

PENGAWASAN DPRD DIY TERHADAP PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGGUNAAN DANA KEISTIMEWAAN

Yulianta Saputra

Mahasiswa Program Pascasarjana, Magister Ilmu Hukum,
Klaster Hukum Kenegaraan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
Jl. Sosio Yustisia No. 1 Bulaksumur Sleman Yogyakarta 55281
e-mail: yuliantasaputra@gmail.com

Oce Madril

Dosen Bagian Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum,
Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
Jl. Sosio Yustisia No. 1 Bulaksumur Sleman Yogyakarta 55281
email: ocemadril@ugm.ac.id

Abstract

This research is intended to study and analyze the supervision performed by Special Region of Yogyakarta's Regional House of Representative toward Local Government's use of Yogyakarta's Specialty Fund and its follow-up actions in terms of the supervision. Also, the research aims to study the challenges faced by Yogyakarta's Regional House of Representative in performing its supervision, as well as its solutions to overcome the challenges. This research belongs to empirical normative law research, which means as a normative law research supported by empirical law research. The research employs both primary data and secondary data, derived from primary source of law, secondary source of law, and tertiary source of law. The collected data was then processed by employing qualitative method, and then analyzed by using descriptive prescriptive method. The result of the research describes that the supervision performed by Special Region of Yogyakarta's Regional House of Representative on the use of Yogyakarta's Specialty Fund has not been optimal yet. This result is due to (1) the House of Representative Special Region of Yogyakarta lacks information regarding the Specialty Fund; (2) the follow-up action by House of Representative of Special Region of Yogyakarta is not significant, as the House of Representative hesitates to use its interpellation right; (3) the supervision performed by House of Representative of Special Region of Yogyakarta faces several obstacles, such as in term of the regulation, internal challenges, and the mechanism of information communication of the Specialty Fund is not yet optimal. It is imperative to perform disciplinary improvement, to improve obedience to the regulation and ethic codes, and to perform an effective communication with local government regarding the issue.

Keywords: *Supervision, Local Government, Specialty Fund.*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis pengawasan yang dilakukan DPRD DIY terhadap Pemerintah Daerah dalam penggunaan Dana Keistimewaan beserta tindak lanjut yang dilakukan DPRD DIY dalam pelaksanaan pengawasan tersebut. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk mengkaji dan menganalisis faktor-faktor yang menghambat DPRD DIY dalam melaksanakan pengawasan terhadap Pemerintah Daerah dalam penggunaan Dana Keistimewaan dan upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan tersebut. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif empiris, yaitu penelitian hukum normatif yang ditunjang dengan penelitian hukum empiris. Data dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Data yang diperoleh kemudian diolah secara kualitatif dan dianalisis secara deskriptif preskriptif. Hasil dari penelitian ini menunjukkan pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD DIY terhadap Pemerintah Daerah dalam kaitannya dengan penggunaan Dana Keistimewaan masih belum bisa dilaksanakan secara optimal. Hal ini karena DPRD DIY kurang mengetahui informasi seputar Dana Keistimewaan yang akan diawasi. Di samping itu, tindak lanjut dari pelaksanaan pengawasan DPRD DIY tersebut juga belum signifikan sebabnya DPRD DIY tidak berani menggunakan hak interpellasinya. Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD DIY masih menemui hambatan seperti aspek regulasi, hambatan

internal, dan mekanisme penyampaian informasi seputar Dana Keistimewaan oleh pemerintah daerah yang masih kurang. Dalam mengatasi hambatan-hambatan tersebut juga diikuti dengan meningkatkan sikap disiplin, taat pada tata tertib dan kode etik serta melakukan komunikasi secara lebih intensif dengan pemerintah daerah.

Kata Kunci: Pengawasan, Pemerintah Daerah, Dana Keistimewaan.

PENDAHULUN

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UUK) telah resmi diberlakukan. Dalam undang-undang *a quo* telah ditegaskan bahwa Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keistimewaan ini adalah keistimewaan kedudukan hukum (*rechtspositie*) yang dimiliki oleh DIY berdasarkan sejarah dan hak asal-usul menurut UUD NRI 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa.

Kewenangan istimewa dalam hal ini (*in casu*) merupakan wewenang tambahan tertentu yang dimiliki oleh DIY selain wewenang yang telah ditentukan dalam Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah. Kewenangan DIY sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam urusan Pemerintah Daerah DIY sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tentang pemerintah daerah dan kewenangan urusan Keistimewaan yang telah ditetapkan dalam UUK. Substansi yang diberikan dalam UUK tersebut tentu tak melulu diiringi penyerahan kewenangan semata dari Pemerintah Pusat ke DIY.¹ Dalam rangka mendukung efektivitas penyelenggaraan Keistimewaan DIY, Pemerintah Pusat menyediakan pendanaan guna menyelenggarakan urusan Keistimewaan DIY dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (*staatsbegrooting*) sesuai dengan kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara.²

Dana Keistimewaan tersebut dibahas dan ditetapkan oleh Pemerintah Pusat berdasarkan pengajuan Pemerintah Daerah DIY.³ Dana Keistimewaan tersebut diperuntukkan bagi dan dikelola oleh Pemerintah Daerah DIY yang pengalokasian dan penyalurannya melalui mekanisme transfer ke daerah.⁴ Hadirnya UUK dengan disertai Dana Keistimewaan tersebut tentunya telah memberikan ekspektasi baru dan 'angin segar' bagi arah pembangunan DIY. Pasca ditetapkannya undang-undang *a quo* berikut regulasi-regulasi derivasinya tentunya tetap diperlukan adanya pengawasan dari segala pihak dan segenap elemen masyarakat agar Keistimewaan DIY ini dapat terus terjaga.⁵

Sebagaimana diketahui, bahwasanya salah satu fungsi penting DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah juga terkait dengan fungsi pengawasan.⁶ Demikian pula halnya dengan DPRD DIY. DPRD DIY yang salah satu fungsinya adalah pengawasan pastinya juga berkaitan erat dengan pelaksanaan Keistimewaan di DIY. DPRD DIY niscaya memiliki andil dalam mengawal dan mengawasi penggunaan Dana Keistimewaan. Dalam hal pengawasan, DPRD DIY tentunya

¹ Suranto, Danais untuk Siapa?, *Kedaulatan Rakyat*, 15 September 2017.

² Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170, Tambahan Lembaga Negara Republik Indonesia Nomor 5339).

³ Pasal 42 angka (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170, Tambahan Lembaga Negara Republik Indonesia Nomor 5339).

⁴ Pasal 42 ayat (3) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170, Tambahan Lembaga Negara Republik Indonesia Nomor 5339).

⁵ Sukamta, <http://jogja.pks.id/2014/08/kewenangan-dprd-dilemahkan-dana.html>, diakses pada tanggal 12 April 2018 Pukul 19.30 WIB.

⁶ *Ibid.*, hlm. 2.

diharapkan mempunyai peran yang signifikan. DPRD DIY terkait hal ini diharapkan dapat menjadi kendali bagi pemerintah daerah dalam penggunaan Dana Keistimewaan.

Terlebih penggunaan Dana Keistimewaan selama ini masih acap dikatakan belum mampu berkontribusi signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat di DIY. Kinerja DPRD DIY dalam menjalankan fungsi pengawasan dalam penggunaan Dana Keistimewaan tentu patut ditelisik dan dikaji lebih lanjut dalam hal mana prosedur serta teknis yang dilaksanakan dapat benar-benar dirasakan efektivitas kemaslahatannya oleh seantero masyarakat di DIY.

Dari pembahasan latarbelakang di atas, maka timbul permasalahan: Bagaimana pelaksanaan pengawasan DPRD DIY terhadap Pemerintah Daerah dalam penggunaan Dana Keistimewaan dan tindak lanjutnya? Apa faktor-faktor yang menghambat DPRD DIY dalam pelaksanaan pengawasan penggunaan Dana Keistimewaan oleh Pemerintah Daerah dan upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan-hambatan tersebut?

TELAAH KONSEP

Telaah konseptual diperlukan guna mengukur variabel-variabel penelitian sehingga data dapat dianalisa. Telaah konseptual menjelaskan kata demi kata yang bersumber dari kamus dan peraturan-peraturan serta perundang-undangan kemudian disimpulkan sebagai berikut:

1. Pengawasan

Pengawasan adalah suatu bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak di bawahnya.⁷ Kata 'pengawasan' berasal dari kata "awas", berarti antara lain "penjagaan". Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan ilmu administrasi, yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan.⁸

2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Menurut Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

3. Daerah Istimewa Yogyakarta

Menurut Pasal 1 angka 1 UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta selanjutnya disebut DIY, adalah daerah provinsi yang mempunyai keistimewaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. Pemerintah Daerah

Menurut Pasal 1 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom

5. Dana Keistimewaan

Menurut Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dinyatakan bahwa Dana Keistimewaan DIY yang selanjutnya disebut Dana Keistimewaan adalah dana yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

⁷ Tim Penyusun, *Kamus Bahasa Indonesia*, 2008, Pusat Bahasa, Departemen Pendidikan Nasional, hlm. 105.

⁸ Ni'matul Huda, 2007, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 33.

yang dialokasikan untuk mendanai kewenangan istimewa dan merupakan bagian dari dana Transfer Ke Daerah dan Dana Desa.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif empiris, yaitu penelitian hukum normatif yang ditunjang dengan penelitian hukum empiris.⁹ Data dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.¹⁰ Data yang diperoleh kemudian diolah dengan pendekatan secara kualitatif dan dianalisis secara deskriptif preskriptif.¹¹

PEMBAHASAN

Pelaksanaan Pengawasan DPRD DIY terhadap Pemerintah Daerah dalam penggunaan Dana Keistimewaan dan Tindak Lanjutnya.

a. Pelaksanaan Pengawasan DPRD DIY terhadap Pemerintah Daerah dalam penggunaan Dana Keistimewaan.

DPRD DIY merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang notabene adalah unsur penyelenggara pemerintahan daerah di DIY, salah satu fungsinya yakni berhubungan dengan pengawasan.¹² Berkaitan dengan fungsi tersebut, pengawasan DPRD DIY sesuai dengan peraturan yang berlaku, di mana di antaranya dilaksanakan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD DIY terhadap APBD setidaknya telah diatur di dalam ketentuan Pasal 317 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UUMD3), yang menegaskan bahwasanya DPRD provinsi mempunyai wewenang dan tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah serta APBD provinsi.

Dalam Pasal 317 ayat (1) huruf c UU MD3, pengawasan DPRD DIY terhadap APBD juga telah diatur di dalam Pasal 101 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyebutkan bahwa DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah provinsi dan APBD provinsi.

Pengaturan mengenai pelaksanaan pengawasan DPRD DIY terhadap APBD juga sudah diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota, yang dalam Pasal 23 huruf (c) menyatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD. Kemudian, di samping Peraturan Pemerintah

⁹ Sudikno Mertokusumo, 2010, *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm. 37-38.

¹⁰ Penjabaran lebih lanjut terkait data primer dan data sekunder ini selengkapnya dapat dilihat dalam Mukti Fajar & Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 156.

¹¹ Terkait perihal analisis data ini dapat dilihat dalam Mukti Fajar & Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 183-184, 191.

¹² Selain dari pada fungsi pembentukan peraturan daerah (perda)/peraturan daerah istimewa (perdais) dan anggaran.

Nomor 12 Tahun 2018, pengawasan DPRD terhadap APBD juga sudah diamanatkan dalam Pasal 132 Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah *juncto* Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah dituangkan dalam Pasal 311 ayat 1, yang mana dari kedua peraturan tersebut menyatakan bahwa: “DPRD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah tentang APBD.”

Secara lebih eksplisit, peraturan menyangkut pengawasan DPRD DIY terhadap APBD juga telah diatur di dalam Pasal 43 Peraturan Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah, yang menyebutkan bahwa pelaksanaan pengawasan APBD dilaksanakan oleh DPRD.

DPRD DIY sendiri dalam hal ini menegaskan bahwa dalam menjalankan kewenangannya untuk melaksanakan pengawasan terhadap pemerintah daerah menyatakan bahwa:¹³ fungsi pengawasan DPRD DIY terhadap pemerintah daerah maka salah satu objek yang diawasi adalah berkaitan dengan APBD.”

Berhubungan dengan fungsi tersebut, menjadi kian menarik manakala Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta ternyata juga mengamanatkan bahwa pengaplikasian keistimewaan yang melekat pada daerah itu juga dibarengi dengan pembiayaan dari pemerintah pusat melalui pemberian Dana Keistimewaan.

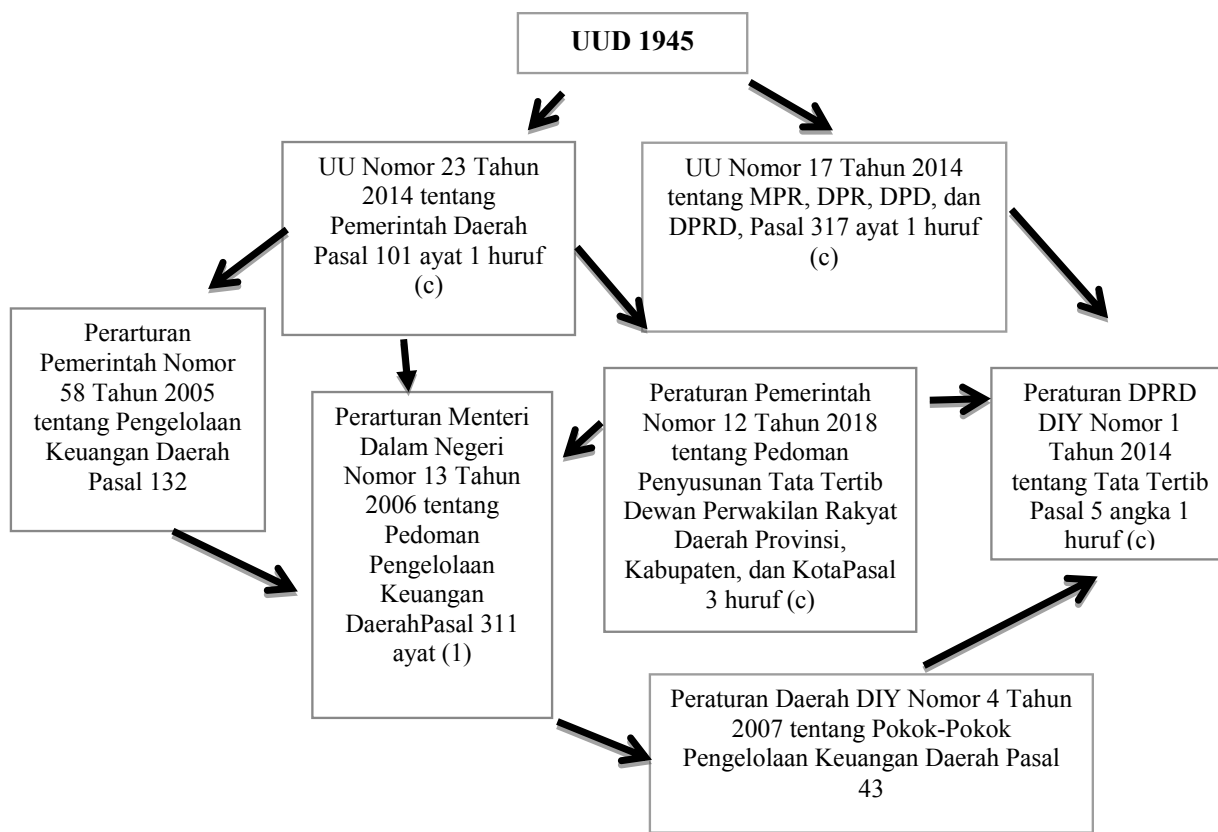
Eksistensi Dana Keistimewaan dalam undang-undang *a quo* tentunya merupakan sesuatu yang sangat vital dalam rangka menopang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam konteks tersebut, maka pengawasan yang dijalankan DPRD DIY dengan menjadikan Dana Keistimewaan sebagai salah satu objeknya merupakan keniscayaan dengan memasukkan Dana Keistimewaan sebagai bagian dari pengawasan APBD.

Atas dasar itulah, DPRD DIY lantas membuat pelaksanaan lebih lanjut dengan membentuk Peraturan DPRD DIY Nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta. Adapun terkait ruang lingkup yang menjadi domain dalam pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD DIY, salah satunya adalah terkait Dana Keistimewaan.¹⁴

¹³ Wawancara dengan Suparja, S. I. P., selaku anggota Komisi B (bidang Perekonomian dan Keuangan) DPRD DIY dari partai Nasional Demokrat pada 27 Juli 2018 di ruang Fraksi Nasional Demokrat DPRD DIY pukul 10.20-11.35 WIB.

¹⁴ Pasal 3 huruf h 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. (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2015 Nomor 39).

Bagan 1. Dasar Hukum Pengawasan DPRD DIY terkait APBD.



Sumber: Olahan penulis.

Dari hierarki pada Bagian 1, selanjutnya DPRD DIY dalam melaksanakan fungsi pengawasan Dana Keistimewaan berpedoman pada Peraturan DPRD DIY Nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan fungsi Pengawasan DPRD DIY. Pada peraturan *a quo*, sebagaimana dinyatakan di Pasal 3 huruf (h) disebutkan bahwa DPRD DIY melakukan pengawasan dimana Dana Keistimewaan dinyatakan menjadi objek pengawasannya.

Ketentuan tersebut jika dihubungkan dengan norma hukum positif sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menyebutkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Juncto Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang menegaskan bahwa:

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.”

Jadi sesuai dengan ketentuan-ketentuan tersebut, maka peraturan DPRD DIY tersebut juga merupakan suatu bentuk peraturan perundang-undangan yang diakui di dalam hukum positif di Indonesia. Oleh karena itu, jika dihubungkan dengan pendapat Bagir Manan yang menjelaskan bahwasanya salah satu ciri-ciri dari negara hukum (*rechtstaats*) adalah adanya asas legalitas (*principle of legality, legisletiet beginsel*), yakni pelaksanaan kekuasaan pemerintahan harus didasarkan atas hukum (undang-undang), maka dengan adanya peraturan tersebut, DPRD DIY mempunyai pijakan hukum yang kuat sehingga memiliki kekuatan secara hukum (*rechtskracht*) untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pemerintahan daerah termasuk dalam kaitannya dengan Dana Keistimewaan.

Selanjutnya, pengawasan terhadap penggunaan Dana Keistimewaan oleh DPRD DIY ini dinyatakan dalam Peraturan DPRD DIY Nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pelaksanaan fungsi Pengawasan DPRD DIY sebagaimana tersebut dalam Pasal 50 ayat (1), yang menegaskan bahwa pelaksanaannya di antaranya dilakukan oleh anggota DPRD, komisi, dan panitia khusus (pansus).

Dalam implementasinya, pengawasan yang dilakukan DPRD DIY terhadap pemerintah daerah terkait dengan Dana Keistimewaan ini, DPRD DIY menegaskan sebagai berikut:¹⁵ Untuk kaitannya dengan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD DIY terhadap pemerintahan daerah dalam penggunaan Dana Keistimewaan ini, maka pengawasan DPRD DIY dilakukan secara perorangan-perorangan anggota dewan.

Pengawasan oleh anggota dewan atau secara individu ini merupakan pengawasan yang melekat sesuai dengan jabatannya sebagai wakil rakyat. Adapun pelaksanaan pengawasan DPRD DIY terhadap pemerintah daerah dalam hal penggunaan Dana Keistimewaan yang dilaksanakan secara perorangan-perorangan ini dilakukan oleh anggota dewan melalui kegiatan di kala reses atas apa yang disampaikan oleh masyarakat.

Melalui masa reses yang dimiliki oleh setiap anggota DPRD DIY, setidaknya dalam satu tahun masa sidang dilaksanakan tiga kali masa reses. Reses adalah masa di mana anggota DPRD DIY melalui kegiatan di luar masa sidang dan dilakukan di luar gedung DPRD. Misalnya melakukan kunjungan kerja, baik yang dilakukan anggota secara perorangan ataupun kelompok. Jadi reses ini merupakan komunikasi dua arah antara DPRD DIY dengan konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala, di mana hal itu merupakan kewajiban anggota DPRD DIY untuk bertemu konstituennya secara rutin pada masa reses. Hal ini dilakukan dengan pertemuan antara wakil rakyat dengan melibatkan seluruh lapisan masyarakat pada daerah pemilihannya guna menampung aspirasi-aspirasi masyarakat. Ihwal tersebut bisa dikatakan sebagai jalur politis di mana setiap anggota DPRD DIY menemui konstituennya pada masa tertentu, untuk menerima

¹⁵Wawancara dengan Eko Suwanto, S.T., M.Sc., selaku Ketua Komisi A bidang pemerintahan DPRD DIY di ruang Komisi A DPRD DIY pada 24 Juli 2018 Pukul 19.20-19.55 WIB.

segala aspirasi dari konstituennya tersebut, termasuk penilaian mereka terhadap kebijakan Dana Keistimewaan.¹⁶

Selain pengawasan yang dilakukan oleh perorangan-perorangan anggota dewan, dikatakan lebih lanjut bahwa DPRD DIY juga menyebutkan dalam pengawasan DPRD DIY terhadap pemerintah daerah dalam hubungannya dengan Dana Keistimewaan ini sebagai berikut:¹⁷ Selain dilaksanakan secara perorangan-perorangan dari anggota dewan, dalam pengawasan DPRD DIY terhadap pemerintah daerah dalam halnya dengan Dana Keistimewaan ini juga dilakukan oleh komisi-komisi yang ada di DPRD DIY.

Pengawasan oleh komisi, yakni pengawasan yang ruang lingkungnya (objeknya) merupakan bidang tugas komisi dan dilaksanakan oleh komisi. Dari sekian alat kelengkapan yang ada di DPRD DIY, komisi di DPRD DIY ini memang merupakan alat kelengkapan yang secara langsung paling kerap melakukan pengawasan terkait dengan Dana Keistimewaan. Hal ini dikarenakan komisi merupakan alat kelengkapan DPRD yang sifatnya teknis, artinya komisi merupakan perpanjangan tangan dari DPRD dan lebih intensif melakukan pengawasan terhadap Dana Keistimewaan. Bahkan dapat dikatakan dalam pengawasan Dana Keistimewaan ini, komisi menjadi garda terdepan atau ujung tombak dalam pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD DIY, di mana pengawasan dilakukan sesuai dengan pembagian bidang tugas masing-masing komisi. Pembagian bidang tugas pada masing-masing komisi dimaksudkan untuk mempermudah pelaksanaan pengawasan mengingat ruang lingkup pengawasan yang luas, sehingga diharapkan terjadi koordinasi yang baik dalam pelaksanaan kerja secara optimal. Oleh karena itu, setiap komisi di DPRD DIY akan melakukan pengawasan terhadap Dana Keistimewaan yang berada pada ranah tugas dan wewenang masing-masing atau dengan kata lain pengawasan terhadap pelaksanaan Dana Keistimewaan oleh komisi di DPRD DIY ini berkaitan dengan mitra kerjanya di eksekutif dan sesuai dengan bidang/sektor yang ditangani.¹⁸

Dalam pelaksanaannya, komisi-komisi DPRD DIY melaksanakan pengawasan terhadap pemerintah daerah untuk Dana Keistimewaan ini dilakukan melalui pengawasan lapangan dengan kunjungan kerja maupun rapat kerja melalui komisi-komisi di DPRD DIY dengan mitra kerjanya terkait dalam setiap program.

Seperti Komisi A DPRD DIY melakukan pengawasan dalam kaitannya dengan Dana Keistimewaan terhadap Dinas Pertanahan dan Tata Ruang. Komisi B DPRD DIY melakukan pengawasan dalam kaitannya dengan Dana Keistimewaan terhadap Dinas Pariwisata. Komisi C DPRD DIY melakukan pengawasan dalam kaitannya dengan Dana Keistimewaan terhadap Dinas Perhubungan dan Dinas Pekerjaan Umum. Komisi D DPRD DIY melakukan pengawasan dalam kaitannya dengan Dana Keistimewaan terhadap Dinas Kebudayaan.¹⁹

Merujuk realitas bahwasanya pengawasan DPRD DIY terhadap pemerintah daerah dalam hal Dana Keistimewaan tersebut ternyata masih dirasakan belum begitu memuaskan, maka di sini

¹⁶Wawancara dengan Eko Suwanto, S.T., M.Sc., selaku Ketua Komisi A bidang pemerintahan DPRD DIY di ruang Komisi A DPRD DIY pada 24 Juli 2018 Pukul 19.20-19.55 WIB.

¹⁷Wawancara dengan Eko Suwanto, S.T., M.Sc., selaku Ketua Komisi A bidang pemerintahan DPRD DIY di ruang Komisi A DPRD DIY pada 24 Juli 2018 Pukul 19.20-19.55 WIB.

¹⁸Wawancara dengan Eko Suwanto, S.T., M.Sc., selaku Ketua Komisi A bidang pemerintahan DPRD DIY di ruang Komisi A DPRD DIY pada 24 Juli 2018 Pukul 19.20-19.55 WIB.

¹⁹Wawancara dengan Eko Suwanto, S.T., M.Sc (Komisi A DPRD DIY), Suparja S.I.P (Komisi B DPRD DIY), Sudaryanto, S.H (Komisi C DPRD DIY), dan Koeswanto, S.I.P (Komisi D DPRD DIY) pada medio bulan Juni 2018 di Kantor DPRD DIY.

DPRD DIY membuat kebijakan. Melalui Keputusan DPRD DIY Nomor 1/K/DPRD/2016, DPRD DIY berkehendak melakukan pengawasan atas pelaksanaan program/kegiatan yang didanai dengan Dana Keistimewaan. Dalam keputusan tersebut, ditugaskan agar dibahas rancangan keputusan DPRD tentang pengawasan atas pelaksanaan program/kegiatan yang didanai dengan Dana Keistimewaan.

Kemudian dari keputusan itu, DPRD DIY selanjutnya meneruskan dengan membuat keputusan DPRD DIY Nomor 3/K/DPRD/2016. Dari keputusan ini dibentuklah tim untuk merancang keputusan DPRD tentang pengawasan atas pelaksanaan program/kegiatan yang didanai dengan Dana Keistimewaan. Adapun komposisi dari tim ini adalah sebagai berikut:

Tabel 2 Komposisi Susunan Personalia Panitia Khusus

Nama	Fraksi	Kedudukan
1. M. Zuhriif Hudaya, S.T	Fraksi PDIP	Ketua
2. Drs. Sudarto	Fraksi PDIP	Wakil Ketua
3. G.M. Totok Hedi Santosa	Fraksi PDIP	anggota
4. H. Koeswanto, S.I.P.	Fraksi PDIP	anggota
5. Tustiyani, S.H.	Fraksi PDIP	anggota
6. K.P.H. Purbodiningrat, S.E., M.B.A.	Fraksi PAN	anggota
7. Suharwanta, S.T.	Fraksi PAN	anggota
8. Ir. Atmaji	Fraksi Golkar	anggota
9. Drs. H. Suwardi	Fraksi Golkar	anggota
10. Nurjanah	Fraksi Gerindra	anggota
11. Suroyo	Fraksi Gerindra	anggota
12. Anton Prabu Semendawai, S.H.	Fraksi PKS	anggota
13. Huda Tri Yudianta, S.T.	Fraksi PKS	anggota
14. H. Sukamto, S.H.	Fraksi Kebangkitan Nasional	anggota
15. H. M. Anwar Hamid, S. Sos.,	Fraksi Kebangkitan Nasional	anggota
16. Sudaryanto, S.H.,	Fraksi Kebangkitan Nasional	anggota
17. H. Muhammad Yazid, S.Ag.	Fraksi Persatuan Demokrat	anggota

Sumber: Keputusan DPRD DIY Nomor 3/K/DPRD/2016.

DPRD DIY membuat kebijakan ini lantaran dilandasi bahwa pengawasan yang dilakukan oleh DPRD DIY terhadap pemerintah daerah dalam kaitannya dengan Dana Keistimewaan masih kurang maksimal. Dalam hal pengawasan Dana Keistimewaan ini, sebelumnya DPRD DIY tidak pernah ikut dilibatkan dalam perencanaannya sehingga tidak mengetahui berbagai informasi berkaitan dengan kuantitas Dana Keistimewaan beserta program-programnya untuk hal apa saja, sehingga berdampak pada belum optimalnya pengawasan yang dilakukan.

Dari hasil kerja tim tersebut, kemudian dikeluarkan Keputusan Nomor 8/K/DPRD/2016 tentang Rekomendasi DPRD DIY Perihal Hasil Pengawasan atas Pelaksanaan Program/Kegiatan yang didanai dengan Dana Keistimewaan. Berikut butir-butir rekomendasi yang dikeluarkan:

1. Pemerintah Daerah DIY dalam menyusun perencanaan program dan kegiatan yang didanai dengan Dana Keistimewaan berkewajiban melibatkan DPRD DIY sesuai dengan ketentuan Pasal 41 UUK.
2. DPRD DIY dalam memberikan kontribusi ide mengenai program/kegiatan yang didanai dengan Dana Keistimewaan membuat Pokok-Pokok Pikiran DPRD DIY tentang Program/Kegiatan Yang Didanai Dengan Dana Keistimewaan.

3. Pemerintah Daerah DIY agar segera membuat peta jalan program pelaksanaan keistimewaan DIY.
4. DPRD DIY setiap tahun membentuk Panitia Khusus Pengawasan Atas Pelaksanaan Program/Kegiatan Yang Didanai dengan Dana Keistimewaan yang dibiayai dengan Dana Keistimewaan.

Berdasarkan pelbagai fakta tersebut, sangat tampak bahwa pengawasan oleh DPRD DIY terhadap pemerintah daerah terkait Dana Keistimewaan merupakan suatu proses atau rangkaian kegiatan pemantauan, penyelidikan, dan evaluasi terhadap Dana Keistimewaan agar semua program dan juga kegiatan yang dilaksanakan dengan Dana tersebut benar-benar dapat berjalan selaras dengan aturan-aturan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Melihat dari gambaran tersebut, secara empiris dapat disimpulkan bahwa DPRD DIY selama ini bekerja melaksanakan pengawasan terhadap pemerintah daerah dalam kaitannya dengan penggunaan Dana Keistimewaan telah berjalan dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan DPRD DIY di sini dilakukan melalui mekanisme pengawasan APBD.

Hal ini dilakukan baik oleh perorangan-perorangan anggota dewan, melalui komisi-komisi yang ada di DPRD DIY seperti melalui Komisi A bidang pemerintahan, Komisi B bidang perekonomian dan keuangan, Komisi C bidang Pembangunan, Komisi D bidang Kesejahteraan Rakyat serta juga dengan melalui pembentukan sarana panitia khusus oleh DPRD DIY. Namun demikian, terkait dengan fungsi pengawasan DPRD DIY tersebut, pengawasannya masih dapat dikatakan belum berjalan secara optimal dan kurang efektif. DPRD DIY ternyata dalam melaksanakan fungsi pengawasannya selama ini tak pernah ikut dilibatkan dalam perencanaannya. Maka dari itu, berkaitan dengan fungsi pengawasan Dana Keistimewaan oleh DPRD DIY ini masih dirasakan tidak sebagaimana mestinya sehingga dari segenap anggota-anggota DPRD DIY masih saja sering mengeluhkan terkait pelaksanaan pengawasan tersebut.

b. Tindak lanjut atas pengawasan DPRD DIY terhadap pelaksanaan pengawasan Dana Keistimewaan oleh Pemerintah Daerah. .

Pengawasan merupakan salah satu fungsi DPRD DIY, selain pembentukan peraturan daerah/peraturan daerah istimewa dan anggaran. Sesuai dengan data-data yang ada, DPRD DIY dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah terkait dengan Dana Keistimewaan telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Hal tersebut diimplementasikan dengan pengawasan baik itu secara perorangan-perorangan anggota DPRD DIY, komisi ataupun melalui pembentukan pansus.

Pemerintah daerah yang bertindak sebagai pelaksana perlu dinilai oleh DPRD DIY apakah sudah cukup tepat melaksanakan kewenangannya tersebut. Terlebih pengawasan ini merupakan konsekuensi dari kekuasaan rakyat yang dioperasikannya melalui DPRD DIY. Fungsi pengawasan merupakan bentuk pertanggungjawaban anggota DPRD baik secara moral, politik, dan hukum kepada rakyat yang memilihnya. Oleh karena itu, tindak lanjut pengawasan ini menjadi semakin signifikan, sebab adalah tanggung-jawab DPRD DIY untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik di daerah (*good local government*) dengan mengoptimalkan penggunaan Dana Keistimewaan. Bahkan dapat dikatakan bahwa pengawasan oleh DPRD DIY terhadap pemerintah daerah terkait Dana Keistimewaan ini sejatinya memungkinkan terjaminnya kepentingan-kepentingan rakyat dalam kebijakan eksekutif, baik pada perbuatan maupun pelaksanaannya.

Pengawasan yang dilakukan DPRD DIY terhadap Dana Keistimewaan ini terdapat dua aspek yang termuat di dalamnya. Aspek pertama adalah DPRD DIY mengawasi keefektifan daripada Dana Keistimewaan itu sendiri dan aspek yang kedua adalah DPRD DIY mengawasi lembaga atau instansi yang terkait atas Dana Keistimewaan. Atas dasar itu, tindak lanjut hasil pengawasan yang dilakukan DPRD DIY akan berujung pada kedua aspek tersebut di mana dapat berupa perbaikan regulasi yang ada maupun penyempurnaan kebijakan yang telah dihasilkan dan pencegahan tindakan penyelewengan maupun penyalahgunaan yang dilakukan oleh aparatur pelaksana Dana Keistimewaan tersebut atau bahkan sampai dapat berujung pada penyelesaian ke proses hukum bila terbukti melakukan tindakan penyelewengan atau penyalahgunaan Dana Keistimewaan tersebut.

Berdasarkan informasi yang didapatkan dari wawancara-wawancara selama proses penelitian, yang dilakukan oleh komisi sebagai alat kelengkapan DPRD DIY yang intens melakukan pengawasan, baik itu yang dilakukan melalui kunjungan kerja atau kunjungan lapangan, sidak, dengar pendapat, rapat koordinasi dan rapat konsultasi yang dilakukan DPRD DIY bersama instansi pemerintah yang ada di DIY, kemudian akan ditindaklanjuti dengan menyampaikan hasil temuan kepada pimpinan DPRD yang disertai dengan rekomendasi-rekomendasi komisi.

Pengawasan yang dilakukan oleh Komisi D DPRD DIY sebagai alat kelengkapan teknis yang paling intensif melaksanakan pengawasan berhubungan dengan Dana Keistimewaan dikatakan bahwa:²⁰ Sebenarnya dari segi kebijakan adanya Dana Keistimewaan itu tidak ada masalah, hanya saja dalam implementasinya di lapangan, aparatur pemerintah daerah yang menjalankan secara teknis Dana Keistimewaan ini sejak dari awal tak pernah melibatkan DPRD DIY, terutama dalam perencanaan Dana Keistimewaan.

Pengawasan dewan terkait Dana Keistimewaan ini sangat serius oleh sebab merupakan tanggung jawab bersama dengan Pemerintah Daerah DIY, terlebih lagi mengingat Dana Keistimewaan berasal dari uang negara yang digunakan dalam rangka penyelenggaraan keistimewaan. Melalui peran dan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh anggota DPRD DIY akan dapat mengefektifkan penerapan keefektifan Dana Keistimewaan sebagaimana diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan, yang pada akhirnya diharapkan berkontribusi bagi tujuan penyelenggaraan keistimewaan DIY. Oleh karena itu, dari hasil rekomendasi tersebut kemudian dibentuk pula suatu pansus DPRD DIY untuk Dana Keistimewaan.

Berdasarkan informasi yang didapatkan dari wawancara-wawancara selama proses penelitian, yang dilakukan oleh pansus sebagai alat kelengkapan DPRD DIY yang sifatnya tidak tetap, di mana ia turut melakukan pengawasan dari kegiatan pengawasan Dana Keistimewaan yang dilakukan baik itu melalui kunjungan kerja, rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum dan/atau tatap muka yang dilakukan DPRD DIY dengan beberapa instansi terkait kemudian ditindaklanjuti dengan menyampaikan hasil temuan kepada pimpinan DPRD yang disertai dengan rekomendasi-rekomendasi pansus.

Rekomendasi pansus ini lahir dari rapat yang dilakukan pansus. Selanjutnya, pimpinan DPRD menyampaikan undangan kepada alat-alat kelengkapan DPRD yang ada untuk mengadakan rapat paripurna guna membahas rekomendasi yang telah disampaikan oleh pansus. Berdasarkan hasil penelitian dari pengawasan yang dilakukan dengan mantan anggota pansus DPRD DIY

²⁰Wawancara dengan Koeswanto, S.I.P, Anggota Komisi D DPRD DIY, di Kantor DPRD DIY, 2 September 2018, Pukul 15. 25-16.00 WIB.

yang berhubungan terkait Dana Keistimewaan dinyatakan bahwa rekomendasi-rekomendasi yang dihasilkan pansus dan telah dipayungi dengan Keputusan DPRD DIY tersebut, kemudian disampaikan kepada pemerintah daerah.

Penyampaian rekomendasi-rekomendasi oleh DPRD DIY melalui pimpinan DPRD DIY kepada pemerintah daerah, sebenarnya terkait dengan pengawasan oleh DPRD DIY dalam kaitannya dengan Dana Keistimewaan ini sebenarnya dapat juga dilakukan dengan menggunakan hak-hak yang dimiliki DPRD, seperti hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat sebagaimana sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Dalam hal ini, menurut penulis, DPRD DIY sebenarnya bisa menggunakan hak interpelasi, yakni dengan jalan meminta dan mengusahakan untuk memperoleh keterangan pejabat/pihak-pihak terkait soal Dana Keistimewaan.

Dana Keistimewaan sebagai wujud *check and balances*. Oleh karena itu, tindak lanjut dari pengawasan DPRD DIY terhadap pemerintah daerah terkait Dana Keistimewaan ini juga dapat dikatakan masih belum maksimal. Dana dapat digunakan oleh DPRD DIY dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, yaitu dengan cara meminta pejabat negara tingkat provinsi, pejabat pemerintah provinsi, badan hukum dan warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.

Tindakan tersebut didasarkan pada Pasal 322 UU MD3 bahwa DPRD Provinsi dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, berhak meminta pejabat negara tingkat provinsi, pejabat pemerintah provinsi, badan hukum atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan, sejatinya dirasa penting kalau dalam pelaksanaan pengawasan oleh DPRD DIY terhadap pemerintah daerah terkait dengan Dana Keistimewaan dapat digunakan hak interpelasi. Sayangnya penggunaan hak interpelasi terkait pelaksanaan pengawasan DPRD DIY itu sama sekali belum pernah dilaksanakan karena keterangan yang dibutuhkan DPRD DIY dapat dilakukan dengan melalui rapat dengar pendapat. Padahal diketahui bahwa rapat-rapat dengar pendapat yang lazimnya dilakukan oleh komisi-komisi itu dilaksanakan dengan satuan kerja perangkat daerah atau dinas-dinas daerah, jadi tidak langsung dengan kepala daerahnya.

Dari kenyataan itu seakan prinsip-prinsip normatif tentang fungsi pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah ternyata belum bisa dilaksanakan secara optimal, hal ini terlihat bahwa selama ini hak yang melekat pada DPRD seperti hak interpelasi tidak pernah dilakukan oleh anggota DPRD maupun secara kelembagaan. Pernyataan tersebut terungkap berdasarkan hasil wawancara dengan tenaga ahli DPRD DIY. Secara praktis, hak yang dimiliki oleh DPRD ini terkesan mandul dan tidak efektif. Hal ini terjadi karena relasi antara DPRD dengan Kepala Daerah yang begitu baik, sehingga terkesan ada rasa *ewuh pakewuh* (kurang enak), rikuh, sungkan, segan dan menjadikan DPRD DIY tidak berani jika melaksanakan fungsi pengawasannya terlalu optimal. Fungsi pengawasan DPRD seperti dengan menggunakan sarana hak interpelasi dianggap terlalu berlebihan dan dapat meretakan hubungan baik yang sudah dijalin selama ini. Lebih-lebih mengingat status gubernur di DIY notabene adalah sultan atau raja yang mana kedudukannya sebagai kepala daerah tidak dipilih melainkan ditetapkan.

Keadaan yang terjadi tersebut, tentu saja secara normatif sebenarnya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada lantaran dalam menjalankan pemerintahan antara kepala daerah dan DPRD DIY juga tidak boleh ada rasa ketersinggungan di antara

keduanya. Apalagi mengingat bahwa antara kepala daerah dan DPRD adalah sama-sama sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah, sehingga meski kebersamaan dan rasa saling menghormati itu diperlukan, namun tanggung jawab pemerintahan daerah itu lagi-lagi harus diingat bukan hanya berada pada kepala daerah saja tapi juga ada pada DPRD.

Berdasarkan fakta tersebut, tentu saja realitas ini semakin menegaskan bahwasanya tindak lanjut atas fungsi kontrol DPRD DIY terhadap pemerintah daerah dalam kaitannya dengan Dana Keistimewaan ini masih sangat minim karena belum tampak konsistensi DPRD DIY dalam menyikapi hasil pengawasan yang telah ia lakukan. Fakta ini menunjukkan kelemahan yang dihadapi DPRD DIY dalam menjalankan tugas-tugasnya terkait implementasi fungsi pengawasan Dana Keistimewaan, padahal disadari fungsi pengawasan DPRD DIY terhadap Pemerintah Daerah termasuk dalam hal Dana Keistimewaan ini merupakan hal yang sangat penting dioptimalkan sebagai penegejawantahan terlaksananya mekanisme *checks and balances*.

Faktor-faktor yang menghambat DPRD DIY dalam pelaksanaan pengawasan penggunaan Dana Keistimewaan oleh Pemerintah Daerah dan upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan-hambatan tersebut.

a. Faktor-faktor yang menghambat DPRD DIY dalam pelaksanaan pengawasan penggunaan Dana Keistimewaan oleh Pemerintah Daerah

Melihat fakta realitas di lapangan sebagaimana telah dipaparkan, ternyata pengawasan yang dilaksanakan oleh DPRD DIY terhadap pemerintah daerah dalam penggunaan Dana Keistimewaan terasa masih dirasakan belum optimal dan memuaskan. Sebagai salah satu fungsi yang dilakukan secara otonom oleh DPRD DIY, maka fungsi pengawasan dihadapkan dengan berbagai permasalahan yang cukup kompleks. Adapun hambatan-hambatan terkait fungsi pengawasan DPRD DIY terhadap pemerintah daerah dalam penggunaan Dana Keistimewaan, antara lain:²¹

- 1) Hambatan secara regulasi. Hambatan yang terkait dengan peraturan ini bisa dijumpai baik dari undang-undang sampai pada Perdais. Hambatan dari aturan undang-undang bisa dilihat dari ketentuan dalam Pasal 42 ayat (2) UUK, yang menyebutkan bahwa: "Dana dalam rangka pelaksanaan Keistimewaan Pemerintahan Daerah DIY dibahas dan ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan pengajuan Pemerintah Daerah." Sedangkan hambatan dari regulasi Perdais termaktub di dalam Pasal 60 Perdais Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Perdais Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan, yang menyebutkan bahwa: "Pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan keistimewaan DIY bersumber dari APBN sesuai dengan kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara." Dengan merujuk pada dua ketentuan tersebut, dapat dipahami bahwasanya dalam konteks prosedur perencanaan Dana Keistimewaan ini inisiatifnya datang dari pemerintah daerah DIY untuk kemudian diajukan ke pemerintah pusat dan pemerintah pusat yang menentukan berapa banyak Dana Keistimewaan
- 2) Hambatan secara kelembagaan. Di DPRD DIY sendiri ternyata konsolidasi di tataran internalnya dalam melaksanakan pengawasan Dana Keistimewaan tersebut juga belum solid. Di dalam DPRD DIY sendiri belum ada satu sikap yang kompak untuk berkenan mengawasi

²¹Wawancara dengan Sudaryanto Anggota Komisi C pada 31 Juli 2018 di Kantor DPRD DIY pukul 10.30-10.55 WIB.

Dana Keistimewaan. Dalihnya, DPRD DIY dalam perencanaan Dana Keistimewaan saja tidak ikut dilibatkan dalam pembahasannya, bagaimana mungkin bisa mengawasinya. Komisi D DPRD DIY pernah bersikeras enggan melaksanakan pengawasan terkait persoalan yang berhubungan dengan Dana Keistimewaan. Hal ini tentu saja mempengaruhi kinerja DPRD DIY khususnya dalam bidang pengawasan Dana Keistimewaan. Dengan kekompakan DPRD DIY yang sudah terganggu ini, menjadikan lembaga tersebut sulit untuk melaksanakan pengawasan Dana Keistimewaan secara optimal.

- 3) Hambatan dari mekanisme penyampaian informasi seputar Dana Keistimewaan. Pemerintah daerah dalam hal ini tampak kurang melakukan sosialisasi kepada DPRD DIY terkait rencana pengajuan Dana Keistimewaan sampai pada pengalokasiannya. Dengan sikap pemerintah daerah yang kurang dalam sosialisasi tersebut, DPRD DIY menjadi cenderung pasif dalam pelaksanaan pengawasan Dana Keistimewaan. Hal ini pada akhirnya juga menjadikan DPRD DIY kurang maksimal menjalankan fungsi pengawasannya. Dalam kondisi demikian, niscaya dan secara otomatis juga berkontribusi menjadi hambatan bagi DPRD DIY untuk mengawasi pemerintah daerah dalam hubungannya dengan Dana Keistimewaan tersebut.

Terkait dengan hambatan-hambatan pengawasan DPRD DIY di atas, maka dalam hal ini menurut teori efektivitas hukum seperti yang diungkapkan Lawrence M. Friedman dinyatakan bahwa efektif tidaknya penegakan hukum (*law enforcement*) tidak hanya diperlukan norma-norma hukum atau peraturan perundang-undangan sebagai substansi hukum (*legal substance*), tetapi diperlukan juga badan atau penggerakannya sebagai struktur hukum (*legal structure*) dan dengan didukung pula oleh perilaku hukum atau kultur hukum (*legal culture*) seluruh komponen masyarakat sebagai budaya hukum.

Ketiga elemen tersebut dikatakan sebagai susunan sistem hukum (*three element of legal system*) seperti yang dicetuskan oleh Lawrence M. Friedman. Sistem hukum tersebut menurut Lawrence M Friedman dalam Mujahidin merupakan kombinasi antara komponen:²²

- a. Struktur hukum

Kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem hukum tersebut. Komponen ini dimungkinkan untuk melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur.

- a. Substansi hukum

Sebagai *output* dari sistem hukum berupa peraturan-peraturan maupun keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur dan juga pihak yang diatur.

- b. Budaya hukum

Terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum atau oleh Lawrence M. Friedman disebut juga sebagai Kultur hukum. Budaya hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan dalam menghubungkan antara peraturan hukum (*legal rule*) dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat.

Dari ketiga komponen sistem hukum yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman, jika dihubungkan dengan hambatan-hambatan pengawasan DPRD DIY terhadap pemerintah daerah

²²Ahmad Mujahidin, 2007, *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, hlm.10.

dalam kaitannya dengan penggunaan Dana Keistimewaan sebagaimana sudah dijelaskan di atas, maka teori tersebut relevan dengan hambatan-hambatan pengawasan DPRD DIY di atas. Hal itu dapat dijelaskan sebagaimana berikut:

Dari data tersebut, dinyatakan bahwa inisiatif pengajuan Dana Keistimewaan berasal dari pemerintah daerah dan hasil atas pengajuan Dana Keistimewaan tersebut ditentukan pemerintah pusat. Di sini tampak bahwa DPRD DIY tidak dilibatkan sama sekali dalam perencanaan Dana Keistimewaan. Dengan tidak dilibatkannya DPRD DIY tentu saja menjadikan lembaga tersebut tidak tahu menahu terkait Dana Keistimewaan yang hendak diawasi. Problem ini penyebabnya tak lain adalah lantaran secara regulasi. UUK dan Perdais memang tampak tidak menyebutkan pelibatan DPRD DIY dalam perencanaan Dana Keistimewaan. Ihwal ini dapat dibaca dari ketentuan di dalam Pasal 42 ayat (2) UUK *juncto* Pasal 60 Perdais Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Perdais Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan. Pasal 42 ayat (2) UUK menyebutkan bahwa: "Dana dalam rangka pelaksanaan Keistimewaan Pemerintahan Daerah DIY dibahas dan ditetapkan oleh Pemerintah berdasarkan pengajuan Pemerintah Daerah." Selanjutnya dalam Pasal 60 Perdais Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Perdais Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan disebutkan bahwa: "Pendanaan dalam rangka penyelenggaraan urusan keistimewaan DIY bersumber dari APBN sesuai dengan kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara."

Dari kedua ketentuan dalam aturan tersebut menyebabkan DPRD DIY tidak dilibatkan dalam perencanaan Dana Keistimewaan. Dengan tidak mengetahui Dana Keistimewaan yang akan diawasi, secara otomatis hal itu menjadi hambatan dalam pelaksanaan pengawasannya. Berdasarkan kondisi tersebut, maka apabila dikaitkan dengan teori tiga elemen dalam sistem hukum dari Lawrence M. Friedman, kedua regulasi yang berdampak pada terhambatnya pengawasan DPRD DIY terhadap pemerintah daerah terkait Dana Keistimewaan berhubungan dengan aspek substansi hukumnya.

Lalu hambatan kedua, berkaitan lembaga DPRD DIY sendiri. Di tataran DPRD DIY sendiri, anggota-anggota yang terkumpul pada wadah lembaga perwakilan tersebut ternyata juga tidak kompak dalam melaksanakan pengawasan Dana Keistimewaan. Dari hal tersebut, keadaan ini menegaskan bahwa DPRD sebagai institusi juga menjadi tidak bisa memaksimalkan tugas pengawasannya. Maka jika hal ini dikaitkan dengan teori Lawrence M. Friedman dengan teori tiga elemen dalam sistem hukumnya sebagaimana sudah dijelaskan di atas, maka DPRD DIY sebagai suatu struktur hukum juga belum optimal.

Ketiga, yakni dari sisi mekanisme penyampaian informasi oleh pemerintah daerah yang tampak masih kurang seputar Dana Keistimewaan. Dalam hal ini, pemerintah daerah kurang memberikan sosialisasi kepada DPRD DIY terkait pengajuan Dana Keistimewaan hingga pada pengalokasiannya. Seyogyanya dengan dimilikinya kewenangan oleh pemerintah daerah terkait perencanaan Dana Keistimewaan ini mesti pula diikuti dengan sosialisasi yang baik. Sosialisasi oleh pemerintah daerah terkait perencanaan Dana Keistimewaan di sini sebenarnya penting dalam turut menopang dan mendukung suatu sistem pengawasan yang baik oleh DPRD DIY. Alasannya jelas, bagaimana mungkin DPRD DIY bisa mengawasi dengan maksimal, apabila tidak ada komunikasi yang baik antara lembaga yang mengawasi dan lembaga yang diawasi. Keadaan tersebut bila dikaitkan dengan teori tiga elemen dalam sistem hukum dari Lawrence M. Friedman menunjukkan bahwa kultur hukum aparat pemerintah daerah masih sangat kurang dalam menjalankan kewenangannya sehubungan dengan Dana Keistimewaan ini.

Pengawasan DPRD DIY terhadap pemerintah daerah dalam penggunaan Dana Keistimewaan. Oleh karena itu, menurut penulis maka ketiga unsur sebagaimana terdapat dalam teori Lawrence M. Friedman harus segera diperbaiki. Hal ini tak lain agar dalam pengawasan DPRD DIY terhadap pemerintah daerah dalam penggunaan Dana Keistimewaan dapat berjalan dengan lebih baik dan semakin optimal untuk ke depannya.

b. Upaya yang dilakukan DPRD DIY untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam pelaksanaan pengawasan penggunaan Dana Keistimewaan oleh Pemerintah Daerah.

DPRD DIY dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap pemerintah daerah terkait Dana Keistimewaan, diharapkan benar-benar dapat memastikan bahwa dana tersebut mampu mewujudkan tujuan keistimewaan sebagaimana sudah disepakati dan telah termaktub dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Namun demikian, melihat realitas pelaksanaan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh DPRD DIY tersebut, ternyata masih dirasakan kurang efektif. Fungsi pengawasan DPRD DIY dinilai belum optimal selain karena tak diikuti dengan tindak lanjut yang signifikan, tapi juga masih dijumpai beberapa hambatan-hambatan krusial yang menyertainya.

Teori yang dikemukakan oleh Ulbert Silalahi dalam Praptomo menyatakan bahwa:²³Pengawasan merupakan proses pemantauan kegiatan organisasional untuk mengetahui apakah kinerja aktual sesuai dengan standar dan tujuan organisasional yang diharapkan. Kinerja aktual diketahui dari usaha-usaha optimasi pemanfaatan sumber-sumber dan pelaksanaan tugas-tugas, sementara kesesuaian kinerja aktual dan tujuan yang diharapkan diketahui dengan membandingkan hasil yang dicapai dengan standar organisasi, yaitu apakah masukan lebih besar, sama dengan atau lebih kecil dari keluaran.

Adanya teori di atas terkait dengan pengawasan yang dilakukan oleh DPRD DIY terhadap pemerintah daerah dalam hal penggunaan Dana Keistimewaan dapat dilihat bahwa seharusnya apabila Dana Keistimewaan tersebut tidak sesuai dengan suatu hasil yang diharapkan maka harusnya ada suatu tindakan yang dilakukan agar Dana tersebut berfungsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Artinya dalam hal ini pengawasan politis yang dimaksud bukan hanya strategis dan teknis administrasi tetapi lebih ke pengawasan yang bersifat penerapan dalam suatu bentuk kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah terkait Dana Keistimewaan. Jadi dalam hal ini dapat dibantahkan bahwa DPRD DIY selama ini bukan hanya mengawasi dalam hal strategi dan teknis administrasi tetapi lebih ke semua kebijakan pemerintah daerah terkait Dana Keistimewaan yang menyalahi aturan sebagaimana telah ada dalam hukum positif di Indonesia. DPRD DIY dalam hal ini melakukan upaya-upaya untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam rangka pengawasan terhadap pemerintah daerah terkait Dana Keistimewaan tersebut. Hal ini sebagaimana dinyatakan DPRD DIY dengan menegaskan bahwa:²⁴terkait dengan regulasi. DPRD DIY melakukan terobosan dengan memberikan kewenangan kepada lembaganya sendiri untuk bisa berkontribusi dalam perencanaan Dana Keistimewaan sebagaimana dicantumkan dalam perdais. Dalam Perdais telah dimasukkan

²³Praptomo, *Implementasi Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Dan Peraturan Bupati Di Kabupaten Kutai Kartanegara, Jurnal*, Magister Ilmu Hukum, Universitas Brawijaya, 2016, hlm. 23-24.

²⁴Wawancara dengan Arif Noor Hartanto, S.I.P., Wakil Ketua DPRD DIY di kantor DPRD DIY, 17 September 2018, Pukul 13.05-14.30 WIB.

klausul agar hal-hal yang berkaitan dengan perencanaan Dana Keistimewaan tidak menjadi domain pemerintah daerah semata, melainkan DPRD DIY juga diberi peluang untuk dilibatkan. Maksud DPRD DIY melakukan hal tersebut agar dengan mengetahui secara detail perencanaan atas Dana Keistimewaan maka akan memudahkan DPRD DIY dalam mengimplementasikan pengawasannya. Dari hal ini, diharapkan fungsi pengawasan tersebut bisa berjalan lebih maksimal.

Materi tersebut termuat di dalam ketentuan Pasal 59 ayat (3) Perdas DIY Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Perdas DIY Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, yang rumusannya tertulis sebagai berikut: "Dalam penyusunan program dan kegiatan tahunan pelaksanaan urusan Keistimewaan, DPRD dapat memberikan masukan."

Melihat ketentuan tersebut perdas *a quo* meskipun tidak wajib, namun DPRD DIY sebagai wakil rakyat diputuskan dapat ikut mengatur agar proposal program dan kegiatan dalam rangka pelaksanaan urusan keistimewaan bisa ikut andil membahas dan merencanakannya bersama-sama dengan pemerintah daerah. Ihwal ini tentu selaras juga dengan adagium bahwa pikiran satu orang, biasanya tidak lebih baik daripada pikiran banyak orang.

Ketiga, kepada pemerintah daerah lebih diintensifkan kuantitas dan kualitas komunikasi (lobi) oleh DPRD DIY. Di sini, DPRD DIY dalam berbagai kesempatan baik formal maupun informal lebih meningkatkan komunikasi kepada pemerintah daerah demi menunjang terciptanya suasana kekerabatan antara kedua lembaga yang sama-sama mengabdikan dan bekerja untuk masyarakat.

PENUTUP

Berdasarkan atas uraian pembahasan di atas dapat disimpulkan sebagaimana berikut ini. Pelaksanaan pengawasan DPRD DIY terhadap Pemerintah Daerah dalam penggunaan Dana Keistimewaan dilakukan melalui pengawasan APBD karena Dana Keistimewaan adalah bagian dari APBD. Pengawasan DPRD DIY ini dilaksanakan baik secara perorangan-perorangan anggota dewan, komisi-komisi dan melalui pembentukan pansus. Namun demikian, meski pengawasan Dana Keistimewaan dilakukan melalui pengawasan APBD, dalam konteks Dana Keistimewaan ini ada juga perbedaan dengan APBD. Dalam hal Dana Keistimewaan ini, DPRD DIY tidak pernah dilibatkan sejak awal perencanaannya seperti lazimnya dalam APBD. Oleh karena itu, pengawasan terhadap pemerintah daerah terkait Dana Keistimewaan oleh DPRD DIY ini belum bisa dikatakan sebagaimana mestinya lantaran sejak awal tidak mengerti seputar Dana Keistimewaan yang harus diawasi.

Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD DIY terhadap pemerintah daerah terkait Dana Keistimewaan masih menemui hambatan-hambatan baik dari aspek regulasi, hambatan internal, dan mekanisme penyampaian informasi seputar Dana Keistimewaan oleh pemerintah daerah yang masih kurang. Guna mengatasi hambatan-hambatan tersebut, DPRD DIY membuat klausul di Perdas induk yang menguatkan posisi DPRD DIY terkait perencanaan Dana Keistimewaan. Dari regulasi Perdas tersebut, meskipun tak wajib tapi DPRD DIY kini sudah bisa diikuti dalam perencanaan Dana Keistimewaan. Selain itu, DPRD DIY dalam mengatasi hambatan-hambatan tersebut juga diikuti dengan meningkatkan sikap disiplin, taat pada tata tertib dan kode etik serta melakukan komunikasi (lobi) secara lebih intensif dengan pemerintah daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Mujahidin, 2007, *Peradilan Satu Atap di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung.
- Sudikno Mertokusumo, 2010, *Penemuan Hukum (Sebuah Pengantar)*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.
- Mukti Fajar & Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Ni'matul Huda, 2007, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Achmad Fauzi, Fungsi Pengawasan DPRD dalam Mewujudkan Pelaksanaan Pemerintahan Daerah yang Baik, *Jurnal Hukum dan Dinamika Masyarakat* Vol. 1 No. 2014.
- Budiyono, 'Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintah Daerah dalam Rangka Mewujudkan *Good Governance*', *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 7 No. 1 Januari-April 2013,
- M. Qur'anul Kariem & Titik Purwaningsih, Analisis Fungsi Pengawasan DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dalam Pelaksanaan Keistimewaan, *Jurnal Ilmu Politik Politika*, Universitas Diponegoro, 2018.
- Prapto, Implementasi Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Dan Peraturan Bupati Di Kabupaten Kutai Kartanegara, *Jurnal*, Magister Ilmu Hukum, Universitas Brawijaya, 2016.
- Suranto, *Dana untuk Siapa?*, *Kedaulatan Rakyat*, 15 September 2017.
- Tim Penyusun, *Kamus Bahasa Indonesia*, 2008, Pusat Bahasa, Departemen Pendidikan Nasional.
- Sukanta, <http://jogja.pks.id/2014/08/kewenangan-dprd-dilemahkan-dana.html>, diakses pada tanggal 12 April 2018 Pukul 19.30 WIB.
- Wawancara dengan Arif Noor Hartanto, S.I.P., pada 17 September 2018 Wakil Ketua DPRD DIY di kantor DPRD DIY.
- Wawancara dengan Eko Suwanto, S.T., M.Sc., selaku Ketua Komisi A bidang pemerintahan DPRD DIY, pada 24 Juli 2018 di ruang Komisi A DPRD DIY.
- Wawancara dengan Koeswanto, S.I.P., Anggota Komisi D DPRD DIY, pada 2 September 2018, di Kantor DPRD DIY.
- Wawancara dengan Sudaryanto Anggota Komisi C pada 31 Juli 2018 di Kantor DPRD DIY.
- Wawancara dengan Suparja, S. I. P., selaku anggota Komisi B (bidang Perekonomian dan Keuangan) DPRD DIY dari partai Nasional Demokrat pada 27 Juli 2018 di ruang Fraksi Nasional Demokrat DPRD DIY.
- Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 170, Tambahan Lembaga Negara Republik Indonesia Nomor 5339).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaga Negara Republik Indonesia Nomor 5587).
- 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. (Berita Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2015 Nomor 39).
- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 173/PMK.07/2017 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1680).