

BAB III

Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD DIY Terhadap Pelaksanaan Keistimewaan DIY

Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD DIY terhadap Pelaksanaan keistimewaan DIY merupakan kewajiban bagi seluruh anggota DPRD DIY. Untuk menjamin dan mengawal pemerintahan daerah yang ke tujuan peningkatan pertumbuhan ekonomi rakyat, berkembangnya suatu daerah menjadi lebih maju dan khususnya menjadi jauh lebih sejahtera.

Daerah Istimewa Yogyakarta juga di sebut sebagai daerah desentralisasi asimetris, dengan alasan yang kuat membuat DIY menjadi daerah yang di berikan kekhususan atau keistimewaan. Hal ini karena aspek kesejarahan yang kuat di mana pada saat reformasi atau keadaan dalam merebut kemerdekaan Indonesia DIY berperan sangat besar untuk itu. Van Houten mendefinisikan desentralisasi atau otonomi asimetris dengan rumusan; “Kewenangan legal (berkekuatan hukum) yang diberikan kepada masyarakat khusus yang tidak memiliki kedaulatan, atau wilayah yang khusus secara etnis, (agar mereka dapat) membuat keputusan-keputusan publik yang mendasar dan melaksanakan kebijakan-kebijakan publik secara bebas di luar sumber-sumber kewenangan negara (yang berlaku selama ini), tetapi tetap tunduk di bawah hukum negara secara keseluruhan.”¹

¹ Jacobus Pervidya Solossa, *Otonomi Khusus Papua Mengangkat Martabat Rakyat Papua Di Dalam NKRI*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2005, hlm. 54.

Kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup beberapa kewenangan dalam urusan Pemerintahan Daerah DIY, Kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud adalah 1. Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; 2. Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; 3. Kebudayaan; 4. Pertanahan; dan 5. Tata ruang.²

Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dikemukakan di atas didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat. Ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan dalam urusan Keistimewaan akan di atur dengan Perdas. Pemerintahan daerah DIY bersama DPRD DIY menyusun Perdas secara bersama-sama.

Membahas DPRD dan Pemerintahan DIY tentu tidak lepas dari peran otonomi daerah yang mendorong agar daerah-daerah di Indonesia menjadi mandiri dan berkuasa atas pengelolaan daerahnya masing-masing. Sedikit penulis akan menyinggung perkembangan otonomi daerah di Indonesia dalam beberapa paragraph di bawah. Sesuai dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan sendiri sesuai kebutuhan.

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda-perda), juga utamanya

² Pasal 7 Angka (2) UU Keistimewaan DIY

mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C. W. Van der Pot memahami konsep otonomi daerah- sebagai *Eigen huishoudning* (menjalankan rumah tangganya sendiri).³

Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian tersebut yaitu, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau penguksuhan atau pun yang di biarkan sebagai urusan rumah tangga daerah,⁴

Pelaksanaan otonomi juga sangat di pengaruhi oleh pola hubungan antara eksekutif dan legislatif. Pola hubungan antara eksekutif dan legislatif di daerah di pengaruhi oleh hukum yang mengatur. Oleh karena itu penulis akan menjabarkan pola hubungan, kedudukan serta tugas dan kewenangan yang dimiliki masing-masing lembaga kemudian menghubungkan dengan fungsi pengawasan DPRD berdasarkan masing-masing undang-undang.

A. Pengawasan DPRD sebelum adanya UU No. 13 Tahun 2012

1. Pengawasan DPRD menurut UU No. 5 Tahun 1974

Dalam kerangka struktur sentralisasi kekuasaan politik dan otoritas administrasi, UU No.5 tahun 1974 yang mengatur tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah dibentuk. UU ini telah meletakkan dasar-dasar sistem hubungan pusat-daerah yang dirangkum dalam tiga prinsip, yaitu:

³ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan III, Nusa Media, Bandung hlm. 83

⁴ *Ibid*, hlm. 84

1. Desentralisasi, yaitu penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah
2. Dekonsentrasi, yaitu, pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah
3. Tugas perbantuan (*medebewind*), yaitu pengoordinasian prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi oleh kepala daerah, yang memiliki fungsi ganda sebagai penguasa tunggal di daerah dan wakil pemerintah pusat di daerah.

Akibat dari prinsip-prinsip tersebut, maka dikenal dengan adanya daerah otonom dan wilayah administratif. Meskipun harus diakui bahwa UU No.5/1974 adalah suatu komitmen politik, namun dalam praktek yang terjadi adalah sentralisasi yang dominan dalam perencanaan maupun implementasi pembangunan Indonesia. Salah satu fenomena yang paling menonjol dari hubungan antara sistem Pemda dengan pembangunan adalah ketergantungan Pemda yang tinggi terhadap pemerintah pusat.

Karakteristik-karakteristik yang sangat menonjol dari prinsip penyelenggaraan Pemda adalah *Pertama*, Wilayah negara dibagi ke dalam Daerah besar dan kecil yang bersifat otonom atau administratif saja. Sekalipun tidak ada perbedaan yang tegas di antara keduanya, tetapi kenyataannya sebuah wilayah pemerintahan mempunyai dua kedudukan sekaligus, yaitu sebagai Daerah Otonom yang berpemerintahan sendiri dan sebagai Wilayah Administratif yang merupakan representasi dari kepentingan Pemerintah Pusat yang ada di Daerah.

Kedua, Pemda diselenggarakan secara bertingkat, yaitu Dati I, Dati II sebagai Daerah Otonom, dan kemudian Wilayah Administratif berupa Propinsi, Kabupaten/Kotamadya, dan Kecamatan.

Ketiga, DPRD baik Tingkat I maupun II dan Kotamadya merupakan bagian dari Pemda. Prinsip ini baru pertama kali dalam sejarah perjalanan Pemda di Indonesia karena pada umumnya DPRD terpisah dari Pemda.

Kelima, Peranan Mendagri dalam penyelenggaraan Pemda dapat dikatakan bersifat sangat eksekutif atau berlebihan yang diwujudkan dengan melakukan pembinaan langsung terhadap Daerah.

Keenam, UU ini memberikan tempat yang sangat terhormat dan sangat kuat kepada Kepala Wilayah ketimbang kepada Kepala Daerah. Keuangan Daerah, sebagaimana umumnya dengan UU terdahulu, diatur secara umum saja. UU No.5/1974 meninggalkan prinsip “otonomi yang riil dan seluas-luasnya” dan diganti dengan prinsip “otonomi yang nyata dan bertanggung jawab”

Pada Pasal 13 (1) Undang-undang ini Pemerintah Daerah adalah Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam penjelasan di jelaskan bahwa:

- 1) Dalam Undang-undang ini ditetapkan bahwa Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Konstruksi yang demikian ini menjamin adanya kerja sama yang serasi antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mencapai tertib pemerintahan di Daerah.

- 2) Dengan demikian maka dalam menyelenggarakan pemerintahan Daerah, ada pembagian tugas yang jelas dan dalam kedudukannya yang sama tinggi antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu Kepala Daerah memimpin bidang eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bergerak dalam bidang legislatif. Menurut undang-undang ini pembuatan Peraturan Daerah dilakukan bersama-sama oleh Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Peraturan Daerah yang telah dibuat bersama-sama dan telah mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut ditetapkan dan ditandatangani oleh Kepala Daerah dan ditandatangani serta oleh Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 3) Kiranya perlu ditegaskan di sini, bahwa walaupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah unsur Pemerintah Daerah, tetapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak boleh mencampuri bidang eksekutif tanpa mengurangi hak-haknya sesuai dengan undang-undang ini. Bidang eksekutif adalah wewenang dan tanggungjawab Kepala Daerah sepenuhnya.

Meskipun secara formal kedudukan DPRD dan kepala daerah sejajar, dalam alokasi kekuasaan lebih besar ada pada kepala daerah. Hal ini terjadi karena dalam diri kepala daerah terdapat dua fungsi yaitu sebagai kepala daerah otonom yang memimpin dan bertanggung jawab penuh atas jalannya pemerintahan daerah serta sebagai kepala wilayah yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan umum, juga memiliki peranan yang menentukan.⁵

⁵ Ateng Syafrudin, Kepala Daerah, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 4.

Pengaturan fungsi pengawasan dalam UU ini tidak secara rigid di atur namun dapat di temui pada Hak dan Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di atur dalam Pasal 29 (1) yang berbunyi Untuk dapat melaksanakan fungsinya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai hak :

- a. Anggaran;
- b. mengajukan pertanyaan bagi masing-masing Anggota;
- c. meminta keterangan;
- d. mengadakan perubahan;
- e. mengajukan pernyataan pendapat;
- f. prakarsa;
- g. penyelidikan

Bila merunut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1969 Tentang Susunan Dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk DPRD tingkat 1 atau provinsi dalam UU ini hanya mengatur susunan keanggotaan saja pada pasal 17-pasal 23 tidak di temui penjelasan terkait fungsi pengawasan DPRD. UU ini juga miskin pengaturan terkait DPRD sebagaimana dalam Pasal 33. Untuk dapat melaksanakan fungsinya, DPRD mempunyai hak-hak yang diatur dalam Undang-undang tersendiri. UU ini sendiri masih menunjuk peraturan perundangan lain dalam menjelaskan pelaksanaan DPRD.

Penulis melihat hak melakukan penyelidikan yang diatur dalam UU Pemda tahun 1974 ini merupakan hak yang paling kuat pada rezim UU ini. Namun seperti penulis kemukakan di awal bahwa peran DPRD masih kalah jauh dengan peran

pemerintah pusat melalui kementerian dalam negeri. Seperti adanya Pengawasan preventif, pengawasan represif dan Pengawasan Umum yang di atur dalam pasal 68-71.

Menurut Nikmatul Huda Dari sudut pandang politik, UU No 5 Tahun 1974 telah menciptakan pemerintahan yang terpusat, dan memberikan otonomi yang harus dipagari oleh kepentingan untuk mewujudkan keutuhan negara kesatuan. Tegasnya, UU ini lahir dari semangat politik yang tidak demokratis karena program pembangunannya yang berorientasi pada paradigma pertumbuhan, sehingga undang-undang tersebut tidak dapat menyembunyikan watak sentralistiknya.⁶

Dapat di katakan pada rezim UU ini desentralisasi yang dilakukan adalah desentralisasi sentralistik. Praktek Desentralisasi seperti ini tentu juga di pengaruhi oleh keadaan politik rezim UU ini di buat. Tidak salah bila dikatakan politik mendeterminasi hukum sehingga lahirlah UU yang tidak responsif. Dari UU yang tidak responsif berdampaknya pada kedudukan dan kewenangan di tingkat daerah. Kaitannya dengan fungsi pengawasan oleh DPRD dalam rezim UU ini dapat di simpulkan sangat lemah.

2. Pengawasan DPRD menurut UU No. 22 tahun 1999

Dahlan Thaib⁷ menekankan Keterlibatan lembaga legislatif daerah penting dalam rangka menyerap aspirasi dan tuntutan yang berkembang di masyarakat. Aspirasi dan tuntutan masyarakat daerah selanjutnya dibahas dalam rangka

⁶ Ni'matul Huda, Otonomi Daerah... *Op.cit.* hlm. 128

⁷ Dahlan Thaib, DPRD dan Otonomi Daerah (Kajian Dari Sudut Pandang HTN), *Jurnal, Millah* Vol.1.No.Agustus 2001 hlm. 82

kebijakan daerah sebagai langkah-langkah politik dari berbagai kekuatan politik yang ada di DPRD. Demikian pula dalam hal pengawasan terhadap lembaga eksekutif yang menjadi pelaksanaan otonomi daerah. Penilaian tersebut terfokus pada pelaksanaan peran DPRD dalam rangka otonomi daerah seluas-luasnya sebagaimana diisyaratkan oleh UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Senada Ni'matul Huda⁸ menganggap momen reformasi tersebut merupakan momen terbaik untuk melakukan reformasi birokrasi dengan di berikannya kewenangan yang lebih kepada daerah terutama kewenangan kepada DPRD. Dengan kewenangan yang demikian besar pada diri DPRD, diharapkan proses demokrasi di daerah akan berjalan lebih baik dari sebelumnya. Anggota DPRD dituntut untuk memiliki kepekaan yang tinggi dan aspiratif terhadap tuntutan masyarakat di daerah. Untuk itu perlu ada pembekalan bagi anggota-anggota DPRD dalam berbagai bidang, khususnya berkaitan dengan pelaksanaan hak-hak, kewajiban-kewajiban, tugas dan wewenangnya sebagai wakil rakyat, karena melalui UU No. 22 Tahun 1999 tersebut kunci suksesnya otonomi daerah tidak semata-mata di tangan kepala daerah tetapi juga di tangan wakil rakyat (DPRD). Jika dulu otonomi luas dianggap mengancam integrasi nasional, saat ini otonomi justru diyakini bisa mempererat integrasi. Tidak pernah ada negara yang hancur gara-gara otonomi namun kehancuran itu justru disebabkan sentralisme.

⁸ Ni'matul Huda, Otonomi Luas (Perspektif Yuridis Dan Politis), *Jurnal Millah Vol.1.No.Agustus2001* hlm. 86

Beberapa kasus memperkuat dugaan yang selama ini berkembang bahwa kedudukan pemerintah Pusat sangat dominan dalam menentukan warna Pemerintahan di Daerah, antara lain pemilihan Gubernur Kalimantan Tengah yang berlarut-larut (sebelum terpilihnya Warsito Rasman); pemilihan Bupati Ngada Nusa Tenggara Barat; pemilihan Bupati Deli Serdang, yang ditandai dengan mundurnya Ketua FKP M. Buang, karena calon yang diusulkan oleh DPRD dicoret oleh Pusat; pemilihan Bupati Bantul, calon yang diusulkan oleh DPRD Bantul juga sempat ditolak oleh Pusat (sebelum diputus dipilih kembali Sri Roso untuk jabatan kedua kalinya).⁹

Lepas dari segala kelemahan yang melekat pada UU No. 22 Tahun 1999, maka produk hukum di bidang politik tersebut jauh lebih demokratis bila dibandingkan dengan UU No. 5 Tahun 1974. Cukup banyak perubahan atau hal baru yang diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 sebagai jawaban atas tuntutan reformasi. Politik sentralisasi menuju pelaksanaan otonomi teritorial seluas-luasnya. UU No. 22 Tahun 1999 menggariskan secara tegas pelaksanaan fungsi-fungsi dari Kepala Daerah maupun Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. DPRD tidak lagi dijadikan bagian dari pemerintah daerah melainkan menjadi lembaga legislatif daerah yang sejajar dengan pemerintah daerah, bahkan DPRD dapat secara mutlak menentukan Kepala Daerah, meminta pertanggungjawaban kepadanya, bahkan memberhentikannya jika DPRD merasa mempunyai cukup alasan untuk itu.¹⁰ Bila

⁹ *Ibid*, hlm. 87

¹⁰ *Op.cit*, Dahlan Thaib, DPRD dan Otonomi hlm. 82

melihat apa yang di berikan oleh UU No. 22 Tahun 1999 dapat di simpulkan adanya kekuasaan yang besar pada eksekutif atau di sebut *executive heavy*.

Seiring berjalannya waktu dan praktek otonomi sejak berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tersebut tentu terdapat kekurangan-kekurangan pada praktiknya. Revisi UU No. 22 tahun 1999 menjadi UU No. 32 tahun 2004 tidak dipungkiri didorong oleh kecenderungan lahirnya penyimpangan kekuasaan (*abuses of powers*) dari DPRD. Kecenderungan penyimpangan kekuasaan terutama karena adanya hak DPRD meminta pertanggungjawaban kepala daerah yang bisa berakhir dengan pemakzulan (*impeachment*) kepala daerah, sehingga menimbulkan pemerintahan daerah menjadi tidak efektif. Contohnya DPRD Surabaya memberhentikan Walikota Sunarto Sumoprawiro dan mengangkat Bambang DH sebagai pelaksana walikota. Selanjutnya DPRD Surabaya memecat Bambang DH yang baru menjalankan tugasnya secara penuh selama 1 bulan. Keputusan ini berkaitan dengan LPJ Walikota atas pelaksanaan APBD tahun anggaran 2001 yang menjadi tanggung jawab walikota pendahulunya. Contoh lainnya DPRD Kampar secara aklamasi memberhentikan Jefri Noor dan A. Zakir dari jabatannya sebagai Bupati dan Wakil Bupati karena dianggap gagal menyelenggarakan pembangunan, DPRD Kabupaten Buleleng memberhentikan Bupati Wirata Sindu dengan alasan LPJ-nya sudah dua kali ditolak, dan Gubernur Kalsel, Sjachriel Darham dan Wagub Husin Kasah dipecat oleh DPRD dengan alas kebijakannya banyak yang tidak memuaskan masyarakat.¹¹

¹¹ Fitriyah, Posisi DPRD Dalam Uu No. 32 Tahun 2004 Vol 1, No 1 (2010): *Politika: Jurnal Ilmu Politik* hlm. 2

Selain kritik atas fenomena DPRD *heavy*, alasan revisi UU No. 22 tahun 1999 adalah Amandemen Kedua UUD 1945 dan karena pilihan politik pilkada langsung mengikuti model pilpres sesuai Amandemen Ketiga UUD 1945. Amandemen yang berkaitan dengan pasal-pasal sebagai landasan dan dasar prinsip Negara Kesatuan adalah Amandemen Kedua, dengan hasil rumusan pasal yang melengkapi Pasal 1 Ayat (1), yaitu tentang Pasal 18 (“Baru) Ayat (1), Pasal 18B Ayat (2) dan Pasal 25A, yang berlaku sejak tanggal 18 Agustus 2000, serta Amandemen Keempat tentang tambahan rumusan Pasal 37 Ayat (5) yang berlaku sejak tanggal 10 Agustus 2002. Amandemen Kedua UUD 1945 juga menghasilkan beberapa pasal yang berkaitan dengan DPRD. Dalam pasal 18 ayat (3), disebutkan; “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”; Pasal 18 ayat (6) “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan” serta pasal 18 ayat (7) yang berbunyi “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang”.

Kewenangan DPRD yang sangat besar sejalan dengan perubahan radikal paradigma pemerintahan daerah yang dianut di UU No. 22 tahun 1999 dibanding UU No. 5 tahun 1974 yakni undang-undang pemerintahan daerah yang berlaku sebelumnya, Fitriyah mengumpulkan perubahan-perubahan tersebut :¹²

¹² Fitriyah, *Posisi DPRD Dalam UU No. 32 Tahun 2004*, Jurnal Ilmu politik Politika Vol 1 no.1 2010) hlm. 5

1. Model *structural efficiency* yang menekankan pada efisiensi dan keseragaman pemerintahan lokal di UU No. 5 tahun 1974 ditinggalkan, diganti model *local democracy* yang menekankan, nilai demokrasi dan keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
2. Pengutamaan dekonsentrasi di UU No. 5 tahun 1974, digeser ke pengutamaan desentralisasi
3. Model organisasi yang hirarkis dan bengkak di UU No. 5 tahun 1974, digeser ke model organisasi yang datar dan langsing
4. Model *integrated prefectoral system* yang utuh di UU No. 5 tahun 1974 digeser ke *integrated prefectural system* yang parsial, yakni hanya ada di tataran provinsi. Akibatnya hubungan antara Dati II dengan Dati I yang semula *dependent* dan *subordinate* menjadi *independent* dan *coordinate*. *Integrated prefectoral system* adalah dianutnya perangkapan jabatan kepala daerah otonom (*Local Self-government*) dan kepala wilayah administratif (*Field Administration*). Pada UU No. 5 tahun 1974 dianut *integrated prefectural system* utuh, dimana selain gubernur, bupati/walikota juga mempunyai peran ganda sebagai kepala daerah otonom sekaligus sebagai kepala wilayah administratif. UU No. 22 tahun 1999 tidak mengenal penjenjangan daerah dalam pelaksanaan administrasi pemerintahan. Propinsi yang sebelumnya dikenal sebagai Daerah Tingkat I yang menjadi atasan Daerah Tingkat II (kabupaten/kota), tidak lagi mempunyai hubungan hierarki satu sama lain (lihat pasal 4).

5. Distribusi urusan pemerintahan kepada daerah otonom yang dianut *ultravires doctrine* di UU No. 5 tahun 1974 diganti dengan *general competence* atau *open end arrangement*. Ada dua metode penyerahan kewenangan: (1) *Metode ultra-vires doctrine* penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah ditetapkan secara rinci dalam undang-undang, dan (2) *Metode open end arrangement (general competence)*, penyerahan kewenangan dilakukan dengan menyebutkan secara rinci kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat di dalam undang-undang, sedangkan sisa kewenangan (kewenangan residu) yang tidak disebutkan dalam undang-undang menjadi kewenangan pemerintah daerah.
6. Pengawasan pemerintah terhadap daerah otonom yang cenderung koersif di UU No. 5 tahun 1974 bergeser ke persuasif. Konsekuensinya, pengawasan pemerintah terhadap kebijakan daerah yang semula secara preventif dan represif, menjadi hanya secara represif.
7. Pengutamaan *specific grant* dalam transfer keuangan di UU No. 5 tahun 1974, digeser menjadi *block grant*.

Terkait pengaturan fungsi pengawasan yang di berikan oleh undang-undang kepada DPRD terdapat pada Pasal 18 undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- a. memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota;
- b. memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Utusan Daerah;

- c. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota;
- d. bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota membentuk Peraturan Daerah;
- e. bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- f. melaksanakan pengawasan terhadap:
 - 1) Pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain;
 - 2) Pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
 - 3) pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
 - 4) kebijakan Pemerintah Daerah; dan
 - 5) pelaksanaan kerja sama internasional di Daerah.
- g. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah; dan
- h. menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat.

Pelaksanaan pengawasan di letakkan pada tugas dan kewenangan dalam Undang-undang ini, juga telah diatur juga ruang lingkup pengawasan DPRD adalah melaksanakan pengawasan terhadap:

1. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain;
2. Pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
3. pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
4. kebijakan Pemerintah Daerah; dan

5. pelaksanaan kerja sama internasional di Daerah.

Dalam kaitannya keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dalam undang-undang ini di atur mengenai keistimewaan DIY namun pengaturan tersebut masih pengaturan DIY secara umum. Pasal 122 mengatur Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Propinsi Istimewa Aceh dan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini.

Dalam penjelasan Pengakuan keistimewaan Propinsi Daerah Aceh didasarkan pada sejarah perjuangan kemerdekaan nasional, sedangkan isi keistimewaannya berupa pelaksanaan kehidupan beragama, adat, dan pendidikan serta memperhatikan peranan utama dalam penetapan kebijakan Daerah. Pengakuan keistimewaan Propinsi istimewa Yogyakarta didasarkan pada asal-usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional, sedangkan isi keistimewaannya adalah Pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini.

Menurut hemat penulis di dalam UU No 22 tahun 1999 ini telah ada upaya yang kentara menguatkan peran legislatif dan pelaksanaan pengawasan oleh DPRD. Dapat di lihat dari kedudukan DPRD sebagai badan legislatif daerah, hak dan kewenangannya. Juga di perjelas dalam penjelasan UU bagian UMUM angka 10 bawa DPRD adalah badan pengawas pelaksana otonomi daerah. Terlebih kewenangan terbesar yaitu untuk menolak LPJ gubernur bila di rasa tidak sesuai

apa yang seharusnya. Juga dapat mengusulkan pemberhentian Kepala daerah melakukan penyimpangan dalam tugas dan kewenangannya sebagai kepala daerah.

3. Pengawasan DPRD menurut UU No. 32 Tahun 2004

UU No. 32 tahun 2004 melakukan perubahan posisi DPRD dari badan legislatif daerah menjadi sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Rumusan DPRD antara UU No 22 tahun 1999 dan UU No. 32 tahun 2004 tidak sama. Pasal 16 (2) UU No. 22 tahun 2007 menyebutkan DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah. Sedangkan di UU No. 32 tahun 2004 DPRD bukan lembaga legislatif daerah namun berada dalam rejim pemerintahan daerah, yakni dirumuskan di pasal 40 bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pergeseran kedudukan DPRD di dasarkan atas perspektif tim pakar yang dibentuk Departemen Dalam Negeri untuk revisi UU No. 32 tahun 2004. Dalam diskusi-diskusi yang dilakukan muncul pendapat dominan yang menempatkan DPRD sebagai unsur dan bukan legislatif daerah.

Peraturan perundangan-undangan mengenai otonomi daerah, UU No. 22 tahun 1999 mendudukan DPRD sebagai badan legislatif daerah, namun dalam revisinya pada UU No. 32 tahun 2004 diubah menjadi unsur pemerintahan daerah. Lantas implikasi dari rumusan kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. *Pertama*, memosisikan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan ketimbang sebagai lembaga perwakilan rakyat membuat DPRD lebih kuat secara institusional dari perspektif tata pemerintahan, tidak dari perspektif politik. Pada gilirannya DPRD diposisikan sebagai lembaga perwakilan politik

yang terlibat dalam proses politik pemerintahan. *Kedua*, kedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah membuat posisi DPRD mengalami problem psiko-politis di hadapan pemerintah daerah sehingga mekanisme *check and balances* tidak bisa berjalan dengan baik. *Ketiga*, selain mengalami problem psiko-politis di hadapan kepala daerah, DPRD juga “lemah” secara psiko-politis di hadapan pemerintah pusat. Kedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah membuat DPRD berada dalam struktur hierarkis rezim pemerintahan daerah yang dipimpin oleh Presiden. Akibatnya dengan struktur hierarkis seperti ini, DPRD tidak bisa melepaskan diri dari proses politik dan produk hukum yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, dalam hal ini Menteri Dalam Negeri (Mendagri).¹³

Menurut Dwipayana yang dikutip oleh Natal Kristiono argumen yang digunakan adalah:¹⁴ *pertama* keberadaan Indonesia sebagai *Unitary State* tidak mensyaratkan adanya legislatif daerah. *Kedua*, pemencaran kewenangan adalah milik eksekutif (Presiden), kewenangan legislatif maupun yudikatif tidak diturunkan ke daerah. Sebagai Konsekuensinya tidak ada istilah legislatif daerah. Sehingga, DPRD tidak mewakili karakter state yang memiliki kedaulatan. Meskipun DPRD bisa membuat peraturan daerah, ini tidak Sama dengan undang-undang. Karena perda adalah turunan dari kebijakan pusat hasilnya akan berbeda

¹³ Asmawi, *Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah Dan Lembaga Legislatif Daerah, Jurnal Cita Hukum*, Vol. II No. 1 Juni 2014 hlm. 7

¹⁴ Natal Kristiono, S.Pd., MH, *Buku Ajar Otonomi Daerah*, Universitas Negeri Semarang, 2015, hlm. 114
<https://www.researchgate.net/publication/301781570> DIKTAT OTODA PAK NATAL - Copy diakses 17 oktober 2018

jika desentralisasi politik dianggap bersumber pada negara bukan sebatas ranah eksekutif.

Perubahan juga terjadi dalam politik pilkada secara langsung. Dalam pasal 6A ayat 1 UUD 1945 (Amandemen Ketiga) disebutkan, “Presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.” Atas dasar itu, mulai tahun 2004 dilakukan pilpres secara langsung. Perubahan ini mendorong dilakukan pilkada secara langsung pula. Sehingga di UU No. 32 tahun 2004 kewenangan DPRD memilih kepala daerah, meminta pertanggungjawaban, dan dapat mengusulkan untuk memberhentikan kepala daerah juga dihapus.

Kedudukan kepala daerah di UU No. 32 tahun 2004 menjadi sangat kuat dengan dikenakannya sistem pilkada secara langsung. Berikutnya, kewenangan DPRD untuk memilih anggota MPR dari utusan daerah juga hapus seiring dengan perubahan susunan MPR menjadi lembaga yang keanggotaannya gabungan anggota DPR dan anggota DPD, dimana keanggotaan kedua lembaga itu dipilih melalui pemilu.

Menurut Agus Santoso¹⁵ bahwa keinginan untuk menggantikan UU Nomor 22 Tahun 1999 dalam rangka perbaikan dan pembenahan pengaturan di bidang pemerintahan daerah merupakan sesuatu yang mutlak dilakukan. Baik itu kebutuhan rekonstruksi hubungan antara DPRD dengan kepala daerah, kebutuhan esensi pengawasan, demokrasi dan otonomi daerah, kebutuhan efisiensi anggaran, politik, struktur hubungan antar tingkat pemerintahan pusat, provinsi dan

¹⁵ HM. Agus Santoso, 2013, *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah Di Indonesia*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 150-151

kabupaten/kota maupun kebutuhan penyesuaian terhadap prinsip dan sistem pemerintahan presidensial yang terdapat dalam UUD 1945 setelah perubahan.

Satu hal yang tidak boleh dilupakan adalah adanya kesadaran dan komitmen dari kepala daerah dan perangkatnya serta DPRD untuk terus memberikan kesempatan dan ruang bagi rakyat untuk dilibatkan dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pembahasan dan pengawasan dalam pemerintahan daerah.

Perubahan dalam UU ini terlihat sekali resentralisasi membawa kembali semangat sentralistik tersebut Korneles Materay¹⁶ menyebut beberapa indikator tersebut:

1. *Pertama*, dihilangkannya atau digantikannya kata kewenangan¹⁷ menjadi urusan¹⁸.
2. *Kedua*, dalam pembagian kewenangan juga terjadi resentralisasi.¹⁹
3. *Ketiga*, resentralisasi itu juga terlihat dari posisi Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.
4. *Keempat*, berkaitan dengan yang ketiga di atas maka baik DPRD maupun bupati/walikota, tidak memiliki kewenangan apa pun dalam pembentukan Perda karena Perda yang dibuat dapat dibatalkan oleh Pusat manakala dianggap bertentangan dengan “kepentingan umum”,

¹⁶ Korneles Materay, *Perbandingan Penerapan Asas Desentralisasi Dalam Politik Peraturan Perundang-Undangan Di Bidang Pemerintah Daerah Di Indonesia*, Makalah, hlm. 24-25

¹⁷ Kewenangan berarti memiliki *authority power* atau kekuasaan yang relatif luas.

¹⁸ Urusan merupakan bagian dari kewenangan.

¹⁹ Karena kewenangan pemerintah daerah menjadi “terbatas”, karena kewenangan pemerintah daerah yang menjadi urusan pemerintahan yang bukan sepenuhnya, tetap dibagi dengan kewenangan Pemerintah, dibagi lagi dengan kewenangan urusan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Lihat Lili Romli, *Op.cit*, hlm. 27

suatu terminologi yang rancu dan ambigu karena kerap definisi kepentingan umum dalam praktik tidak jelas.

5. *Kelima*, masalah kepegawaian²⁰ daerah atau perangkat daerah juga mengalami resentralisasi.
6. *Keenam*, di DPRD terjadi “kawin paksa” dalam pembentukan fraksi-fraksi.²¹
7. *Ketujuh*, menurut UU No. 32 Tahun 2004, posisi DPRD secara politis cenderung lebih lemah dalam berhubungan dengan kepala daerah dan dengan Pemerintah Pusat. Hal ini karena kepala Daerah mempunyai hubungan dengan Pemerintah Pusat melalui Gubernur, sementara DPRD tidak ada.
8. *Kedelapan*, dalam hal pengaturan masalah pendapatan dan keuangan daerah tidak ada kemajuan, sama seperti UU No. 22 Tahun 1999.
9. *Kesembilan*, apabila dalam UU No. 22 Tahun 1999 daerah memiliki kewenangan dalam mengelola sumber daya alam (SDA), maka pada UU No. 32 Tahun 2004 hal itu dikelola bersama-sama antara pemerintah Pusat dengan Daerah.

²⁰ Contoh dalam hal pengangkatan sekretaris daerah yang tidak lagi menjadi kewenangan penuh bupati/walikota tetapi terlebih dahulu harus berkonsultasi dengan Gubernur. *Ibid.*, hlm. 29

²¹ Ini terjadi karena adanya aturan pembentukan fraksi harus mengacu pada jumlah komisi di DPRD, sehingga apabila di DPRD tersebut ada 4 komisi maka jumlah fraksi yang ada di DPRD harus pula empat. Mereka yang berhak membentuk fraksi utuh adalah partai politik yang memperoleh minimal 5 kursi, bagi yang kurang harus bergabung dalam satu fraksi. Lihat, *Ibid.*, hlm. 29

10. *Kesepuluh*, berkaitan dengan Badan Perwakilan Desa (BPD) yang bukan saja namanya diganti dengan Badan Permusyawaratan Desa, tetapi fungsinya²² dan pembentukannya berbeda

Terkait fungsi pengawasan DPRD dalam undang-undang ini terdapat dalam pasal 41 bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi DPRD tersebut di dukung dengan adanya hak-hak yang di miliki oleh DPRD yaitu hak interpelasi; angket; dan menyatakan pendapat. Dalam penjelasan Yang dimaksud dengan “hak Interpelasi” dalam ketentuan ini adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara. Yang dimaksud dengan “hak Angket” dalam ketentuan ini adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, dan Yang dimaksud dengan “hak menyatakan pendapat” dalam ketentuan ini adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Hak angket ini merupakan hak yang dapat di bilang hak yang cukup besar kenangannya karena pasal 43 (5) mengatur Setiap orang yang dipanggil, didengar,

²² Fungsi yang dimiliki BPD hanya terbatas pada menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Sedangkan yang berkaitan dengan fungsi pengawasan terhadap Kepala desa ditiadakan.

dan diperiksa wajib memenuhi panggilan panitia angket kecuali ada alasan yang sah menurut peraturan perundang-undangan. Terlebih lagi dalam pasal 43 (6) Dalam hal telah dipanggil dengan patut secara berturut-turut tidak memenuhi panggilan panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta terdapat dalam pasal 226 yaitu pasal 226 (1) Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku bagi Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Provinsi Papua, dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang tersendiri, dan Pasal 226 (2) Keistimewaan untuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta didasarkan pada Undang-Undang ini.

Di jelaskan pula dalam penjelasan pasal 226 (1) Yang dimaksud dengan Undang-Undang tersendiri adalah Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Daerah Khusus Ibu kota Jakarta, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, jo. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Dari kedua pasal tersebut dapat diambil pemahaman bahwa DIY pada saat UU ini di terbitkan mengikuti UU ini sama halnya dengan daerah provinsi selama belum mempunyai

UU tersendiri mengatur daerah seperti UU nomor 18 tahun 2001 tentang otonomi khusus Nanggroe Aceh Darussalam.

Menurut hemat penulis dengan adanya hak-hak yang diberikan oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 telah memberikan kewenangan untuk DPRD dalam rangka menjalankan fungsi Pengawasannya. Namun adanya pola hubungan antara gubernur dan DPRD yang sedikit demi sedikit menggerus kewenangan DPRD yang semula dapat menerima dan menolak laporan pertanggung jawaban seorang gubernur dalam UU ini tidak lagi adanya mekanisme seperti tersebut. Makna dari otonomi seluas-luasnya menjadi terbatas pada hak dan kewajiban pemerintahan daerah yang di berikan oleh UU ini. Walaupun dalam hal yang khusus DPRD dapat mengajukan Hak angket bila menurut DPRD adanya pelanggaran atau ketidaksesuaian kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah DPRD kehilangan kewenangannya politis terbesar nya yaitu menolak laporan pertanggung jawaban gubernur. Berkaitan dengan Pengawasan keistimewaan penulis menyimpulkan belum ada keterkaitan pengawasan terkait keistimewaan DIY karena alasan normatif yaitu belum adanya UU khusus yang mengatur DIY sehingga objek-objek pengawasannya masih sama dengan provinsi lainnya.

B. Pengawasan DPRD setelah adanya UU No. 13 Tahun 2012

1. Pengawasan DPRD menurut UU No. 23 tahun 2014

Menurut UU Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah selanjutnya akan di sebut sebagai UU Pemda dalam sub bab ini. Dalam Pasal 1 angka (4) diketahui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara

Pemerintahan Daerah. Juga dalam Pasal 57 di tegaskan bahwa Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah. Pasal 94 mengatur DPRD provinsi terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum dan pasal 95 (1) menegaskan kembali bahwa DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah provinsi yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi. (2) Anggota DPRD provinsi adalah pejabat Daerah provinsi.

Berkaitan dengan fungsi DPRD dalam Pasal 96 (1) DPRD provinsi mempunyai fungsi:

- a. pembentukan Perda provinsi;
- b. anggaran; dan
- c. pengawasan.

Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah provinsi. (3) Dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD provinsi menjaring aspirasi masyarakat. Dalam pasal tersebut di jelaskan DPRD memiliki 3 fungsi yang dapat di jalankan yang salah satunya adalah fungsi pengawasan, dan fungsi di jalankan untuk kepentingan rakyat di wakili oleh anggota dewan. Selain melaksanakan tugas yang di berikan UU DPRD juga mencari dan menjaring masukan-masukan yang datang dari aspirasi masyarakat

Hal-hal apa saja pengawasan itu diberikan dalam pasal 100 (1) mengatur Fungsi pengawasan sebagaimana diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:

- a. pelaksanaan Perda provinsi dan peraturan gubernur;
- b. pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi; dan
- c. Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Di samping fungsi DPRD juga mempunyai tugas dan wewenang yang di atur dalam Pasal 101 101 (1) DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang: a. membentuk Perda Provinsi bersama gubernur; b. membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh gubernur; c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD provinsi; d. memilih gubernur; e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian; f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah provinsi; g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah provinsi; h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi; i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah provinsi; dan j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. (2)

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib.

Dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya DPRD Provinsi Hak-hak yang melekat padanya. Dalam Pasal 106 DPRD provinsi diberikan hak interpelasi, hak angket; dan hak menyatakan pendapat. Hak interpelasi sebagaimana dimaksud adalah hak DPRD provinsi untuk meminta keterangan kepada gubernur mengenai kebijakan Pemerintah Daerah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Hak angket sebagaimana dimaksud adalah hak DPRD provinsi untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, Daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud adalah hak DPRD provinsi untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan gubernur atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di Daerah provinsi disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket. UU ini juga mengatur Hak dan Kewajiban Anggota DPRD provinsi pada Pasal 107 dan 108.

Berdasarkan pengaturan pengawasan dalam UU ini dapat dikatakan DPRD DIY yang merupakan DPRD setingkat provinsi mempunyai landasan hukum untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap:

1. pelaksanaan Perda provinsi dan peraturan gubernur;
2. pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi; dan

3. Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan

Dengan segala kewenangan yang diberikan kepada DPRD provinsi penulis menilai bahwa sebagai lembaga perwakilan rakyat lembaga ini tetap memiliki fungsi kontrol terhadap pemerintahan daerah. Namun terdapat Implikasi dari ketentuan ini adalah kepala daerah tidak lagi bertanggung jawab kepada DPRD. Meskipun keberadaan DPRD adalah sebagai wakil dari rakyat, namun kedudukannya adalah sebagai penyelenggara pemerintahan bukan sebagai lembaga legislatif. Dapat di katakan bahwa DPRD dalam rezim UU ini merupakan bagian dari eksekutif itu sendiri. Peran DPRD sebagai lembaga perwakilan dari representasi rakyat yang tugasnya melaksanakan kontrol (*check and balances*) menjadi ambigu karena di posisikan sebagai unsur pemerintahan daerah.

Seperti pertanggungjawaban kepala daerah ditujukan kepada Presiden. Ini menandakan bahwa kedudukan DPRD dapat di katakan setengah eksekutif dan setengah legislatif. Baik Gubernur maupun DPRD dapat dikatakan sebagai bawahannya Menteri Dalam Negeri. Walaupun indonesia menganut pemisahan kekuasaan namun dalam praktiknya tidak selalu sama. UU ini membentuk daerah menjadi kepanjangan tangan pemerintah pusat dengan segala batasan yang di samarkan dalam bentuk dekonterasi atau di kenal sebagai tugas urusan daerah. UU ini juga berperan mereduksi peran DPRD dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya.

Dalam kaitannya pengawasan terhadap keistimewaan DIY Pasal 399 menegaskan bahwa UU ini berlaku juga bagi Provinsi Daerah Istimewa

Yogyakarta, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat, sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang yang mengatur keistimewaan dan kekhususan Daerah tersebut. Ini menunjukkan bahwa pengaturan ini berlaku umum pada semua daerah termasuk DIY kecuali ada hal-hal yang di tentukan lain oleh UU.

2. Pengawasan DPRD menurut UU No. 13 Tahun 2012

Pasca diberikannya keistimewaan dengan lahirnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta telah terjadi dinamika-dinamika yang dapat diamati dan pelajari bagaimana pelaksanaan keistimewaan DIY berjalan hingga sekarang.

Ada pun isu-isu yang berkembang di masyarakat semenjak di berikannya keistimewaan DIY adalah penggunaan danais, dan ke lima kewenangan keistimewaan DIY. Sebagai pelaksana pemerintahan daerah Pemda DIY akan melaksanakan ke lima kewenangan itu dengan dibekali anggaran keistimewaan yang cukup besar oleh karena itu DPRD DIY sebagai unsur pemerintah daerah juga turut berperan agar jalan nya pemerintahan daerah berjalan dengan baik. Di samping itu DPRD DIY juga adalah lembaga legislatif daerah yang diberikan kewenangannya untuk melaksanakan fungsi-fungsi yang melekat.

Kedudukan DPRD DIY dalam pasal 1 huruf 11 di atur bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah DIY. Kemudian dalam Pasal 8 (1) di atur DIY memiliki bentuk dan susunan pemerintahan yang bersifat istimewa dan dalam ayat (2) di atur Pemerintahan Daerah DIY terdiri atas Pemerintah Daerah

DIY dan DPRD DIY. Dalam UU ini menegaskan kembali bahwa DPRD DIY adalah bagian dari pemerintahan daerah.

Begitupun menurut Pasal 17 DPRD DIY mempunyai kedudukan, susunan, tugas, serta wewenang sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini menjelaskan bahwa secara umum tugas DPRD tingkat provinsi masih berada dalam peraturan perundangan yang lainnya seperti pengaturan di dalam UU Pemda.

Lebih lanjut Pasal 17 (3) mengatur undang-undang memerintahkan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya membuat aturan tersendiri yaitu tata tertib dewan, yang disusun dan ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan

Selain bertugas dan berwenang sesuai perundangan yang mengaturnya DPRD DIY mempunyai tugas dan wewenang tambahan ialah:

- a. menetapkan Gubernur dan Wakil Gubernur; dan
- b. membentuk Perda dan Perdais bersama Gubernur.

Kewenangan ini lah yang dapat terlihat sangat berbeda dengan DPRD di daerah lainnya. Karena DPRD DIY dapat menetapkan Gubernur dan Wakil gubernur nya sendiri. Juga dapat membuat Peraturan Daerah istimewa yang di sesuaikan dengan kebutuhan daerahnya sendiri. Penetapan Gubernur dan Wakil Gubernur dan pembuatan perdais inilah yang di sebut sebagai praktek desentralisasi asimetris yang terjadi di Indonesia.

Seperti pendapat Djohermansyah Djohan²³, “desentralisasi asimetris (*asymmetric decentralization*) bukanlah pelimpahan kewenangan biasa. Namun berbentuk transfer kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Secara empiris merupakan strategi komprehensif Pemerintah Pusat guna merangkul kembali daerah-daerah yang hendak memisahkan diri dari pangkuan ibu pertiwi. Juga mencoba mengakomodasi tuntutan dan identitas lokal ke dalam sistem pemerintahan lokal yang khas.

Tarlton membagi konsep desentralisasi asimetris menjadi dua *jenis asyimmmetrical federation*, yaitu *asimetri de jure* dan *asimetri de facto* yang ditandai dengan perbedaan pada tingkat otonomi. *Asimetris de jure* mengacu pada kondisi dimana terdapat penegakan praktek asimetrisme dalam konstitusi. Artinya, dalam konstitusi yang sah sudah ditegaskan bahwa terdapat unit-unit konstituen yang diperlakukan berbeda di bawah hukum yang sudah ditetapkan. Dalam federasi *asimetri de jure*, kebijakan dan penentuan perlakuan asimetri kepada masing-masing daerah ditentukan oleh beberapa syarat yang ditetapkan pusat. Adapun istilah federasi *asimetri de facto*, mengacu pada perbedaan praktek nyata atau hubungan antar daerah yang muncul karena keadaan sosial, budaya dan ekonomi. Pada pengaplikasian federasi *asimetris de facto*, tidak ada keterjaminan hukum atau standar yang relevan, melainkan pada praktiknya sudah lazim dan diterima.²⁴

Penulis mengambil kesimpulan dalam UUK ini tidak melihat perbedaan dalam pengaturan DPRD pada UUK dan pada UU Pemerintahan Daerah terlebih dari

²³ Robet Endi Jaweng, “Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia”, Jurnal Analisis CSIS, Vol 40, No. 2, Juni 2011 hlm. 63

²⁴ *Ibid.*, hlm 162

fungsi yang melekat pada DPRD DIY terlebih pada fungsi pengawasannya. Namun juga tidak mengecilkan arti tugas tambahan dan kewenangan tambahan yang diberikan undang-undang untuk DPRD DIY yaitu menetapkan Gubernur dan Wakil Gubernur; dan membentuk Perda dan Perdas bersama Gubernur. Bahkan DPRD DIY mempunyai tantangan baru karena DPRD DIY mempunyai kedudukan yang tak biasa yaitu sebagai lembaga representasi rakyat sebagai lembaga perwakilan rakyat. Selain sebagai unsur pemerintahan daerah yang mengontrol pelaksanaan pemerintah daerah DIY yang kepala daerahnya tidak di pilih oleh rakyat namun melalui penetapan yang di ambil dari keturunan kraton untuk menjadi gubernur dan dari keturunan Pakualaman untuk posisi wakil gubernur juga terdapat suatu lembaga yang di akui oleh undang-undang seperti Kraton dan Pakualaman yang mempunyai tempat istimewa dalam pemerintah daerah istimewa.

Namun di sisi lain DPRD DIY dalam praktiknya dapat melaksanakan *legislatif review* dalam pembentukan perda dan terkhusus perdais. Terlebih pembentukan perdais terkait Kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (1) mengatur:

1. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
2. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
3. kebudayaan;
4. pertanahan; dan
5. tata ruang.

DPRD DIY tentunya berpedoman pada UU pemda yang berlaku dan UU keistimewaan yang berlaku dalam melaksanakan fungsi-fungsinya terlebih dalam melaksanakan fungsi pengawasan. Pengawasan DPRD DIY tertuju pada terwujudnya Tujuan keistimewaan sebagaimana Pasal 5 (1) Pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk:

- a. mewujudkan pemerintahan yang demokratis;
- b. mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat;
- c. mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin kebhinneka-tunggal-ika-an dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. menciptakan pemerintahan yang baik; dan
- e. melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa

3. Pengawasan DPRD menurut UU No. 17 Tahun 2014

Sekarang mari kita melihat bagaimana kedudukan DPRD tingkat provinsi dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) ini sejauh mana mengatur berkaitan dengan kedudukan, kewenangan dan tugas dan fungsi menurut UUMD3. Kenapa DPRD tingkat provinsi yang menjadi fokus karena DPRD DIY adalah perwakilan rakyat berada pada tingkatan provinsi hal ini memudahkan kita memisahkan kewenangan antara di tingkat nasional, provinsi dan Kab/kota.

Pasal 314 mengatur bahwa DPRD Provinsi adalah terdiri dari anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Secara eksplisit bahwa DPRD adalah representasi masyarakat atau wakil rakyat yang di kirim rakyat untuk duduk di lembaga parlemen sebagai corong dan bertugas untuk kepentingan rakyat.

Berdasar pada Pasal 315 UUMD3 menegaskan kembali DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi.

Fungsi apa saja yang melekat pada DPRD Pasal 316 mengatur DPRD provinsi mempunyai fungsi:

- a. legislasi;
- b. anggaran; dan
- c. pengawasan.

Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di provinsi. Namun dalam undang-undang ini tidak di atur bagaimana fungsi pengawasan DPRD tingkat provinsi dalam pasal-pasal atau dalam penjelasannya.

Pasal 31 (1) mengatur Wewenang dan Tugasnya DPRD provinsi ialah:

- a. membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur;
- b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh gubernur;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi;

- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
- e. memilih wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil gubernur;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi;
- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- k. melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib

Dalam Pasal 322 yang di atur tentang hak DPRD provinsi yaitu:

- a. interpelasi;
- b. angket; dan

c. menyatakan pendapat.

Hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah hak DPRD provinsi untuk meminta keterangan kepada gubernur mengenai kebijakan pemerintah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPRD provinsi untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c adalah hak DPRD provinsi untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan gubernur atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Bila melihat pengaturan DPRD di dalam UU MD3 ini dapat dinilai bahwa terkait fungsi, tugas, dan hak DPRD hampir sama dengan fungsi yang di atur dalam UU Pemda dan UU Keistimewaan DIY. Sama-sama mengatur bahwa objek pengawasan berada pada pengawasan produk hukum yang di buat, pelaksanaan peraturan daerah, dan jalannya pemerintahan daerah.

4. Peraturan DPRD DIY Tentang Tata Tertib

Tata tertib selalu disinggung oleh UU Pemda dan UU Keistimewaan bagaimana UU memerintahkan bahwa pengaturan Pelaksanaan tugas dan wewenang diatur

dalam peraturan tata tertib DPRD DIY yang disusun dan ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam UU Pemda Pasal 101 (2) memerintahkan untuk DPRD Provinsi membuat tata tertib dan dalam UU Keistimewaan juga sama DPRD DIY membuat tata tertib untuk mengatur Pelaksanaan tugas dan wewenang yang di atur dalam Pasal 17 (3). Berikut marilah kita simak bagaimana tugas, hak dan kewenangan DPRD DIY dalam Peraturan Dewan perwakilan Rakyat Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib.

Dalam Peraturan Dewan perwakilan Rakyat Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib di dalam BAB 1 ketentuan umum pasal 1 angka 5 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DIY adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah DIY.

Pasal 1 (6) mengatur bahwa Anggota DPRD adalah anggota DPRD terpilih hasil pemilihan umum yang ditetapkan dalam keputusan Komisi Pemilihan Umum DIY dan diresmikan dengan Keputusan Menteri dalam Negeri berdasarkan usulan Gubernur DIY.

Pasal 3 (1) & (2) Kedudukan DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Anggota DPRD adalah pejabat Daerah DIY.

DPRD mempunyai fungsi Pembentukan Perda dan/atau Perdais, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi sebagaimana dimaksud dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah. Dalam rangka melaksanakan fungsi DPRD menjaring aspirasi masyarakat diatur dalam Pasal 4 (1), (2), (3).

Pasal 4 (4) mengatur Fungsi pembentukan Perda dan/atau Perdais dilaksanakan dengan cara:

- a. membahas bersama Gubernur dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda dan/atau Perdais;
- b. mengajukan usul rancangan Perda dan/atau Perdais; dan
- c. menyusun program pembentukan Perda dan/atau Perdais bersama Gubernur.

Fungsi Anggaran diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap rancangan Perda APBD yang diajukan oleh Gubernur. Pasal 4 (5) (6) mengatur Fungsi Anggaran dilaksanakan dengan cara:

- a. membahas KUA dan PPAS yang disusun Gubernur berdasarkan RKPD;
- b. membahas rancangan Perda tentang APBD;
- c. membahas rancangan Perda tentang Perubahan APBD; dan membahas rancangan Perda tentang Pertanggungjawaban APBD

Adapun fungsi pengawasan dalam pasal 4 (7) DPRD diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:

- a. pelaksanaan Perda dan/atau Perdais, dan Peraturan Gubernur;
- b. pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah DIY, dan
- c. pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

DPRD mempunyai tugas dan wewenang yang di atur dalam Pasal 5 (1):

- a. membentuk Perda dan/atau Perdais bersama Gubernur;

- b. membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda mengenai APBD yang diajukan oleh Gubernur;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan/atau Perdais, APBD, Peraturan Gubernur, Keputusan Gubernur dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan Daerah;
- d. menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur dan mengusulkan pengesahan penetapannya kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri;
- e. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah;
- h. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah;
- i. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

(1) Perjanjian internasional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf f berupa perjanjian antara Pemerintah dan pihak luar negeri yang berkaitan dengan kepentingan Daerah.

(2) Kerja sama internasional sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf g adalah kerja sama antara Pemerintah Daerah dan pihak luar negeri yang meliputi kerja sama provinsi kembar, kerja sama teknik termasuk bantuan kemanusiaan, kerja sama penerusan pinjaman/hibah, kerja sama penyertaan modal, dan kerja sama lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang perundangan.

(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD untuk penetapan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf d diatur dalam Peraturan DPRD tentang Tata Tertib Penetapan Gubernur Dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta.

Pasal 175 mengatur bahwa Anggota DPRD, Komisi atau alat kelengkapan lain DPRD memiliki fungsi pengawasan terhadap:

- a. perencanaan dan pelaksanaan Perda dan/atau Perdas;
- b. perencanaan dan pelaksanaan APBD;
- c. perencanaan dan pelaksanaan Peraturan Gubernur;
- d. perencanaan dan pelaksanaan Keputusan Gubernur;
- e. perencanaan dan pelaksanaan Peraturan DPRD;
- f. perencanaan dan pelaksanaan Keputusan DPRD;
- g. perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan Daerah;

- h. kinerja Pemerintah Daerah;
- i. perencanaan dan pelaksanaan kerja sama Pemerintah Daerah dengan pihak lain termasuk kerja sama internasional di Daerah; dan
- j. pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan.

Pengawasan DPRD terhadap tindak lanjut hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf i, dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut Pasal 176 mengatur bahwa Komisi atau alat kelengkapan lain DPRD membuat laporan hasil pengawasan. Laporan hasil pengawasan disampaikan dalam:

- a. rapat Komisi;
- b. rapat gabungan Komisi;
- c. rapat Pimpinan;
- d. rapat konsultasi; atau
- e. rapat paripurna,

Tindak lanjut sebagaimana dimaksud dapat berupa:

- a. rumusan hasil evaluasi dan rekomendasi;
- b. permintaan kepada Gubernur untuk melakukan perbaikan, perubahan, penggantian kebijakan dan/atau pejabat pelaksana yang nyata-nyata tidak menunjukkan kinerja yang diperlukan untuk melakukan tujuan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; atau
- c. keputusan lainnya.

Pengawasan yang dilakukan oleh anggota DPRD, Komisi atau alat kelengkapan lain DPRD, dilaksanakan secara etis, santun, profesional dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengawasan DPRD diatur dengan Peraturan DPRD

C. Persamaan dan Perbedaan Fungsi Pengawasan DPRD Sebelum dan sesudah UU No 13 Tahun 2012

Penulis mencoba menemukan persamaan dan perbedaan fungsi pengawasan DPRD sebelum adanya undang-undang nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Fungsi pengawasan menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tidak ditemui pasal atau pengaturan secara rigid bagaimana fungsi pengawasan DPRD, namun diatur mengenai hak DPRD di pasal 29 ayat 1. Diantara hak-hak tersebut terdapat hak penyelidikan dimana DPRD dapat melakukan penyelidikan memanggil para pihak untuk menindaklanjuti suatu temuan. Menurut penulis hak penyelidikan ini yang menarik perhatian bila di kaitkan dengan pelaksanaan pengawasan. Sayangnya pengaturan tentang penyelidikan ini malah menunjuk aturan lainnya. Namun secara normatif tidak diatur dengan jelas pasal tentang pengawasan atau objek pengawasan yang dilakukan oleh DPRD. Sama halnya Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tidak mengatur fungsi pengawasan DPRD secara rigid, namun terdapat dalam tugas dan wewenang.

Keempat undang-undang ini UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, Undang-Undang 23 Tahun 2014 dan UU No. 17 Tahun 2014 sudah memiliki objek

pengawasan atau ruang lingkup pengawasan yang dapat di jalankan oleh DPRD Provinsi.

Dari keenam Undang-undang ini UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, UU No. 32 Tahun 2004, UU No 13 Tahun 2012, UU No. 17 Tahun 2014 dan Undang-Undang 23 Tahun 2014 hanya pada rezim UU No. 22 Tahun 1999 bukan bagian atau unsur pemerintahan daerah namun Badan Legislatif.

Penulis mengambil kesimpulan setelah melakukan komparasi dari beberapa undang-undang, di ketahui bahwa dari undang-undang yang telah di kemukakan di atas bahwa pada dasarnya DPRD DIY adalah lembaga perwakilan daerah pada tingkat provinsi. DPRD DIY memiliki kedudukan, hak-hak, tugas dan wewenang sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, kedudukan ini di pengaruhi oleh undang-undang yang mengatur. Terkait fungsi pengawasan sejak adanya UU No. 32 Tahun 2004 kemudian di sempurnakan oleh Undang-Undang 23 Tahun 2014 fungsi pengawasan DPRD semakin rigid dan jelas.

Namun sebagai daerah istimewa DPRD DIY memiliki tugas dan kewenangan tambahan yaitu menetapkan Sultan Hamengku Buwono yang bertakhta sebagai Gubernur dan Adipati Paku Alam yang bertakhta sebagai Wakil Gubernur, dan membentuk Peraturan Daerah Istimewa (Perdais). Di samping itu DPRD DIY juga harus mengawal keistimewaan yang di berikan kepada DIY. Hal ini yang menjadi perbedaan besar dengan DPRD Provinsi lainnya.

D. Mekanisme Fungsi Pengawasan DPRD DIY

Pengawasan pada prinsipnya merupakan kegiatan yang sangat luas dan kompleks bila dihubungkan pada fungsi pengawasan DPRD pada umumnya. Oleh karena itu penulis mengkhususkan fungsi pengawasan DPRD DIY pada pelaksanaan keistimewaan saja. Pengaturan pengawasan yang dilakukan di lingkungan DPRD DIY sendiri diatur oleh Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib (Tatib) dan lebih khusus dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud pada Pasal 4 ayat 7 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib (Tatib) diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:

1. pelaksanaan Perda dan/atau Perdais, dan Peraturan Gubernur;
2. pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah DIY; dan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan

Lebih rinci DPRD DIY mengatur fungsi pengawasan dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 1 Tahun 2015

tentang Tata Cara Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.²⁵

Fungsi pengawasan DPRD dilaksanakan oleh Anggota DPRD; Komisi; atau Panitia Khusus dengan segala kewenangan alat kelengkapan dewan tersebut. Masing-masing alat kelengkapan dewan tersebut memiliki tugas dan kewenangannya sendiri baik yang di atur dalam Tata Tertib atau Perwan Pelaksanaan Fungsi Pengawasan.

Sebagaimana Pasal 176 mengatur bahwa Komisi atau alat kelengkapan lain DPRD membuat laporan hasil pengawasan. Laporan hasil pengawasan disampaikan dalam:

1. rapat Komisi;
2. rapat gabungan Komisi;
3. rapat Pimpinan;
4. rapat konsultasi; atau
5. rapat paripurna,

Hasil-hasil pengawasan melalui mekanis rapat-rapat komisi, gabungan komisi, pimpinan, konsultasi dan paripurna di Tindak lanjuti dapat berupa:

1. rumusan hasil evaluasi dan rekomendasi;
2. permintaan kepada Gubernur untuk melakukan perbaikan, perubahan, penggantian kebijakan dan/atau pejabat pelaksana yang nyata-nyata tidak

²⁵ Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta <https://jdih.dprd-diy.go.id/?cat=8&file=57> diakses 1 november

menunjukkan kinerja yang diperlukan untuk melakukan tujuan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; atau

3. keputusan lainnya.

Pengawasan yang dilakukan oleh anggota DPRD, komisi atau alat kelengkapan lain DPRD, dilaksanakan secara etis, santun, profesional dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sama dengan pengaturan pada Perwan pengawasan Pasal 55 ayat Laporan hasil pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD disampaikan dalam:

- a. rapat Komisi;
- b. rapat gabungan Komisi;
- c. rapat Pimpinan;
- d. rapat konsultasi; atau
- e. rapat paripurna, untuk ditindak lanjuti oleh DPRD melalui Pimpinan DPRD.

Tindak lanjut dari hasil pengawasan dapat berupa:

- a. evaluasi dan rekomendasi yang berisikan permintaan kepada Gubernur untuk melakukan perbaikan, perubahan, penggantian kebijakan dan/atau pejabat pelaksana yang nyata-nyata tidak menunjukkan kinerja yang baik untuk mencapai tujuan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- b. rekomendasi yang berisikan permintaan kepada Gubernur untuk melakukan memberikan sanksi administratif kepada pejabat pelaksana sesuai dengan tingkat berat, ringan, dan sifat temuan pemeriksaan dari pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD; atau

- c. keputusan lainnya, yakni melaporkan kepada pihak yang berwenang dalam hal diduga terjadinya tindak pidana.

Antara mekanisme dalam melaksanakan fungsi pengawasan baik dalam tatib dan perwan Tata Cara Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki kesamaan, perbedaannya di tambahkan pengawasan terhadap keistimewaan DIY yaitu dalam perwan Pelaksanaan Peraturan Daerah Istimewa (pasal 48-49) dan Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Pengelolaan Dana Keistimewaan (pasal 50-51).

Secara umum mekanisme yang dilaksanakan melalui kunjungan kerja, rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat Umum rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat Umum dan/atau tatap muka. Juga dapat mengundang atau mendatangi. Masyarakat, Perangkat Daerah, Instansi vertikal; dan/atau pemangku kepentingan lainnya. Bila di perlukan DPRD dapat membentuk panitia khusus (pansus) dengan ketugasan yang jelas.

E. Ruang lingkup pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD DIY

Bila mengacu pada Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Pasal 3 mengatur Ruang lingkup pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD DIY melaksanakan pengawasan terhadap:

- a. perencanaan pembentukan produk hukum Daerah;
- b. perencanaan pembangunan Daerah;

- c. perencanaan kerja sama Pemerintah Daerah;
- d. pelaksanaan produk hukum Daerah;
- e. pelaksanaan program pembangunan Daerah;
- f. pelaksanaan kerja sama Pemerintah Daerah;
- g. pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan;
- h. pelaksanaan Peraturan Daerah Istimewa dan pengelolaan dana keistimewaan; dan
- i. pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan kewenangan yang menjadi urusan Pemerintahan Daerah.

Pelaksanaan fungsi pengawasan di laksanakan oleh Anggota DPRD, Komisi; atau Panitia Khusus sebagai di atur dalam Pasal 5. Dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD juga dapat bekerja sama dengan instansi lain dan pihak-pihak terkait lainnya.

Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD DIY yang di atur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta di jabarkan secara rinci pada pasal-pasal berikut:

1. Pengawasan Terhadap Perencanaan Pembentukan Produk Hukum Daerah (pasal 6)
2. Pengawasan Terhadap Perencanaan Pembangunan Daerah (pasal 7-18)
3. Pengawasan Terhadap Perencanaan Kerja Sama Pemerintah Daerah (pasal 19-33)

4. Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Produk Hukum Daerah (pasal 34-35)
5. Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Program Pembangunan Daerah (pasal 36-37)
6. Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Kerja Sama Pemerintah Daerah (Pasal 38-41)
7. Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (pasal 42-47)
8. Pelaksanaan Peraturan Daerah Istimewa (pasal 48-49)
9. Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Pengelolaan Dana Keistimewaan. (pasal 50-51)
10. Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan Lain yang terkait dengan Penyelenggaraan Kewenangan Pemerintahan Daerah (pasal 52-53)

Sejatinya, pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Pemerintah Daerah bersifat pengawasan kebijakan dan bukan pengawasan teknis yang menjadi tugas dan wewenang internal Pemerintah Daerah dan Aparatur Pengawasan Pemerintah lainnya. Demikian Peraturan Pemerintah Nomor 79 tahun 2005 menyebutkan dalam penjelasannya²⁶

²⁶ Bambang Wahyu Nugroho, S.Ip., M.A, *Upaya Meningkatkan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 4: -- https://www.academia.edu/14020908/UPAYA_MENINGKATKAN_FUNGSI_PENGAWASAN_DEWAN_PERWAKILAN_RAKYAT_DAERAH_DPRD_DAERAH_ISTIMEWA_YOGYAKARTA diakses 25 agustus 2018

Dengan demikian ruang lingkup pengawasan DPRD sebagaimana Budiyo, pengawasan terhadap kebijakan terdiri dari:²⁷

1. Pengawasan *Preventif*

Pengawasan ini dilaksanakan pada tahap persiapan dan perencanaan suatu kegiatan atau kebijakan pemerintah daerah. Adapun pengawasan ini bertujuan pada aspek pencegahan dan perbaikan terhadap suatu kualitas kebijakan. Misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga, dan sumber-sumber lain.

2. Pengawasan *Refresif*

Pengawasan terhadap proses-proses aktivitas pemerintah daerah. Pengawasan bertujuan menghentikan pelanggaran dan mengembalikan pada keadaan semula, baik disertai atau tanpa sanksi. Bentuk pengawasan yang dilakukan melalui *post-audit* dengan melakukan pemeriksaan terhadap pelaksanaan ditempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan, dan sebagainya. Dalam pengawasan pendahuluan ini DPRD sangat diharapkan perannya dalam meneliti setiap usulan anggaran khususnya dari Pemerintah Daerah, baik dari sisi perencanaan, *output* maupun *outcomes* dari setiap jenis kebijakan (program dan kegiatan). Sangat diharapkan anggota DPRD melakukan pengawasan sejak tahap perencanaan. yang dibuat oleh pihak

²⁷ Budiyo, Januari 2013, "Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintah Daerah Dalam Rangka Mewujudkan Good Governance". *Jurnal Ilmu Hukum* Volume 7, No 1. Hlm 7

eksekutif. Dan dari alokasi anggaran untuk program/kegiatan juga bisa diketahui apakah pemerintah daerah akan memberikan kebijakan dalam bentuk program dan kegiatan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Selanjutnya untuk memastikan Program/Kegiatan berjalan sesuai standar yang ditetapkan dan memenuhi harapan masyarakat selama program/kegiatan dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu. Pengawasan juga bisa diarahkan terhadap pelaksanaan anggaran atas pelaksanaan kegiatan atau masa berjalannya sebuah peraturan. Serta memastikan suatu kebijakan (program dan kegiatan) berjalan sesuai harapan, selanjutnya juga diperuntukkan atas evaluasi terhadap target yang direncanakan. Pengawasan diharapkan akan menghasilkan rekomendasi mempertahankan, memperbaiki atau meningkatkan kualitas capaian program dan kegiatan.

Turut di atur dalam Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah apa itu pengawasan represif dan pengawasan legislatif.

Pengawasan represif menurut Pasal 1 ayat 9 adalah pengawasan yang dilakukan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan Daerah baik berupa Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pengawasan legislatif menurut pasal 17 dilakukan sesuai dengan tugas dan wewenangnya melalui dengar pendapat, kunjungan kerja, pembentukan panitia

husus dan pembentukan panitia kerja yang diatur dalam tata tertib dan atau sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

DPRD DIY dengan adanya Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta sudah memiliki progres yang baik dalam pelaksanaan fungsi pengawasan. Perwan ini sudah memberikan pedoman yang jelas bagaimana mekanisme pelaksanaan pengawasan dan tindak lanjut pengawasan itu di laksanakan.

Dari sepuluh ruang lingkup atau objek pengawasan yang di atur dalam perwan penulis memberikan perhatian khusus pada pelaksanaan pengawasan DPRD DIY terhadap tiga hal yang menurut penulis erat kaitannya dalam keistimewaan DIY. Pertama, pelaksanaan Perda dan/atau Perdais, dan Peraturan Gubernur. Kedua, pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah DIY; dan Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan Lain yang terkait dengan Penyelenggaraan Kewenangan Pemerintahan Daerah yang akan penulis bahas di sub bab di bawah ini.

F. Tindak Lanjut Pengawasan Pelaksanaan Keistimewaan DIY

Dalam pelaksanaan fungsi pengawasan Keistimewaan DIY penulis menemukan data tindak lanjut pelaksanaan melalui Alat Kelengkapan Dewan khususnya Pansus. Karena DPRD dapat membentuk pansus apabila di perlukan hal ini di atur dalam tatib dan perwan Tata Laksana Pengawasan DPRD DIY. Menurut penulis

pembentukan pansus baik karena pembahasan dan pengawasan bisa lebih komprehensif.

Data yang di peroleh dalam bentuk laporan pansus yang di sampaikan pada sidang paripurna. Laporan pansus di pilih oleh penulis yang paling berkaitan dengan penelitian penulis yaitu berdasarkan pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD DIY terhadap:

1. Pelaksanaan Peraturan Daerah Istimewa
2. Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Pengelolaan Dana Keistimewaan
3. Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan Lain yang terkait dengan Penyelenggaraan Kewenangan Pemerintahan Daerah

1. Pengawasan terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Istimewa

a. Pansus Pengawasan Perdas Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten

Fungsi pengawasan yang dilaksanakan oleh DPRD DIY tidak lepas dari kejadian-kejadian di masyarakat maupun aspirasi yang masuk ke DPRD DIY secara langsung. Isu tanah SG dan PAG merupakan isu yang hangat di bicarakan di masyarakat. Seperti saat DPRD DIY mengadakan *Public hearing* dalam rangka pengelolaan dan pemanfaatan tanah kraton dan Pakualaman.

Kepala Desa Pleret Kecamatan Pleret Bantul, Norman Affandi, mengakui pihaknya didatangi oleh oknum yang mengaku trah HB VII yang akan melakukan pendataan Sultan Ground di desanya. Oknum tersebut membawa berkas, tapi ia

tidak dapat mengamini permintaan tersebut karena sangsi terhadap keaslian berkas.²⁸

Juga yang terjadi di masyarakat adanya informasi salah satunya *trah* Sultan HB VII yang memperjual belikan lahan SG di Dusun Tanjungtirto, Desa Kalitirto, Berbah, Sleman. Yang membuat Puluhan warga dusun setempat berkonsultasi ke kediaman Raja Keraton Yogyakarta, Sri Sultan HB X di Keraton Kilen. Sejumlah warga diterima Penghageng Kawedanan Hageng Panitrapura Gusti Kanjeng Ratu (GKR) Condrokirono. Dalam pertemuan itu, putri kedua Raja ini juga didampingi kuasa hukum Keraton Ngayogyakarta Hadiningrat, Achiel Suyanto, dan pakar pertanahan yang juga anggota Parampara Praja Bidang Pertanahan Pemda DIY Suyitno. Kuncoro Mangkunegoro selaku perwakilan warga menjelaskan, luas SG di sekitar Desa Kalitirto yang dikaveling sekitar 6.000 meter persegi, sedangkan tanah SG yang dijual seharga Rp25 juta- 30 juta tergantung pada luas lahan. “Tanah SG dikaveling dan dipasarkan,”. Menurut Kuncoro, yang menjadi persoalan, ada sejumlah pamong desa yang bekerja sama dengan trah HB VII, RM Triyanto Prastowo. “Ada pamong desa yang bekerja sama dengan trah HB VII. Perwakilan trah HB VII *ngendiko* ini tidak dengan uang, tapi praktiknya memang demikian,”. Namun sejauh ini belum ada warga yang menempati SG terusir dari tempat tinggalnya, praktik jual-beli tanah SG membuat warga resah.²⁹

²⁸ <https://www.dprd-diy.go.id/adukan-oknum-yang-mengaku-trah-hb-vii-ke-dprd-diy/> diakses 1 november 2018

²⁹ http://koran-sindo.com/page/news/2017-05-12/6/1/Klaim_Tanah_Trah_HB_VII_Mulai_Meresahkan diakses tanggal 1 november 2018

Berikut penulis secara lengkap mengutip seluruh bagian dari laporan pansus pengawasan tentang pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah kadipaten.

**Laporan Panitia Khusus
Bahan Acara Nomor 15 tahun 2018
Pengawasan Perdais Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan dan
Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten³⁰**

Assalamu'alaikum wr.wb.

Salam Sejahtera bagi kita semua.

Yang kami hormati Pimpinan Rapat Paripurna beserta Pimpinan Dewan lainnya,
Yang kami hormati Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta,
Yang kami hormati para pejabat di lingkungan Pemda Daerah Istimewa Yogyakarta,
Yang kami hormati segenap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta, rekan-rekan Pers, media massa dan hadirin yang berbahagia.

Pertama-tama marilah kita panjatkan puji dan syukur alhamdulillah ke hadirat Allah swt yang telah melimpahkan rahmat dan karunia Nya, sehingga pada hari ini kita dapat hadir dalam Rapat Paripurna dalam keadaan sehat wal afiat dan tak kurang suatu apa.

Rapat paripurna yang kami hormati, sebelumnya atas nama Pimpinan Pansus kami mengucapkan terima kasih kepada:

1. Pimpinan Rapat Paripurna yang telah memberikan waktu kepada kami untuk menyampaikan Laporan Hasil Kerja Pansus.
2. Rekan-rekan anggota Pansus yang telah aktif berperan serta dalam pembahasan rakepwan ini sehingga menghasilkan sejumlah Rekomendasi, semoga bisa dijadikan acuan perbaikan dalam pelaksanaan Perdais ini ke depan.
3. Kepada rekan-rekan Sekretariat Dewan yang selalu mendampingi dan memfasilitasi seluruh rangkaian kerja Pansus, sehingga dapat berjalan dengan lancar.
4. Yang terakhir kami juga ingin mengucapkan terima kasih kepada rekan-rekan Pers, para pengamat dan seluruh warga masyarakat atas atensi yang diberikan sehingga dapat memperkaya pembahasan Pansus.

³⁰ Dokumen Laporan Panitia Khusus Bahan Acara Nomor 15 tahun 2018 Pengawasan Perdais Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten , Subbagian Persidangan Sekretariat DPRD DIY

Semoga apa yang kita lakukan, sekecil apapun andil kita dalam Perdais ini, semoga Allah berkenan memberikan balasan yang setimpal Amin ya robbal ‘alamin.

Rapat paripurna yang kami hormati,

Pada kesempatan ini kami ingin menyampaikan laporan hasil kerja Pansus, sebagai berikut:

I. DASAR HUKUM

1. Keputusan DPRD DIY No : 28/K/DPRD/2018 Tanggal 29 Maret 2018 tentang Pembentukan Panitia Khusus Pengawasan Pelaksanaan Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten Tersebut Dalam Bahan Acara Nomor 15 Tahun 2018.
2. Keputusan DPRD DIY No : 31/K/DPRD/2018 Tanggal 29 Maret 2018 Tentang Susunan Personalia Pimpinan Dan Keanggotaan Panitia Khusus Pengawasan Pelaksanaan Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan Dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan Dan Tanah Kadipaten.
3. Keputusan Badan Musyawarah DPRD DIY tanggal 23 Maret, 9 April 2018, dan 25 April 2018.

II. SUSUNAN PERSONALIA PANSUS

Berdasarkan Keputusan DPRD DIY No. 31/K/DPRD/2018 tanggal 29 Maret 2018, maka susunan Personalia Pimpinan dan Keanggotaan Panitia Khusus Bahan Acara Nomor 15 tahun 2018 sebagai berikut :

- | | |
|--|---------------|
| 1. H. Rendradi Suprihandoko, S.H., M.Hum | : Ketua |
| 2. Agus Sumartono, S.Si. | : Wakil Ketua |
| 3. H. Bambang Chrisnadi, S.H., M.Si. | : Anggota |
| 4. Joko B. Purnomo. | : Anggota |
| 5. Gimmy Rusdin S, S.E. | : Anggota |
| 6. Suharwanta, S.T. | : Anggota |
| 7. Arif Setiadi, S.I.P. | : Anggota |
| 8. Drs. H. Suwardi. | : Anggota |
| 9. Slamet, S.Pd., M.M. | : Anggota |
| 10. Anton Prabu Semendawai, S.H. | : Anggota |
| 11. Danang Wahyu Broto, S.E., M.Si. | : Anggota |
| 12. Ir. Arief Budiono. | : Anggota |
| 13. Suparja, S.I.P. | : Anggota |
| 14. Endang Setyani, S.H. | : Anggota |
| 15. Sambudi, S.T. | : Anggota |
| 16. Hj. Erlia Risti, S.E. | : Anggota |

17. Drs. H. Edy Susila.

: Anggota

III. PROSES PEMBAHASAN PANSUS

1. Rapat Internal Pansus untuk menyusun jadwal kegiatan dan menyamakan persepsi dalam rangka mempercepat proses pembahasan.
2. Rapat Kerja Pansus yang dihadiri oleh anggota Pansus BA 15 Tahun 2018 dan tim dari Pemda DIY yaitu Kanwil BPN, Kraton, Dinas PTR, dan Kadipaten untuk melakukan pembahasan.
3. Kunjungan Kerja Dalam Daerah Pansus bersama Tim Pemda DIY ke Kecamatan Tanjungsari dan Pantai Watu Kodok untuk mendapatkan data dan informasi berkenaan dengan pemanfaatan tanah SG dan PAG beserta persoalannya.
4. Kunjungan Kerja Pansus bersama Tim Pemda DIY ke Kantor Gubernur dan DPRD Provinsi Aceh pada tanggal 10-13 Maret 2017. Untuk mendapatkan gambaran masukan dan wawasan mengenai Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah kasultanan dan Tanah Kadipaten di Provinsi Aceh, sehingga hal-hal bermanfaat bisa dicontoh untuk dilaksanakan di DIY.
5. Peninjauan langsung ke Desa Gadingsari Kecamatan Sanden dan Desa Mangunan Kecamatan Dlingo untuk mengetahui informasi penggunaan tanah SG dan Tanah Enclave.

IV. REKOMENDASI

Setelah melakukan pembahasan, Peninjauan Lapangan, Kunjungan Kerja, dan Konsultasi ke Pemerintah Pusat, maka bersama ini Pansus BA 15 Tahun 2018 merekomendasikan hal-hal sebagai berikut:

NO.	PERMASALAHAN	REKOMENDASI
1.	Realisasi penyusunan peraturan yang diamanatkan oleh Perda Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten.	<ol style="list-style-type: none"> a. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta diharapkan segera menyelesaikan Peraturan Gubernur mengenai prosedur teknis izin penggunaan tanah kasultanan dan tanah kadipaten sebagai dasar implementasi Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten. b. Gubernur melakukan sosialisasi pada semua pihak, baik

		<p>masyarakat dan aparatur Pemerintahan sampai tingkat Desa mengenai produk hukum pertanahan yang mengatur tanah Kasultanan dan Kadipaten agar menjadi pedoman pengelolaan dan pemanfaatan yang sebesar-besarnya untuk pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial dan kesejahteraan masyarakat.</p>
2.	<p>Penyelesaian sengketa tanah kasultanan dan tanah kadipaten</p>	<p>a. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta melakukan mitigasi konflik pertanahan di atas tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten mengoordinasikan penyelesaian sengketa tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten dengan semua pihak yang terkait untuk menjamin tertib administrasi pertanahan, ketentraman dan kemanfaatan sosial yang lebih besar.</p> <p>b. Pihak Kasultanan dan Kadipaten sesuai kewenangannya mengambil langkah-langkah yang diperlukan dan tidak melakukan pembiaran dengan mengambil tindakan yang dipandang perlu untuk menjamin pemanfaatan tanah tidak terjadi pelanggaran sesuai peraturan yang ada serta tidak menimbulkan disharmoni sosial, termasuk didalamnya mengevaluasi dan membatalkan pemberian surat kekancingan yang menimbulkan masalah.</p>
3.	<p>Penyelesaian pemalsuan kepemilikan tanah kasultanan dan tanah kadipaten</p>	<p>a. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta serta Kasultanan dan Kadipaten dengan kewenangan masing-masing melakukan usaha mencegah para pihak yang mengaku atas kepemilikan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten secara</p>

		<p>tidak sah, dengan menguatkan alas hak atas tanah dan memasang tanda kepemilikan di atas Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, serta dapat melakukan upaya hukum dan administratif terhadap pihak yang memalsukan dokumen kepemilikan dan memasang tanda yang tidak sah.</p> <p>b. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta sesuai kewenangannya melalui Satuan Polisi Pamong Praja dengan sungguh-sungguh melakukan penegakan Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten untuk menjaga ketertiban umum dan memberikan kepastian hukum, serta menyediakan daya dukung petugas Penyidik Pegawai Negeri Sipil bidang pertanahan dan tata ruang serta membuat program/kegiatan yang terukur dengan disertai alokasi anggaran untuk tugas-tugas operasionalnya.</p>
4.	Pendaftaran tanah kasultanan dan tanah kadipaten	<p>a. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta membentuk Tim Terpadu Pertanahan dengan melibatkan Dinas Pertanahan dan Tata Ruang, Satuan Polisi Pamong Praja, Biro Hukum, Dinas Pertanahan dan Tata Ruang Kabupaten/Kota, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Daerah Istimewa Yogyakarta, Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, Kasultanan dan Kadipaten untuk memudahkan dan mempercepat penyelesaian inventarisasi, pendaftaran dan pemanfaatan</p>

		<p>tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dengan berpedoman pada peraturan perundangan yang berlaku.</p> <p>b. Kasultanan dan Kadipaten sesuai amanat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta menyesuaikan peraturan di wilayah kewenangannya terkait pengelolaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dengan Peraturan Daerah Istimewa Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten dan menginformasikan kepada publik agar menjadi pedoman semua pihak dalam pemanfaatan dan penyelesaian apabila terjadi perselisihan dalam pemanfaatannya.</p>
5.	Lain-lain.	<p>a. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta menguatkan koordinasi dan sinergitas dengan berbagai pihak untuk menyelesaikan status <i>Tanah Enclave, Tanah AB (Afgeschreven djati-Bosch)</i> dan Tanah Desa dengan mengedepankan perspektif keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang berdasarkan pada sejarah dan hak asal-usul serta melakukan penelusuran sejarah dengan dukungan dokumen/arsip sejarah untuk menjamin kepastian hukum.</p> <p>b. Perbedaan penafsiran hukum atas beberapa peraturan perundangan yang mengatur pertanahan antara Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dengan pihak</p>

		<p>Kasultanan dan Kadipaten harus memperhatikan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang berdasarkan penelusuran historis dan hak asal-usul sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.</p> <p>c. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dikarenakan keterbatasan waktu dan atas pertimbangan pengembangan pengawasan penatausahaan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten, perlu mendalami mengenai pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten khususnya yang dilakukan oleh korporasi baik oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) seperti PT. Kereta Api Indonesia (Persero) dan PT. Angkasa Pura (Persero) atau oleh pihak lainnya dengan mengkaitkan pada pemenuhan atas tujuan utama pemanfaatan tanah Kasultanan dan Kadipaten untuk pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial dan kesejahteraan masyarakat selanjutnya pengawasan dapat dilakukan sesuai dengan mekanisme, tugas, fungsi dan wewenang.</p>
--	--	--

Output dari pengawasan Perdais Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Pengelolaan dan Pemanfaatan Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten adalah evaluasi dan rekomendasi yang berisikan permintaan kepada Gubernur untuk melakukan

perbaikan, perubahan, penggantian kebijakan dan/atau untuk mencapai tujuan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang baik.

2. Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Pengelolaan Dana

Keistimewaan

a. Pansus Tentang Pengawasan Atas Pelaksanaan Program/Kegiatan Yang Didanai Dengan Dana Keistimewaan.

Keistimewaan DIY juga didukung dengan adanya anggaran tambahan yang sifatnya khusus/istimewa yang di berikan kepada Pemda DIY yaitu Dana Istimewa. Isu yang cukup menjadi sorotan yaitu Serapan Dana Istimewa (danais) yang rendah, dimana pada September 2015 serapan danais hanya 43%.³¹. Masalah transparansi dan akuntabilitas penggunaan danais juga menjadi sorotan, mengingat setiap tahun anggaran danais selalu meningkat. Melatarbelakangi DPRD DIY membentuk pansus pengawasan terkait Dana Istimewa.

Berikut penulis kutip seluruh laporan pansus pengawasan dana keistimewaan DIY:

Bahan acara Nomor 1 Tahun 2016 Mengenai Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tentang Pengawasan Atas Pelaksanaan Program/Kegiatan Yang Didanai Dengan Dana Keistimewaan³²

³¹ <http://jateng.metrotvnews.com/read/2015/09/03/165328/serapan-dana-keistimewaan-yogya-baru-42-persen> diakses 2 november 2018

³² Dokumen Bahan acara Nomor 1 Tahun 2016 Mengenai Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tentang Pengawasan Atas Pelaksanaan Program/Kegiatan Yang Didanai Dengan Dana Keistimewaan, Subbagian Persidangan Sekretariat DPRD DIY

Dalam melaksanakan pengawasan yang berkaitan dengan keistimewaan DIY DPRD DIY dalam rapat paripurna tanggal 8 Januari 2016 membentuk pansus Bahan acara Nomor 1 Tahun 2016 Mengenai Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tentang Pengawasan Atas Pelaksanaan Program/Kegiatan Yang Didanai Dengan Dana Keistimewaan.

Sebagaimana diketahui bahwa Perencanaan dan pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan yang didanai dengan dana keistimewaan sesuai peraturan perundangan yang ada tidak melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga legislatif di daerah namun disisi lain Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diberi tugas melakukan pembahasan pertanggungjawaban pelaksanaannya dalam pembahasan APBD. Oleh karena itu berdasarkan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta pasal 175 ayat (2) huruf g, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta memiliki tugas pengawasan terhadap perencanaan dan pelaksanaan program pembangunan Daerah yang ada di daerah baik yang didanai dari pusat maupun daerah. Dengan mendasarkan pada ketentuan tersebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta akan melakukan pengawasan terhadap program dan kegiatan pembangunan yang didanai dengan dana keistimewaan melalui Panitia Khusus.

Rapat Panitia Khusus Bahan Acara No. 1 &2 Tahun 2016 DPRD DIY tentang Rancangan Keputusan DPRD DIY tentang Pengawasan atas pelaksanaan Program/Kegiatan yang di dana dengan Dana Keistimewaan dan pembahasan Raperdais DIY tentang Kebudayaan, telah memberikan Rekomendasi sebagai berikut:

1. Pokok-Pokok Pikiran Dewan mengenai program kegiatan yang di danai dengan Danais isinya menyangkut 5 urusan Keistimewaan DIY:
 - Tata Cara Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY
 - Kelembagaan;
 - Kebudayaan; •
 - Tata Ruang;
 - Pertanahan. :
2. DPRD di dalam memberikan kontribusi ide mengenai program kegiatan yang: di danai oleh Danais akan membuat Pokok-pokok Pikiran Dewan dengan Dana Keistimewaan.
3. Pihak Eksekutif diharapkan dapat membuat perencanaan/ *roadmap* Pembangunan Keistimewaan DIY (berdasarkan UUK Nomor 13 Tahun 2012).
4. Setiap tahun, DPRD membentuk Pansus Pengawasan Danais yang dibiayai oleh Danais.
5. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional diharapkan dalam perencanaan yang dibuat oleh Eksekutif wajib melibatkan DPRD.
6. Rapat Panitia Khusus 1 DPRD DIY akan dilanjutkan hari Kamis 11 Oktober 2016 pukul 13.00-15.00 WIB membahas Raperdais Kebudayaan dengan menghadirkan Eksekutif.
7. Mengingat waktu yang diberikan oleh Badan Musyawarah DPRD DIY sangat relatif singkat dan sudah berakhir tanggal 29 Januari 2016, maka Pansus BA. 2 Tahun 2016 tentang Kebudayaan DIY belum melakukan pembahasan Raperda

Kebudayaan untuk itu Raperda Kebudayaan DIY belum dapat ditetapkan menjadi Peraturan Daerah

Laporan pansus ini kemudian di jadikan rekomendasi resmi dari DPRD DIY dan di muat dalam keputusan DPRD DIY agar Pemda DIY memperhatikan ke tujuh rekomendasi yang telah di rumuskan DPRD DIY.

3. Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan Lain yang terkait dengan Penyelenggaraan Kewenangan Pemerintahan Daerah

a. Pansus Tentang Rancangan Keputusan DPRD DIY Tentang Pengawasan Pelaksanaan Undang-Undang No. 13 Tahun 2012

Setelah lima tahun berjalan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta kemudian DPRD DIY membentuk pansus yang khusus memperhatikan pelaksanaan UUK tersebut dan menyusun rekomendasi yang di tujukan kepada Pemda DIY untuk diperhatikan dan di tindak lanjuti. Berikut penulis kutip laporan pansus Pengawasan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta:

Bahan Acara Nomor 3 Tahun 2017 Rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Perihal Hasil Pengawasan Pelaksanaan

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta³³

Rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Perihal Hasil Pengawasan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Tersebut Dalam Bahan Acara Nomor 3 Tahun 2017 Yogyakarta sebagai berikut :

1. Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta melakukan evaluasi atas pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta selama ini dihubungkan dengan target pencapaian tujuan pengaturan Keistimewaan yang sudah ditetapkan.
2. Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta melakukan penguatan dan fasilitasi kelembagaan yang mengampu urusan keistimewaan sampai pada level pemerintah kabupaten/kota agar pelaksanaan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dapat dilaksanakan dengan lebih maksimal.
3. Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta mengarahkan program kegiatan yang didanai dengan Dana Keistimewaan mampu menumbuhkan dan mendorong aktivitas pembangunan sosial ekonomi masyarakat sehingga dapat mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat sebagaimana termaktub dalam Pasal 5 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.
4. Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta melakukan sinkronisasi Dana Keistimewaan dengan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk optimalisasi pencapaian kesejahteraan masyarakat.
5. Mengacu Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 188/4455/SJ, tanggal 23 November 2016 Perihal Percepatan Penyelesaian Perdas DIY, maka Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk segera menyelesaikan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah Istimewa Tata Ruang Keistimewaan agar bisa dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum berakhirnya masa jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Periode Tahun 2012-2017.
6. Gubernur segera menerbitkan Peraturan Gubernur sebagai pelaksanaan peraturan daerah istimewa yang sudah ditetapkan.

³³ Dokumen Rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Perihal Hasil Pengawasan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Subbagian Persidangan Sekretariat DPRD DIY

7. Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta untuk segera memfasilitasi tindak lanjut proses pelaksanaan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana tersebut dalam diktum KESATU merupakan rekomendasi yang harus diperhatikan dan ditindaklanjuti oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mengoptimalkan Pelaksanaan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Laporan ini kemudian di jadikan Rekomendasi DPRD DIY untuk Pemerintah Daerah DIY secara resmi di atur dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8/K/DPRD/2017 tentang Rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Perihal Hasil Pengawasan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut Dalam Bahan Acara Nomor 3 Tahun 2017.³⁴

Muhammad Qur'anul Karim³⁵ dalam penelitiannya menjelaskan respons dari rekomendasi yang telah di susun oleh DPRD DIY sebagi berikut:

³⁴ Lihat Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 8/K/DPRD/2017 tentang Rekomendasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Perihal Hasil Pengawasan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta tersebut Dalam Bahan Acara Nomor 3 Tahun 2017

³⁵ Muhammad Qur'anul Karim, *Analisis Fungsi Pengawasan DPRD DIY terhadap Pelaksanaan Rekomendasi UUK DIY* “ Tesis, Magister Ilmu Pemerintahan, UMY, Yogyakarta , 2018 hlm. 74

No.	Respon (Efektifitas) Rekomendasi	Analisis
1.	<p>Rekomendasi Dewan direspon positif (diterima) oleh Pemerintah Daerah DIY, dengan alasan tertentu.</p> <p>a) Yang dilaksanakan : Pemerintah Daerah DIY melalui Asisten Keistimewaan, telah melakukan evaluasi mengenai pelaksanaan UUK DIY.</p> <p>b) Yang tidak dilaksanakan : eksekutif mengklaim bahwa keistimewaan telah mencapai target pencapaian dan tujuannya, yaitu mengenai persoalan kesejahteraan masyarakat.</p>	Terjadi perbedaan tolok ukur mengenai kesejahteraan antara eksekutif dan legislatif
2.	<p>Rekomendasi Dewan direspon positif (diterima) oleh Pemerintah Daerah DIY.</p> <p>a) Yang dilaksanakan : Pemerintah Daerah DIY menerima usulan DPRD DIY dalam rangka membentuk kelembagaan baru untuk keistimewaan, namun eksekutif masih memformulasikan kelembagaan keistimewaan untuk tingkat kabupaten/kota.</p>	Terbentuknya <i>ParamPoro Projo</i> , sebagai awal penguatan kelembagaan keistimewaan
3.	<p>Rekomendasi Dewan direspon negatif (ditolak) oleh Pemerintah Daerah DIY.</p> <p>a) Yang ditindaklanjuti : Pemerintah Daerah DIY merasa bahwa danais selama ini telah digunakan untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat</p> <p>b) Yang tidak ditindaklanjuti : Pemerintah Daerah DIY tidak bersedia menggunakan danais program – program yang telah didanai oleh APBD.</p>	Terdapat perbedaan penafsiran antara Legislatif dan Eksekutif terkait penggunaan Danais.
4.	<p>Rekomendasi Dewan direspon secara negatif (ditolak) oleh Pemerintah Daerah DIY.</p> <p>a) Yang ditindaklanjuti : -</p> <p>b) Yang tidak ditindaklanjuti : Pemerintah Daerah DIY menyatakan bahwa sinkronisasi APBD dengan Danais tidak bisa dilakukan karena pola anggaran yang berbeda. Bahwa danais merupakan anggaran dekosentrasi ‘khusus’ dari pemerintah pusat ke daerah, sehingga aksesnya terbatas.</p>	Danais bersifat anggaran dekonsentrasi yang digunakan untuk urusan desentralisasi asimetris.

5.	<p>Rekomendasi Dewan direspon secara negatif (ditolak) oleh Pemerintah Daerah DIY.</p> <p>a) Yang ditindaklanjuti : DPRD DIY dapat terlibat mengenai tata kelola danais, namun hanya terbatas dalam mekanisme musrenbang secara formal.</p> <p>b) Yang tidak ditindaklanjuti : Pemerintah Daerah DIY enggan membuka akses tata kelola danais dengan DPRD DIY, karena hal tersebut diklaim merupakan <i>domain</i> eksekutif, dan secara prinsip adalah bentuk desentralisasi asimetris.</p>	<p>Akses Danais Tidak bisa Digunakan diluar urusan keistimewaan menurut UUK DIY.</p>
6.	<p>Rekomendasi Dewan direspon secara positif (diterima) oleh Pemerintah Daerah DIY.</p> <p>a) Yang ditindaklanjuti : Raperdais tentang kebudayaan dan tata ruang telah diselesaikan oleh kedua institusi dalam proses politik yang cukup panjang, kondisi ini tercipta karena kejelasan legal standing, antara Pemerintah Daerah DIY dengan DPRD DIY dalam menjalankan otoritas yang diberikan oleh UUK DIY.</p> <p>b) Yang tidak ditindaklanjuti : -</p>	<p>Raperdais urusan keistimewaan telah dirampungkan</p>
7.	<p>Rekomendasi Dewan direspon secara positif (diterima) oleh Pemerintah Daerah DIY.</p> <p>a) Yang ditindaklanjuti : Pemerintah Daerah DIY dalam prosesnya sedang menyelesaikan pergub – pergub untuk perdais, namun penyelesaiannya haruslah memperhatikan arahan – arahan atau rekomendasi dari pemerintah pusat.</p> <p>b) Yang tidak ditindaklanjuti : -</p>	<p>Desentralisasi asimetris tidak dapat dijalankan sepenuhnya dengan mandiri</p>
8.	<p>Rekomendasi Dewan direspon secara negatif (ditolak) oleh Pemerintah Daerah DIY, dengan alasan tertentu.</p> <p>a) Yang ditindaklanjuti : -</p> <p>b) Yang tidak ditindaklanjuti : Pemerintah Daerah DIY tidak dapat memaksa Keraton dan kadipaten yang merupakan subjek hukum untuk segera menyelesaikan dan menyempurnakan aturan internalnya, walaupun realitasnya kedua institusi tersebut memiliki aktor yang sama dalam pemerintahan, walaupun secara birokrasi tidak terhubung secara langsung.</p>	<p>Keraton menjadi pihak ketiga diluar eksekutif dan legislatif yang berperan sangat penting dalam keistimewaan.</p>

Hemat Penulis bahwa dalam pelaksanaan keistimewaan DIY DPRD DIY selalu bisa mengimbangi pelaksanaan keistimewaan, dengan melihat kegiatan atau kerja-

kerja pansus dalam menghadapi tuntutan keistimewaan DIY yang tidak lupa terhadap aspirasi masyarakat. Terlebih DPRD DIY telah memiliki tuntunan atau *guidance* dalam melaksanakan fungsi pengawasan yaitu Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Sehingga DPRD DIY dapat menilai pelaksanaan pemerintahan DIY yang berbasis keistimewaan dalam tiga hal, *pertama*, Pelaksanaan Peraturan Daerah Istimewa. *Kedua*, Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Pengelolaan Dana Keistimewaan dan *ketiga* Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Peraturan Perundang-undangan Lain yang terkait dengan Penyelenggaraan Kewenangan Pemerintahan Daerah.

Tindak lanjut sebelum dan sesudah adanya UUK tentu memiliki perbedaan yaitu sebelum adanya UUK belum ada kejelasan ruang lingkup pengawasan terkait Keistimewaan Yogyakarta. Setelah hadirnya UUK dan selesainya Perdas tentang lima keistimewaan baru DPRD DIY dapat melaksanakan pengawasannya. Karena setelah adanya UUK DPRD DIY memiliki ruang lingkup atau objek keistimewaan yang dapat di awasi.

4. Kendala DPRD DIY dalam melaksanakan pengawasan keistimewaan

Penulis melakukan wawancara kepada salah satu anggota DPRD DIY Eko Suwanto³⁶ di tanya terkait kendala yang di hadapi DPRD DIY dalam melaksanakan fungsi pengawasan pelaksanaan DIY Eko mengutarakan

³⁶ Ketua Komisi A DPRD DIY dan anggota Fraksi PDIP

“Karena urusan keistimewaan khususnya dana istimewa, kegiatan tersebut adalah kewenangan dari gubernur, kita tidak terlibat dalam apa rencana pemda, kita tau nya dari website, koran (media press). Sehingga kita tidak bisa memberikan masukan dalam proses itu, kita taunya di ujung ada pada saat persetujuan bersama. Dalam pengawasan ini, baru kita terlibat dalam pengawasan perencanaan. Kendalanya itu misalnya proses pengajuannya sesuai dengan pergub 33 tahun 2016 itu sepenuhnya ada di pemda, akses informasi yang terbatas tentang dana istimewa. Keterbatasan konsolidasi dengan DPRD, keterbatasan akses terhadap informasi dana istimewa, tapi dalam rapat kerja di komisi A mitra-mitra kerjanya kooperatif, sehingga dalam bahasan APBD kita dapat informasi persandingan antara APBD dan dana istimewa.”

Senada dengan Agus Sumartono³⁷ saat di tanya kendala yang di hadapi

“Pengawasan itu tidak melihat dari sisi apa yang direncanakan, kemudian apa yang dihasilkan, tidak hanya waktu, tapi outcome sebagai pengaruhnya apakah yang di rencanakan ini sesuai dengan apa yang kita kehendaki? Misalnya kita punya RPJMD tahun ini sekian, ini kemudian dibuat lah perencanaan, dan perencanaan itu ada kegiatan, ada program, ada anggaran. Boleh jadi kebijakan ini tidak sesuai dengan target ini, kalau dilaksanakan kemungkinan tidak sampai pada tujuan. Nah kita tidak terlibat sampai di situ. Ada kendala dari sisi kewenangan kepada kita sehingga kita tidak bisa masuk ke arah itu. Undang-undang yang bersifat khusus, jadi dia tidak masuk dalam ketentuan umum tentang tiga fungsi DPRD itu yang ada di Undang-Undang MD 3. Kita hanya bisa mengawasi dari sisi pelaksanaan. Asalkan kita bisa melihat sampai dengan perencanaan, kita tidak bisa menanyakan kenapa rencana demikian, tapi apa yang di rencanakan dan apa yang dilaksanakan itu yang di awasi.”

Dapat penulis ambil garis besar dalam praktiknya di DPRD DIY masih adanya pemikiran bahwa DPRD DIY tidak dapat melakukan pengawasan keistimewaan khususnya untuk mengawasi Dana Istimewa karena secara yuridis formal yang dapat mengajukan anggaran Dana istimewa di ajukan melalui rumusan yang buat oleh Pemerintah DIY, jadi sebagian anggota dewan merasa bahwa DPRD DIY tidak terlibat dalam menyusun anggaran tersebut. Tidak seperti penyusunan anggaran

³⁷ Sekretaris Komisi A DPRD DIY dan anggota Fraksi PKS

APBD DPRD DIY terlebih sejak perencanaan setiap program dan kegiatan yang di ajukan Pemda DIY.

DPRD DIY merasa tidak ikut merencanakan jadi tidak ada kewajiban untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaannya kegiatan-kegiatan yang di danai oleh dana istimewa. Namun di akui juga bahwa DPRD DIY mengetahui porsi dana istimewa pada saat rapat-rapat di komisi saat rapat dengan mitra kerja DPRD DIY. Dalam rapat saat dimintai keterangan mitra kerja tiap komisi melaporkan kegiatan yang di laksanakan Pemda DIY di biayai oleh anggaran dana istimewa, DPRD DIY sebatas mengetahui penggunaan Dana Istimewa. Namun ada sikap skeptis juga bila DPRD DIY di libatkan dalam penyusunan anggaran Dana Istimewa di takutkan bahwa DPRD DIY “*cawe-cawe*” dalam penganggarannya.

Menurut hemat penulis Dana Istimewa itu pada akhirnya menjadi komponen dan dilaporkan dalam APBD sebaiknya DPRD DIY di libatkan dalam penyusunan anggarannya karena tujuan keistimewaan salah satunya adalah kesejahteraan rakyat DIY yang dimana DPRD DIY adalah wakil-wakil dari konstituen yang di pilih dari daerah pemilihannya. Sangat masuk akal kalau sebagai anggota dewan menyampaikan aspirasi dan kebutuhan rakyat, agar kebutuhan rakyat yang tidak bisa di bebaskan dalam APBD dapat di dukung dengan adanya Dana Istimewa. Sehingga penggunaan dana istimewa tidak terpaku pada kegiatan-kegiatan kebudayaan saja (non fisik) namun pada kegiatan-kegiatan fisik atau pembangunan yang dapat di rasakan manfaatnya langsung oleh masyarakat DIY.