan danais dan merasa danais sudah 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 pembandingan 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. Asisten Keistimewaan, Sekretariat Daerah DIY, 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* bahwa danais itu merupakan hak eksekutif yang diberikan langsung oleh pemerintah pusat, sehingga keterlibatan legislatif dirasa tidak perlu untuk terlibat terlalu dalam. Asisten Keistimewaan, Setda DIY, 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.

Poin terakhir adalah rekomendasi ketujuh mengenai anjuran untuk segera menerbitkan Peraturan Gubernur sebagai petunjuk teknis pelaksanaan perdais yang telah diselesaikan oleh DPRD. Eko Suwanto 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 instrumen 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 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. “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”, ungkap narasumber di Pemda DIY.

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.

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, memaparkan bahwa, “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. Dengan demikian, ada persoalan substantif yang ada dalam hubungan kelembagaan antara Pemerintah DIY dengan DPRD DIY. Lebih lanjut secara implisit hal tersebut diungkapkan oleh narasumber di Pemda DIY, dimana, “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.

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 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 DIY dibangun dengan profesional 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. Ini dikuatkan Kabag. Kelembagaan, Pertanahan, dan Tata Ruang, Asisten Keistimewaan, Sekretaris Daerah DIY, yang menyatakan “Keraton itu merupakan

subjek hukum, kami sebagai pemerintah daerah memfasilitasi kebutuhan keraton dalam keistimewaan ini.“

Keraton menjadi dimensi lain dalam hubungan kelembagaan antara Pemerintah DIY dengan DPRD DIY, yang tidak diatur secara formal di Undang – Undang Keistimewaan. Keraton menjadi subjek hukum yang sangat mempengaruhi posisi Pemerintah 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 DIY dengan DPRD DIY, sehingga kolaborasi 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.

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.

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 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.

DAFTAR PUSTAKA

Agung, dkk 2008, *Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia*, Kemitraan, Jakarta

Andriana, N 2016, “Pemilu dan relasi eksekutif dan legislatif”, *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 11, No. 2, hlm. 101-128

Arifin, M dan Widiastuti, A 2016, Pengawasan DPRD dan pelaksanaan Perda Anggaran di Kabupaten Jepara Tahun 2013.

Aritonang, Dinoroy M 2014, “Implementasi pengawasan melekat dan fungsional terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah”, *Jurnal Ilmu Administrasi*, Vol. XI, No. 3, hlm. 469-484

Coryanata, I 2016, “Akuntabilitas, partisipasi masyarakat dan transparansi kebijakan publik sebagai pemoderasi hubungan pengetahuan dewan tentang anggaran dan pengawasan keuangan daerah”, *Jurnal Akuntansi dan Investasi*, Vol. 12, No. 2, hlm. 110-125

Dwiyanto, Djoko 2009, *Kraton Yogyakarta: Sejarah, nasionalisme, & teladan perjuangan*, Paradigma Indonesia, Yogyakarta.

Hadi, S 2013, “Fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan presidensial: Studi perbandingan Indonesia dan Amerika Serikat”, *DIH: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 9, No. 18, hlm. 78-84

Hadi, S 2015, “Prinsip *checks and balances* dalam struktur lembaga perwakilan rakyat di Indonesia: Studi terhadap usulan perubahan kelima UUD NRI tahun 1945”, *Majalah Mimbar Keadilan*.

Heywood, Andrew 2014, *Politik edisi keempat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Hediansyah, Haris 2012, *Metodologi penelitian kualitatif untuk ilmu-ilmu sosial*, Salemba Humanika, Jakarta.

Kumoro, W 2015, “Memperbaiki Mekanisme Kawal Dan Imbang (Checks And Balances) dalam Sistem Pemerintahan Daerah”, *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik*, Vol. 11, No. 1, hlm. 63-85

Lijphart, Arend 1999, *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty six countries*, Yale University Press, New Heaven & London

Lotulung, Paulus Effendi 1993, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Citra Aditya Bakti, Bandung

Mawardi, MA 2008, “Pengawasan dan keseimbangan antara DPR dan Presiden dalam sistem ketatanegaraan RI”, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 15, No. 1, hlm. 60-80

Mawhood, P (ed.) 1993, *Local government in the Third World: 2nd ed.*, Africa Institute of South Africa, Pretoria.

Murhaini, Suriansyah 2014, *Manajemen pengawasan pemerintahan daerah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

Nuryanti, Sri 2015, “Intervensi Penyelenggaraan Pemilukada : Regulasi, Sumberdaya dan Eksekusi”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 19, No. 2, hlm. 125-140

- Onyebuchi, UR 2013, "Executive-legislative relations in parliamentary and presidential government", *Global Journal of Arts Humanities and Social Sciences*, Vol. 1, No. 3, hlm. 14-19
- Parera, Irwansyah *Kewenangan Kasultanan di Bidang Pertanahan di DIY*, Tesis, Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Bantul, 2017
- Paryanto. "Dinamika politik keistimewaan di DIY pasca UU No. 13 tahun 2012", Tesis Magister, Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Bantul, 2017
- Plaza Informasi. 2014, *Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam Kerangka Peraturan Perundang – undangan*, Dishubkominfo, Yogyakarta
- Purnama, E 2017, "Lembaga perwakilan dan *checks and balances* dalam kekuasaan Negara", *Kanun: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol.2 , No.63 , hlm. 259-275
- Putri, FS, Basri, H, & Arfan, M 2016, "Pengaruh *personal background, political background* dan pemahaman anggota DPRA tentang pengelolaan keuangan Aceh terhadap fungsi pengawasan pelaksanaan anggaran legislatif di pemerintah Aceh", *Jurnal Administrasi Akuntansi*, Vol.5 , No.2 , hlm. 24-35
- Ratnawati, T 2012, "Antara "otonomi" Sultan dan "kepatuhan" pada pusat di era reformasi: Studi kasus Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)", *Jurnal Pascasarjana: Governance*, Vol. 2, No. 1, hlm. 42-68
- Sulaiman, KF 2013, *Sistem bikameral dalam spektrum lembaga parlemen*, UII Press, Yogyakarta.
- Sulaiman, KF 2017, *Teori peraturan perundang – undangan dan aspek pengujiannya*, Thafa Media, Yogyakarta
- Suwanda, D dan Piliang, AK 2016, *Penguatan pengawasan DPRD untuk pemerintahan daerah yang efektif*, Rosdakarya, Bandung
- Tryatmoko, MW 2016, "Problematika peran ganda gubernur di daerah otonomi khusus", *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 9, No. 2, hlm.75-89
- Wibowo, SA 2015, "Pengaruh personal background, pengetahuan dewan tentang anggaran, dan political culture terhadap peran DPRD dalam pengawasan keuangan daerah", *Jurnal Akuntansi dan Investasi*, Vol. 13, No. 1, hlm. 44-52.