

## **Sakir**

Dosen Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta  
Email: [mas.sakir@gmail.com](mailto:mas.sakir@gmail.com)

## **Dyah Mutiarin**

Dosen Magister Ilmu Pemerintahan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta  
Email: [dyahmutiarin@umy.ac.id](mailto:dyahmutiarin@umy.ac.id)

<http://dx.doi.org/10.18196/jgpp.2014.0040>

# Kebijakan Anggaran Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

## **ABSTRACT**

As a country where the economic system still depend on financing of the public sector, the expectation that decentralization policy in Indonesia can improve significantly society welfare has not been fulfilled yet. Happened in Yogyakarta which has special authority in control government affairs. Constitution no 13 years 2012 about DIY privileges consist of 5 things like filling the positions, seat, job and authorities governor and vice governor, institutional affairs, culture affairs, land affairs, and spatial affairs. With the constitution expected DIY government can guarantee right of society to live in prosperity. However, the expectation still can not fulfilled either. This study aims to identify and explain the policy configuration of DIY Privileged Funds and determine the contribution of the DIY privileged funds in public welfare acceleration. The research type used is a qualitative approach. Data collection methods technique is dept interview and elite interviews, and documentation.

Keywords: Budgetary policy, Privilege Funds, Yogyakarta Privilege.

## **ABSTRAK**

Sebagai sebuah Negara yang sistem ekonominya masih tergantung dari pembiayaan sektor publik, harapan bahwa kebijakan desentralisasi di Indonesia dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat secara signifikan belum banyak terpenuhi. Hal ini seperti yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta yang memiliki kewenangan istimewa dalam mengatur urusan pemerintahannya. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY meliputi 5 urusan yaitu Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; Urusan Kelembagaan; Urusan Kebudayaan; Urusan Pertanahan; dan Urusan Tata Ruang. Dengan adanya UU tersebut diharapkan Pemerintah DIY dapat memberikan hak-hak masyarakatnya untuk hidup sejahtera. Namun, harapan tersebut masih belum dapat terpenuhi secara baik. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menjelaskan konfigurasi kebijakan anggaran Dana Keistimewaan DIY dan mengetahui kontribusi Dana Keistimewaan DIY dalam akselerasi kesejahteraan masyarakat. Jenis penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif. Metode pengumpulan data menggunakan teknik wawancara mendalam (in-dept interview) dan interview elit, serta dokumentasi.

Kata Kunci: Kebijakan Anggaran, Dana Keistimewaan, Keistimewaan Yogyakarta.

## **PENDAHULUAN**

Konstitusi UUD 1945 hasil amandemen pasal 18 B ayat 1 dan 2 secara tersurat mengamanahkan untuk di terapkannya kebijakan desentralisasi tidak seragam yang berupa desentralisasi asimetris.

Pemerintah menghormati hak-hak istimewa atau kekhususan yang dimiliki daerah dan mengaturnya dengan undang-undang. Fakta munculnya 4 regulasi tentang otonomi khusus dan keistimewaan lahir lebih sebagai produk akomodasi pemerintah pusat terhadap tekanan politik yang muncul dari ketiga daerah tersebut yang potensial mengarah pada disintegrasi nasional. Keempat UU tersebut yaitu: UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua yang telah diganti menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Konsekuensinya rumusan keempat UU tersebut tentunya bukan berdasarkan *grand design* matang tapi lebih karena kepentingan jangka pendek, sehingga dalam pelaksanaannya tidak optimal. Formulasi kebijakan yang diberikan masih terkesan sangat beraroma kepentingan pusat daripada mengutamakan kebutuhan riil daerah.

Dalam desentralisasi asimetris ini berlaku pula asimetri transfer fiskal kepada seluruh wilayah yang tercakup dalam lima provinsi atau daerah setingkat provinsi yaitu Aceh, Papua, Papua Barat, DKI Jakarta dan DIY. Penerapannya menyebabkan daerah-daerah tersebut menerima tambahan transfer dana perimbangan yang sebagian alokasinya diarahkan (*earmark*) untuk pelayanan publik sektor pendidikan. Terdapat dugaan yang kuat bahwa seharusnya dengan mempertimbangkan berbagai keunggulan efisiensi dalam desentralisasi, seharusnya kesejahteraan pada daerah-daerah yang melaksanakan desentralisasi fiskal asimetris menjadi lebih baik terutama pada daerah-daerah tersebut. Namun pengaruh kebijakan

tersebut sangat terbatas dan diduga terjadi tata kelola keuangan yang masih buruk pada pemerintah lokal/daerah (Satria dan Salim, 2014).

Sebagai sebuah Negara yang sistem ekonominya masih tergantung dari pembiayaan sektor publik, harapan bahwa kebijakan desentralisasi di Indonesia dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat secara signifikan belum banyak terpenuhi. Hal ini seperti yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta yang memiliki kewenangan istimewa dalam mengatur urusan pemerintahannya. Kewenangan istimewa tersebut semakin kuat ketika disahkannya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. UU Kesitimewaan DIY tersebut meliputi 5 urusan yaitu Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; Urusan Kelembagaan; Urusan Kebudayaan; Urusan Pertanahan; dan Urusan Tata Ruang. Dengan adanya UU tersebut diharapkan Pemerintah DIY dapat memberikan hak-hak masyarakatnya untuk hidup sejahtera. Namun, harapan tersebut masih belum dapat terpenuhi secara baik.

Hasil penelitian tentang evaluasi pelaksanaan Undang-Undang Keistimewaan DIY yang dilakukan Jurusan Ilmu Pemerintahan UMY pada Desember 2014 menunjukkan bahwa, *Pertama*, dari aspek dana keistimewaan menunjukkan bahwa ada kesenjangan cukup dalam antara publik yang hanya mengetahui bahwa pasca disahkannya UUKY ada dana keistimewaan yaitu sebanyak 47% responden, dan hanya 29% saja yang mengetahui secara persis dan detail untuk apa saja dana keistimewaan yang mencapai 523 miliar itu. *Kedua*, mengenai kesejahteraan masyarakat. Kurang dari 50% publik percaya bahwa danais dan keistimewaan DIY akan membantu mempercepat pembangunan (48%) dan juga peningkatan kesejahteraan publik (41%). *Ketiga*, aspek kepemimpinan dinilai dari dua hal yaitu kemampuan gubernur menyelesaikan konflik yang ada dan tata ruang di DIY. Data menunjukkan bahwa sebanyak 83% publik yakin bahwa gubernur dapat menyelesaikan masalah konflik sosial

dan juga yakin akan dapat mengurus persoalan tata ruang di DIY (74%). Dardias (2014) juga mencermati bahwa Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta kurang optimalnya kelembagaan dalam teknis pencairan dan lemahnya pengelolaan Dana Keistimewaan (Danais).

Sementara penyerapan Danais DIY masih mengalami berbagai persoalan. Misalnya yang terjadi pada Pemerintah Kota Yogyakarta pada tahun 2014 penyerapan danais hanya mencapai 25% (KR, 11 Maret 2015). Selanjut penyerapan anggaran danais untuk lima urusan keistimewaan, yaitu Urusan Tatacara Pengisian Jabatan Gubernur Dan Wagub sebesar 57,39%; Urusan Kelembagaan sebesar 80,20%; Urusan Pertanahan sebesar 31,92%; Urusan Kebudayaan sebesar 71,43%; Urusan Tata Ruang sebesar 65,42%. Total penyerapan Danais tahun 2014 sebesar 64,88% atau sekitar 271 miliar dari alokasi danais 523 miliar (laporan Monev Danais tahun 2015). Masyarakat DIY pada umumnya beropini bahwa danais itu untuk pengembangan budaya atau kesenian. Implementasi danais untuk urusan kebudayaan masih banyak memunculkan perdebatan. Sebagaimana dijelaskan Purwadmadi (KR, 18 Desember 2012) bahwa kebudayaan yang muncul sebagai salah satu sektor yang dapat dibiayai dari dana keistimewaan, belum dirumuskan dan disepakati pemaknaannya. Kebudayaan dalam konteks ini dimunculkan (oleh Kuasa Penyusun Anggaran) sebagai istilah, yang pada saat dipilih untuk sekedar mewadahi batas pemahaman kebudayaan dalam arti sempit, seni dan kesenian. Sementara itu, kebudayaan oleh pengguna anggaran dimaknai secara utuh dan lengkap. Konsep kebudayaan yang selama ini dipahami dan didanai oleh danais lebih bersifat seremonial bukan *state of mind* atau karakteristik orang Yogyakarta asli.

Selanjutnya, Danais DIY selama 2 tahun (2013 dan 2014) menimbulkan pertanyaan publik: keistimewaan DIY milik kraton atau rakyat?. Hal ini berkaitan dengan salah satu tujuan dari UUK yaitu Mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat. Namun,

**466** angka kemiskinan di DIY pada tahun 2014 merupakan yang tertinggi di Jawa. Presentase kemiskinan di DIY sebesar 14,55%, lebih tinggi dari Jawa Tengah (13,58%), Jawa Timur (12,28%), DKI Jakarta (10,96%), Jawa Barat (9,18%) dan Banten (5,51%). Angka kemiskinan DIY tersebut mencakup 11,36% di desa dan 16,28% di kota (KR, 12 Februari 2015). Berdasarkan beberapa fakta di atas, penelitian ini mengidentifikasi dan menjelaskan fenomena kebijakan anggaran Danais DIY.

## **KERANGKA TEORI**

### **DESENTRALISASI ASIMETRIS DALAM TEORI**

#### **DESENTRALISASI**

Desentralisasi secara umum dimaknai sebagai pemberian kekuasaan kepada jenjang wilayah yang lebih rendah, di mana jenjang tersebut merupakan pemerintahan di dalam sebuah negara atau satuan lembaga dalam lingkup organisasi yang lebih besar. Litvack & Seddon yang mengemukakan bahwa desentralisasi adalah: “*transfer of authority and responsibility for public function from central to sub-ordinate or quasi-independent government organization or the private sector*”(Wasistiono, 2010). Desentralisasi diterapkan di berbagai negara umumnya karena potensinya dalam memperbaiki kinerja sektor publik. Tekanan untuk dilaksanakannya kebijakan desentralisasi pada dasarnya dimotivasi oleh alasan efektivitas pembangunan ekonomi (Brodjonegoro, 2006) dan kebutuhan untuk memperbaiki sistem pelayanan publik (Dillinger, 1994).

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

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

Implementasi desentralisasi memiliki 2 (dua) pola yaitu desentralisasi *simetris* dan desentralisasi *asimetris*. Tarlton (Jaweng, 2012) menyebutkan pola *simetris* ditandai oleh “*the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the other component units*”. Adanya hubungan simetris antar setiap negara bagian/daerah dengan pemerintah pusat tersebut didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama. Sementara dalam pola *asimetris*, satu atau lebih unit pemerintahan lokal “*possessed of varying degrees of autonomy and power*”. Berbedanya derajat otonomi dan kekuasaan yang ditandai tak seragamnya pengaturan muatan kewenangan itu membentuk derajat hubungan yang berbeda pula antar negara bagian/daerah asimetris dengan unit-unit politik/pemerintahan lainnya baik secara horisontal (negara bagian/daerah simetris) maupun vertikal (nasional).

## KEBIJAKAN ANGGARAN

Dalam bukunya Irene S. Rubin (2006: 1-2), seorang pakar politik anggaran, mengemukakan bahwa dari perspektif politik, anggaran merupakan:

- 1) *Budget reflects choices about what government will and will not do.*
- 2) *budgets reflect priorities of government as the “ budget process mediates between groups and individuals who want different things from government...”;*
- 3) *budgets reflects the relative proportion of decisions made for local and constituency purposes, and for efficiency, effectiveness, and broader public goals;*
- 4) *budgets provide at powerful tool of accountability for citizens who want to know the government is spending their money and whether government has generally followed their preferences;*
- 5) *budgets reflect citizens’ preferences for different forms and different levels of taxation, as well as the ability of some groups of taxpayers to shift tax burdens to others;*
- 6) *budget influences the economy and affects the level of employment;*
- 7) *budgets reflects the relative power*

*of different individuals and organizations to influence outcome.”*

Selanjutnya Rubin (2006:2) mengatakan bahwa:

*“In all these ways, public budgeting is political. But budgeting is not typical of othe political processes; it is not just one example among many. It is both an important and a unique arena of politics. It is important because of the specific policy decisions it reflects: dicisions about the scope of government, the distribution of wealth, the openness of government to interest groups, and the accountability of government to the public at large.”*

Sementara itu, menurut Robert W Smith and Thomas D. Lynch (dalam Herzon, 2011: 30-31) menjelaskan tentang anggaran, yaitu:

*“A budget is a plan for the accomplishment of programs related to objectives and goals within a definite time period, including an estimate of resources required, together with an estimate of resources available, usually compared with one or more past periods and showing future requirements”*

Menurut Denhardt dan Denhardt (dalam Herzon, 2011:31) menjelaskan bahwa:

*“budgets express the public policy choices of governments and others, among these are choice respect to the public sector on the economy”*

Anggaran merupakan inti dari keuangan Negara atau *public finance*. Keuangan publik menurut Aronson (dalam Mutiarin, 2012) adalah: *“the financial activities of government and public authorities, and it describes and analyzes the expenditures of government and the techniques used by governments to finance this expenditures”*. Selanjutnya menurut Mutiarin (2012:3), bahwa untuk merumuskan anggaran dilakukan melalui sebuah proses penganggaran yang lebih berorientasi pada tujuan kebijakan anggaran, pengukuran anggaran dan besaran jumlah yang diperlukan untuk sebuah anggaran. Secara sederhana ada tiga pertanyaan yang perlu diakomodasi oleh anggaran yaitu: Apa yang ingin dicapai oleh suatu anggaran? Apa yang harus

dilakukan untuk mencapai tujuan suatu anggaran? Berapa banyak anggaran yang harus dikeluarkan untuk mencapai tujuan tertentu?

469

Sementara Knaap (dalam Mutiarin 2012) mengatakan bahwa ukuran keberhasilan anggaran adalah pada *“the quantity, quality, dan cost of products and services or output produced by government or government services in order to achieve certain effects; and the intended effects of those measures or outcome”*. Dikatakan bahwa keberhasilan anggaran diukur dari kuantitas, kualitas, dan biaya yang dikeluarkan oleh sebuah produk atau pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah dan ditujukan untuk mencapai dampak yang diharapkan dari kegiatan yang dilakukan pemerintah tersebut.

## POLITIK ANGGARAN

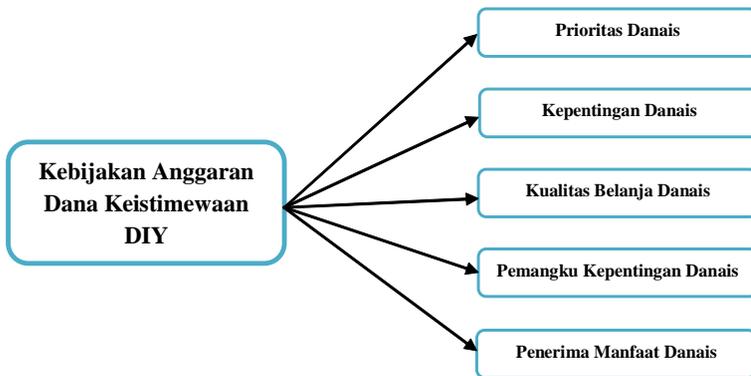
Irene S. Rubin (2006:28-29) menjelaskan bahwa:

*“Public budgets have a number of special characteristics that suggest some of the ways (five major ways of viewing politics in the budget: reformism, incrementalist bargaining, interest group determinism, process, and policy making) in which the budget is political. ‘Political’ is a word with a number of meanings, even when it is narrowed to the context of budgetary decision making”*.

Dalam organisasi pemerintah daerah, menurut Yuna Farhan (dalam Herzon, 2011:33) penganggaran merupakan suatu tahapan yang rumit dengan rentang waktu yang panjang dan mengandung nuansa politik yang tinggi. Sehingga, sepanjang proses perumusannya melibatkan beragam aktor, mulai dari perencanaan dan penyusunan di lingkungan birokrasi, sampai pengesahannya di DPRD. Tidak mengherankan, banyak pihak menilai anggaran sebagai proses politik arena perebutan sumber daya publik antara berbagai kepentingan, baik aktor-aktor di dalam lingkaran sistem politik yang berlaku maupun kelompok kepentingan lain yang memiliki pengaruh terhadap keputusan politik anggaran. Sementara menurut pandangan Wildavsky (1974:439) bahwa *“budgeting is a subsystem of*

**470** *politics, not vice versa – because of the current tendency to overload budgeting”* (penganggaran adalah subsistem dari politik, bukan sebaliknya, karena kecenderungan yang ada saat ini untuk membebani anggaran).

Sementara itu, Politik Anggaran menurut pandangan Norton dan Elson (dalam Herzon, 2011), maka diperlukan pemahaman tentang a) Struktur formal peran dan tanggungjawab dalam proses penganggaran, b) Peran pemerintah dalam pengambilan keputusan, pilihan politik dan akuntabilitas pada sistem manajemen pengeluaran publik, c) Jaringan kekuasaan dan pengaruh *stakeholders* (di luar proses formal) yang mempengaruhi hasil dari proses anggaran, d) Insentif yang diberikan (baik tersembunyi maupun terang-terangan) atas tindakan yang mempengaruhi politisi dan birokrasi dalam pengambilan keputusan selama penyusunan dan penetapan anggaran, e) Ruang pengambilan keputusan birokrasi pada semua level proses penetapan anggaran.



## METODE PENELITIAN

Metode dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subyek penelitian secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk

kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah (Moleong, 2012: 6). Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara dan dokumentasi. Metode wawancara yang digunakan yaitu wawancara tak-terstruktur (*in-depth interview*) dan wawancara elit (*elite interviewing*). *Elite interviewing* merupakan metode wawancara kepada elit yang merupakan sebagai ahli/orang yang paham terkait topik yang diteliti.

## **PEMBAHASAN**

### **KEBIJAKAN ANGGARAN DANA KEISTIMEWAAN DIY**

Kewenangan keistimewaan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah telah diatur dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Berdasarkan Undang-Undang tersebut Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) memiliki bentuk dan susunan pemerintahan yang bersifat istimewa. Kewenangan dalam urusan Keistimewaan sebagaimana dimaksud dalam UU Nomor 13 Tahun 2013 terdiri dari lima urusan. Secara rinci diatur dalam Peraturan Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 sebagai berikut:

- 1) Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur
- 2) Kelembagaan Pemerintah Daerah
- 3) Kebudayaan
- 4) Pertanahan
- 5) Tata Ruang

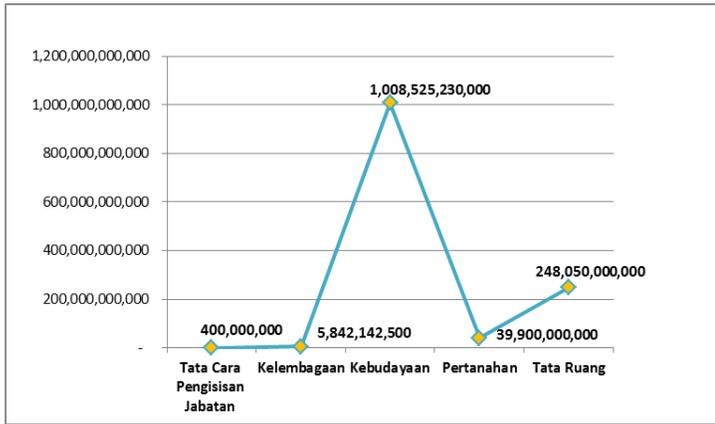
### **1. PRIORITAS DANA KEISTIMEWAAN**

#### **PENEMPATAN DANA KEISTIMEWAAN**

Sesuai dengan UU No. 13 Tahun 2012 dan Perdas No. 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Keistimewaan DIY bahwa dana keistimewaan digunakan untuk membiayai program dan kegiatan pada 5 (lima) kewenangan urusan keistimewaan, yaitu Urusan Tata

## 472 Cara Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Kelembagaan, Kebudayaan, Pertanian, dan Tata Ruang.

GRAFIK 1 DISTRIBUSI DANA KEISTIMEWAAN DIY 2013-2015



Sumber: Data Primer, 2015.

Berdasarkan tabel dan grafik di atas, dapat dilihat bahwa penempatan dana keistimewaan sejak tahun 2013 hingga 2015 lebih dominan pada urusan kebudayaan. Urusan kebudayaan merupakan urusan keistimewaan yang memiliki jumlah anggaran paling besar, jumlah program dan kegiatan yang paling banyak, serta jumlah SKPD pengampu paling banyak yaitu 23 SKPD baik di propinsi maupun di kabupaten/kota. Selain itu, Dinas Kebudayaan DIY mendapat tugas secara langsung dari gubernur untuk menjalankan kewenangan keistimewaan sebagaimana dijelaskan dalam UU Keistimewaan DIY. Sebagai SKPD yang mendapat alokasi anggaran paling besar, maka Dinas Kebudayaan DIY harus memiliki *grand design* dan *road map* pengelolaan dana keistimewaan. Selain itu, perlu adanya pemisahan sasaran/target dari program dan kegiatan yang dibiayai dana keistimewaan masing-masing 5 urusan kewenangan keistimewaan dengan program dan kegiatan yang bersumber dari APBD murni. Hal tersebut dengan tujuan untuk mengetahui sejauhmana capaian kinerja pada 5 urusan kewenangan keistime-

waan. Oleh karena itu, dapat mengetahui perkembangan dana keistimewaan dalam rangka merealisasikan tujuan pengaturan kewenangan keistimewaan DIY.

#### TARGET DANA KEISTIMEWAAN

Target dari keistimewaan DIY secara umum digambarkan dalam RPJMD DIY 2012-2017. Target tersebut diarahkan untuk mendorong terwujudnya visi DIY yaitu “*Daerah Istimewa Yogyakarta Yang Lebih Berkarakter, Berbudaya, Maju, Mandiri dan Sejahtera Menyongsong Peradaban Baru*”. Berikut ini adalah target masing-masing kewenangan keistimewaan:

a. Urusan Tata Cara Pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur

Target dari kewenangan dalam urusan keistimewaan ini adalah terjaminnya fondasi hukum yang kuat mengenai tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan kewenangan gubernur dan wakil gubernur DIY. Target tahun 2014 dalam urusan ini adalah disahkannya Perdais tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY.

b. Urusan Kelembagaan Pemerintah Daerah

Kelembagaan Pemerintah Daerah dilaksanakan sebagaimana dijelaskan dalam pasal 23 Perdais Nomor 1 Tahun 2013 tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan DIY, yaitu untuk mencapai efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat berdasarkan prinsip responsibilitas, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dengan memperhatikan bentuk dan susunan pemerintahan asli. Oleh karena itu, target tahun 2014 adalah disahkannya Perdais tentang Kelembagaan Pemerintah Daerah DIY. Selain itu, target dalam urusan kelembagaan untuk mendorong terwujudnya Misi 3 DIY dalam RPJMD yaitu:

**TABEL 1 KETERKAITAN VISI, MISI, TUJUAN DAN SASARAN URUSAN KELEMBAGAAN**

Misi	Tujuan	Sasaran	Indikator Sasaran
Misi 3: Meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik.	Mewujudkan pengelolaan pemerintahan secara efisien dan efektif.	Akuntabilitas kinerja pemerintah daerah meningkat.	Nilai Akuntabilitas Kinerja Pemerintah.
		Akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah meningkat.	Opini pemeriksaan BPK.

Sumber: RPJMD DIY Tahun 2012-2017.

#### c. Urusan Kebudayaan

Kewenangan dalam Urusan Kebudayaan diselenggarakan untuk memelihara dan mengembangkan hasil cipta, rasa, karsa dan karya yang berupa nilai-nilai, pengetahuan, norma, adat istiadat, benda, seni, dan tradisi luhur yang mengakar dalam masyarakat DIY. Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan kebudayaan diwujudkan melalui kebijakan perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan kebudayaan yang dalam pelaksanaannya berkoordinasi dengan kasultanan dan kadipaten, pemerintah kabupaten/kota, pemerintah desa/kelurahan, dan masyarakat. Target dari urusan kebudayaan untuk mendorong terwujudnya Misi 1 dan Misi 3 Pemerintah DIY dalam RPJMD, yaitu sebagai berikut: (Lihat Tabel 2)

#### d. Urusan Pertanahan

Kewenangan dalam Urusan Pertanahan pada tahun 2014 fokus pada program dan kegiatan penataan tanah Kasultanan dan Kadipaten sebagaimana amanat dari UU Keistimewaan DIY. Maka dari itu, kegiatan yang dilakukan dalam urusan pertanahan yaitu inventarisasi Tanah Kasultanan dan Kadipaten, pendaftaran Tanah Kasultanan dan Kadipaten yang keduanya bermuara pada adanya kepastian hukum bagi status Tanah Kasultanan dan Kadipaten di DIY. Selain itu, juga dibuat sistem informasi pertanahan yang akan menunjang tertibnya pengelolaan Tanah Kasultanan dan Kadipaten pada masa yang akan datang.

TABEL 2 KETERKAITAN VISI, MISI, TUJUAN DAN SASARAN URUSAN KEBUDAYAAN

MISI	TUJUAN	SASARAN	INDIKATOR SASARAN
Misi 1: Membangun peradaban berbasis nilai-nilai kemanusiaan.	Mewujudkan peningkatan pengetahuan budaya, pelestarian dan pengembangan hasil budaya, serta nilai-nilai budaya.	Peran serta dan apresiasi masyarakat dalam pengembangan dan pelestarian budaya meningkat.	Derajat partisipasi masyarakat dalam pengembangan dan pelestarian Budaya.
	Mewujudkan peembangan pendidikan yang berkarakter.	Melek huruf masyarakat meningkat.	Angka Melek huruf.
		Aksesibilitas pendidikan meningkat.	Rata-rata lama sekolah.
		Daya Saing Pendidikan meningkat.	Persentase satuan pendidikan yang menerapkan model pendidikan berbasis budaya
Mewujudkan peningkatan derajat kualitas hidup masyarakat	Harapan hidup masyarakat meningkat.	Angka Harapan Hidup.	
Misi 2: Menguatkan perekonomian daerah yang didukung dengan semangat kerakyatan, inovatif dan kreatif.	Mewujudkan peningkatan daya saing pariwisata	Kunjungan wisatawan nusantara dan wisatawan mancanegara meningkat.	Jumlah wisatawan nusantara dan wisatawan mancanegara.
		Lama tinggal wisatawan nusantara dan wisatawan mancanegara meningkat.	Lama tinggal wisatawan nusantara dan wisatawan mancanegara

Sumber: RPJMD DIY Tahun 2012-2017.

#### e. Urusan Tata Ruang

Pengelolaan dan pemanfaatan tanah kasultanan dan kadipaten sesuai pasal 32 ayat (5) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 yang ditujukan sebesar-besarnya untuk pengembangan kebudayaan, kepentingan sosial, dan kesejahteraan masyarakat. Target Urusan Tata Ruang ini sesuai dengan sasaran dalam RPJMD khususnya

476 untuk mendorong terwujudnya misi 4, yaitu sebagai berikut:

TABEL 3 KETERKAITAN VISI, MISI, TUJUAN DAN SASARAN URUSAN TATA RUANG

MISI	TUJUAN	SASARAN	INDIKATOR SASARAN
Misi 4: Memantapkan prasarana dan sarana daerah.	Mewujudkan peningkatan pelayanan publik.	Layanan publik meningkat, terutama pada penataan sistem transportasi dan akses masyarakat di pedesaan.	<i>Load factor</i> angkutan perkotaan meningkat.
		Menjaga kelestarian lingkungan dan kesesuaian Tata Ruang.	Kualitas lingkungan hidup meningkat.
	Menjaga kelestarian lingkungan dan kesesuaian Tata Ruang.	Pemanfaatan Ruang terkendali.	Kesesuaian pemanfaatan ruang terhadap RTRW Kab/Kota dan RTRW Provinsi meningkat.

Sumber: RPJMD DIY Tahun 2012-2017.

Selanjutnya untuk mendukung tercapainya sasaran pembangunan daerah yang ada di dalam RPJMD tersebut di atas, Urusan Tata Ruang memiliki sasaran sebagai berikut:

- 1) Terwujudnya peningkatan kinerja dan kapasitas Pemerintah Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam penyelenggaraan penataan ruang.
- 2) Terselenggaranya program dan kegiatan yang terkait keistimewaan DIY.
- 3) Terselenggaranya tertib administrasi kegiatan urusan Tata Ruang tahun 2014.
- 4) Tersosialisasikannya Peraturan Perundangan kepada pemangku kepentingan penyelenggara penataan ruang di kabupaten/kota di Daerah Istimewa Yogyakarta.
- 5) Terselenggaranya Koordinasi Penyelenggaraan Penataan Ruang
- 6) Terselenggaranya Fasilitas Kerjasama Penataan Ruang antar Kabupaten/Kota.

Berdasarkan target masing-masing urusan keistimewaan sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa Keistimewaan DIY belum memiliki target secara khusus. Target dari program dan kegiatan

yang di danai oleh danais yaitu target pembangunan daerah yang ada dalam RPJMD DIY 2012-2017. Selain itu, target keistimewaan yang ada dalam RPJMD tersebut belum terpisah dengan target dari program regular APBD. Sebagaimana dijelaskan oleh Bapak Kurniawan (Kepala Subag. Perencanaan dan Statistik Bappeda DIY) bahwa:

*“Target program yang di danai dengan dana keistimewaan di dalam RPJMD masih belum dipisahkan dengan target program regular APBD, sehingga belum terdapat target khusus dana keistimewaan.” (Wawancara tanggal 13 Agustus 2015 Jam 15.05 Wib)*

Oleh karena itu, perlu dirumuskan target atau sasaran khusus keistimewaan Yogyakarta untuk masing-masing urusan. Hal tersebut kedepannya dapat memudahkan dalam melakukan monitoring dan evaluasi pencapaian sasaran dari masing-masing urusan keistimewaan. Sehingga dapat secara jelas diketahui sejauhmana perkembangan *output* dan *outcome* dari adanya kebijakan anggaran dana keistimewaan DIY.

#### ALOKASI DANA KEISTIMEWAAN

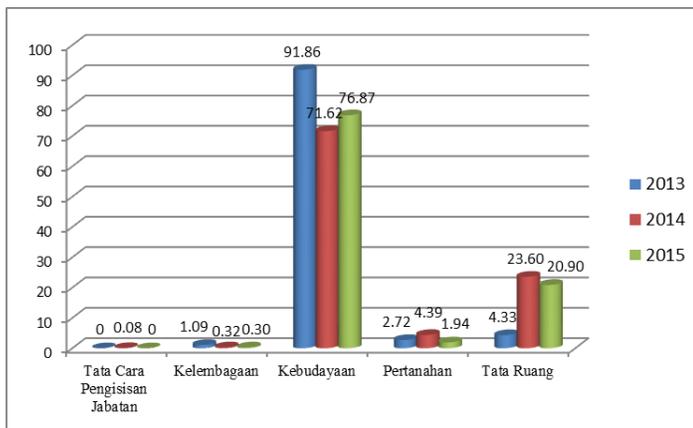
Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 103/PMK.07/2013 tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan DIY tertanggal 15 Juli 2013 *juncto* Peraturan Menteri Keuangan Nomor 140/PMK.07/2013 tentang Pedoman Umum dan Alokasi Dana Keistimewaan DIY Tahun Anggaran 2013 tertanggal 17 Oktober 2013 yaitu sebesar Rp 231.392.653.500,-. Selanjutnya pada tahun 2014 Pemerintah Daerah DIY berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 36/PMK.07/2014 tentang Pedoman Umum dan Alokasi Dana Keistimewaan DIY Tahun 2014 tertanggal 13 Februari 2014, mendapatkan alokasi anggaran Danais sebesar Rp 523.874.719.000,-. Sementara tahun 2015, Pemerintah Daerah DIY mendapatkan alokasi anggaran Danais sebesar RP. 547.450.000.000,-.

TABEL 4 ALOKASI DANAIS DIY TAHUN 2013-2015

Urusan	2013		2014		2015	
	Alokasi	%	Alokasi	%	Alokasi	%
Tata Cara	0	0	400.000.000	0,08	0	0
Pengisian Jabatan						
Kelembagaan	2.516.142.500	1,09	1.676.000.000	0,32	1.650.000.000	0,30
Kebudayaan	212.546.511.000	91,86	375.178.719.000	71,62	420.800.000.000	76,87
Pertanahan	6.300.000.000	2,72	23.000.000.000	4,39	10.600.000.000	1,94
Tata Ruang	10.030.000.000	4,33	123.620.000.000	23,60	114.400.000.000	20,90
Jumlah	231.392.653.500	100	523.874.719.000	100	547.450.000.000	100

Sumber: Sumber: diolah dari berbagai sumber, 2015.

GRAFIK 2 ALOKASI DANA KEISTIMEWAAN TAHUN 2013-2015



Sumber: Data Primer 2015.

Berdasarkan tabel dan grafik di atas, dapat dilihat bahwa alokasi anggaran dana keistimewaan sejak tahun 2013 sampai tahun 2015 lebih dominan dialokasikan untuk Urusan Kebudayaan. Tahun 2013 Urusan Kebudayaan mendapatkan alokasi danais sebesar Rp. 212.546.511.000,- (91,86%), tahun 2014 mendapat alokasi sebesar Rp. 375.178.719.000,- (71,62%) dan tahun 2015 mendapat alokasi danais sebesar Rp. 420.800.000.000,- (76,87%). Urusan Kebudayaan mendapatkan alokasi danais paling dominan, karena Keistimewaan Yogyakarta lebih difokuskan untuk urusan kebudayaan.

Secara umum alokasi anggaran dana keistimewaan DIY belum

mencerminkan kebutuhan yang pasti untuk mendanai program dan kegiatan pada 5 kewenangan keistimewaan. Masih banyak alokasi anggaran untuk mendani program dan kegiatan yang belum diidentifikasi secara pasti kebutuhannya. Selain itu, terjadi ketidakjelasan dari penyusunan program dan kegiatan, misalnya Pembangunan Taman Budaya di kabupaten/kota se-DIY, tetapi belum ada kejelasan lokasi dan tanah yang akan digunakan untuk pembangunan taman budaya tersebut. Sehingga terkesan hanya yang penting alokasi anggaran danais sesuai dengan pagu yang sudah ditentukan. Maka dari itu dapat disimpulkan bahwa kebijakan anggaran dana keistimewaan DIY belum mencerminkan “*budgets reflect choices and priorities*”. *Yaitu seharusnya anggaran menunjukkan pilihan kebijakan dan sekaligus prioritas pemerintah.* Oleh karena itu, kedepannya dalam perencanaan anggaran danais harus dilakukan indentifikasi kebutuhan anggaran secara pasti dan memperhatikan prinsip *money follow function*. Hal tersebut untuk menghindari sisa anggaran yang besar dan apabila dari awal dapat diketahui ada anggaran lebih bisa dialokasikan untuk program/kegiatan yang lainnya.

## 2. KUALITAS BELANJA DANA KEISTIMEWAAN PENYERAPAN DANA KEISTIMEWAAN

Secara keseluruhan realisasi serapan anggaran danais Tahun 2014 rendah atau tidak sesuai target. Hal tersebut disebabkan oleh berbagai kendala, antara lain meliputi:

*Pertama*, Pemahaman terhadap peraturan perundangan yang berlaku belum ada kesamaan. Pemahaman yang berbeda tersebut menyebabkan adanya proses koordinasi dan penselarasan pemikiran yang menyebabkan pelaksanaan aktivitas yang terkait dengan aturan tersebut terlambat dilakukan. Ada yang berpandangan bahwa keistimewaan DIY bukan kewajiban pemerintah kabupaten/kota untuk melaksanakannya, namun merupakan kewenangan

pemerintah propinsi. Sehingga mereka lebih memilih fokus melaksanakan program/kegiatan yang bersumber dari APBD. Dalam pasal 6 UU Keistimewaan DIY memang disebutkan bahwa kewenangan istimewa DIY berada di propinsi. Namun, pemerintah kabupaten/kota terlibat sebagai KPA (Kuasa Pengguna Anggaran) khususnya terkait 4 urusan keistimewaan. Oleh karena itu, pemerintah kabupaten/kota melalui SKPD-SKPD yang terlibat urusan keistimewaan secara langsung, mempunyai tanggungjawab untuk menjalankan dan menyukseskan apa yang diamanatkan UU Keistimewaan. Sehingga tujuan hadirnya UU Keistimewaan DIY tersebut benar-benar bisa dinikmati oleh masyarakat DIY secara keseluruhan.

*Kedua*, alokasi anggaran danais yang belum sesuai kebutuhan. Dalam menentukan alokasi anggaran danais DIY, belum mencerminkan sebuah kebutuhan. Hal ini seperti yang terjadi pada Biro Tata Pemerintahan Setda DIY sebagai SKPD pengampu Urusan Pertanahan. Pada tahun 2014 kebutuhan anggaran untuk mendanai program dan kegiatan keistimewaan sekitar 13 miliar, namun ternyata mendapat alokasi anggaran sebesar 23 miliar. Sehingga penyerapan danais untuk urusan pertanahan tidak bisa maksimal, karena tidak sesuai yang direncanakan.

*Ketiga*, Ketidaksiapan dan kekhawatiran dari PA dan KPA terkait pengadaan barang dan jasa, terutama bagi Kabupaten/Kota. Selama ini pengadaan barang dan jasa dianggap sebagai aktivitas yang beresiko bagi panitia pengadaan maupun pejabat pembuat komitmen. Hal itu menyebabkan para pegawai yang bersangkutan melakukan langkah hati-hati dalam melaksanakan proses pengadaannya.

*Keempat*, Terjadinya gagal lelang pada beberapa proses pengadaan barang dan jasa. Hal tersebut antara lain disebabkan persyaratan lembaga/konsultan yang berpengalaman untuk menangani BCB yang sangat terbatas. Dengan adanya gagal lelang dan keharusan

lelang ulang berakibat waktu menjadi sangat terbatas dan tidak dapat digunakan untuk menyelesaikan pekerjaan fisik.

481

*Kelima*, keterbatasan waktu pelaksanaan program/kegiatan. Kendala terkait keterbatasan waktu merupakan salah satu kendala yang terjadi pada semua urusan keistimewaan. Misalnya pada pelaksanaan konstruksi dan pembangunan fisik pada beberapa kegiatan tidak dapat dilaksanakan dan keterlambatan penyusunan *masterplan* sehingga untuk penyusunan DED tidak dapat dilaksanakan.

*Keenam*, keterbatasan SDM. Selain urusan wajib dan urusan pilihan sebagaimana dijelaskan dalam UU Pemerintah Daerah, Pemda DIY ada tambahan pekerjaan untuk melaksanakan urusan keistimewaan. Beberapa temuan lapangan menunjukkan bahwa disahkannya UU No 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY, menambah beban kerja pegawai di lingkungan Pemda DIY khususnya yang berkaitan dengan 5 urusan keistimewaan/Sebagaimana yang terjadi pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kota Yogyakarta bahwa SDM yang ada sudah diplot untuk melaksanakan program dan kegiatan yang bersumber dari APBD, sehingga kekurangan SDM untuk melaksanakan program dan kegiatan yang didanai oleh danais.

### 3. KEPENTINGAN DANA KEISTIMEWAAN

#### TUJUAN DANA KEISTIMEWAAN

Secara umum kewenangan keistimewaan DIY sesuai pasal 5 UU No. 13 Tahun 2013 bahwa pengaturan kewenangan keistimewaan DIY memiliki tujuan sebagai berikut:

- a) Mewujudkan pemerintahan yang demokratis
- b) Mewujudkan kesejahteraan dan ketentraman masyarakat
- c) Mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhineka-tunggal-ika-an dalam kerangka NKRI
- d) Menciptakan pemerintahan yang baik

**482** e) Melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

#### Identifikasi *Output* Dana Keistimewaan

Secara umum bahwa masing-masing Urusan Kewenangan Keistimewaan belum melakukan identifikasi *output* secara jelas, sehingga belum dapat menggambarkan perkembangan realisasi dana keistimewaan. Oleh karena itu, perlu disusun dalam laporan penggunaan dana keistimewaan semua urusan kewenangan keistimewaan secara jelas dan mudah dipahami, serta sesuai dengan sasaran/target masing-masing urusan keistimewaan.

#### IDENTIFIKASI *OUTCOME* DANA KEISTIMEWAAN

Pemerintah Daerah DIY dalam pelaksanaan Keistimewaan belum sampai pada pengukuran *outcome* pada masing-masing kewenangan keistimewaan. Sebagaimana dijelaskan oleh Bapak Kurniawan (Kepala Sub. Bagian Perencanaan dan Statistik Bappeda DIY) bahwa:

*“...dampak yang dirasakan terhadap pelaksanaan program dan kegiatan keistimewaan tentu saja belum bisa dirasakan secara luas oleh masyarakat Yogyakarta, namun dengan adanya dana keistimewaan tentunya memberikan suntikan dana yang dapat digunakan untuk membiayai pembangunan di DIY dalam kerangka pelaksanaan urusan keistimewaan DIY” (Wawancara tanggal 13 Agustus 2015 Jam 14.00 Wib).*

Selanjutnya Pemerintah Daerah DIY belum menyusun indikator untuk mengukur sejauhmana realisasi capaian *outcome* penyerapan dana keistimewaan untuk mencapai tujuan pengaturan kewenangan keistimewaan DIY sebagaimana yang diamanatkan UU Keistimewaan DIY. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah DIY perlu menyusun indikator-indikator khusus untuk melakukan monitoring dan evaluasi pelaksanaan keistimewaan pada masing-masing kewenangan keistimewaan, yaitu Urusan Tata Cara Pengisian

Jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, Urusan Kelembagaan Pemerintah Daerah, Urusan Kebudayaan, Urusan Pertanahan, dan Urusan Tata Ruang. Hal tersebut bertujuan untuk memudahkan mengukur dampak (*outcome*) implementasi kewenangan keistimewaan Yogyakarta.

#### 4. PEMANGKU KEPENTINGAN DANA KEISTIMEWAAN

Sesuai dengan UU Keistimewaan DIY bahwa kewenangan keistimewaan berada pada propinsi. Kewenangan tersebut mencakup kewenangan pemerintah daerah. Gubernur selaku pemegang kekuasaan pengelolaan Dana Keistimewaan melimpahkan kewenangan kepada:

- 1) Sekretaris Daerah selaku koordinator pengelola keuangan Dana Keistimewaan;
- 2) Kepala SKPKD selaku PPKD; dan
- 3) Sekretaris Daerah selaku Kepala SKPD, Kepala Dinas Kebudayaan, dan Kepala Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Energi Sumber Daya Mineral sebagai Pengguna Anggaran/ Pengguna Barang Dana Keistimewaan.

Sementara itu, menurut Hadiwijoyo (2013: 166-169) bahwa setidaknya terdapat 4 (empat) unsur/pihak yang mempunyai peran penting bagi eksistensi Keistimewaan Yogyakarta, yaitu:

##### 1. Kasultanan dan Pakualaman

Terbitnya UU No. 13 Tahun 2013 membawa konsekuensi bagi Kasultanan dan Pakualaman, terutama berkaitan dengan 2 hal, yaitu: penataan kelembagaan Kasultanan dan Pakualaman agar dapat mendukung implementasi UU Keistimewaan; dan koordinasi internal Kasultanan dan Pakualaman guna menyamakan persepsi terhadap pelaksanaan UU Keistimewaan.

##### 2. Rakyat

Sebagai penerima manfaat dari adanya UU Keistimewaan Yogyakarta, peran masyarakat DIY sangat penting. Keterlibatan masyarakat

dalam pelaksanaan kewenangan keistimewaan menjadi sebuah keharusan. Karena dukungan dari masyarakat merupakan modal utama bagi eksistensi Keistimewaan Yogyakarta. Namun, yang perlu masyarakat sadari bahwa substansi Keistimewaan Yogyakarta tidak hanya seputar tentang pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang gubernur dan wakil gubernur, melainkan ada urusan kelembagaan, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan Keistimewaan Yogyakarta harus ada sinergitas antara masyarakat dengan Kasultanan dan Pakualaman, serta pemerintah daerah. Hal ini guna mewujudkan tujuan dari pengaturan kewenangan Keistimewaan Yogyakarta.

### 3. Pemerintah

Yang dimaksud pemerintah disini adalah Pemerintah Pusat dan daerah (propinsi dan kabupaten/kota). Adanya kemauan (*political will*) Pemerintah Pusat merupakan kunci bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berbasis pada kekhususan atau keistimewaan. Hal tersebut disebabkan karena landasan yuridis bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak lepas atau bertentangan dengan ketentuan-ketentuan hukum yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, meskipun Pemerintah telah memberikan jaminan terhadap kekhususan dan keistimewaan maupun keragaman adat-istiadat yang menjadi basis bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sementara konsekuensi logis dari disahkannya UU Keistimewaan Yogyakarta bagi Pemda DIY adalah segera menyiapkan Perdais induk dan lima Perdais tentang Kewenangan Keistimewaan sebagai peraturan pelaksanaan UU Keistimewaan Yogyakarta. Sampai tahun 2015 baru disahkannya UU No.1 Tahun 2013 tentang Kewenangan dalam Urusan Keistimewaan DIY yang diubah menjadi Perdais No. 1 Tahun 2015, serta Perdais No. 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur DIY. Selain itu, UU Keistimewaan Yogyakarta juga mengamanat adanya Dana Keistimewaan untuk mendanai

pengaturan kewenangan keistimewaan yang bersumber dari APBN. Maka dari itu, diperlukan komitmen dari pemerintah daerah untuk memanfaatkan danais tersebut sesuai lima urusan keistimewaan, guna mencapai tujuan pengaturan kewenangan keistimewaan. Selain itu, diperlukan komitmen dan konsisten dari pemerintah daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan kewenangan keistimewaan Yogyakarta.

#### 4. Elit Politik

Elit politik juga mempunyai peran penting dalam eksistensi Keistimewaan Yogyakarta, baik sebelum disahkannya UU Keistimewaan tersebut hingga pelaksanaan Keistimewaan Yogyakarta. Elit politik disini baik elit politik pusat maupun daerah, karena mempunyai kepentingan masing-masing. Elit politik tersebut mempunyai kepentingan salah satunya terkait perumusan perdais induk maupun perdais masing-masing kewenangan keistimewaan. Kepentingan dari elit politik misalnya terjadi saat ada wacana sultan perempuan yang nantinya akan ditetapkan sebagai gubernur, yang berimplikasi untuk mengubah UU Keistimewaan Yogyakarta dan Perdais tentang Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur. Namun, terjadi pro dan kontra terhadap wacana tersebut. Maka dari itu, diperlukan komitmen dari elit-elit politik untuk konsisten mendukung eksistensi Keistimewaan Yogyakarta, sehingga Keistimewaan tersebut benar-benar membawa manfaat untuk masyarakat DIY.

Sementara menurut penulis tidak hanya 4 pihak selaku pemangku kepentingan dana keistimewaan, yaitu para pengusaha/pemilik modal. Pemilik modal tersebut memiliki kepentingan terhadap Keistimewaan Yogyakarta yaitu berkaitan dengan urusan pertanahan dan tata ruang. Misalnya terkait pembangunan hotel dan pengelolaan potensi wisata yang ada di DIY. Keterlibatan pemilik modal dalam Keistimewaan Yogyakarta memiliki potensi konflik khususnya dengan masyarakat, yaitu konflik pembebasan lahan

untuk pembangunan hotel dan lokasi pembangunan hotel yang tidak sesuai dengan tata ruang DIY. Selain itu, dampak yang akan ditimbulkan adanya pembangunan hotel tersebut. Maka dari itu, perlu adanya komitmen dari pemerintah daerah untuk membuat aturan untuk pemilik modal yang akan berinvestasi di DIY, sehingga kehadirannya tidak menimbulkan konflik dengan masyarakat. Selanjutnya dalam berinvestasi, harus tetap memperhatikan historis dan budaya Yogyakarta sehingga yang menjadi ciri khas Keistimewaan Yogyakarta tidak hilang. Oleh karena itu, perlu adanya komitmen sinergisitas dari semua pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam implementasi kewenangan keistimewaan Yogyakarta, sehingga tujuan dari adanya pengaturan kewenangan keistimewaan dapat segera dirasakan manfaatnya bagi masyarakat DIY.

#### 5. Penerima Manfaat Dana Keistimewaan

Keistimewaan DIY menurut UU No 12 Tahun 2013 sudah berlangsung tiga tahun sejak tahun 2013 sampai tahun 2015 dengan lima kewenangan keistimewaan yang diamanahkannya. Ada pasang-surut dalam pelaksanaannya yang menimbulkan isu ketidakpuasan mengenai dana keistimewaan, keberpihakan pemerintah daerah terhadap upaya membangun kesejahteraan rakyat dan juga terhadap kepemimpinan Gubernur DIY. Sejatinya penerima manfaat dari adanya keistimewaan DIY yang disertai dengan adanya kebijakan anggaran dana keistimewaan yaitu masyarakat DIY. Sebagaimana pernyataan dari Bapak Kurniawan (Kepala Sub. Bagian Perencanaan dan Statistik Bappeda DIY) bahwa:

*“Dengan adanya anggaran Dana Keistimewaan menjadi sumber pendapatan yang baru bagi pembangunan DIY khususnya di 5 urusan kewenangan keistimewaan di luar sumber-sumber pendapatan lainnya. Hal tersebut memberikan dampak pada relokasi anggaran pada program dan kegiatan yang saat ini dibiayai dengan dana keistimewaan kepada program dan kegiatan diluar 5 urusan keistimewaan. Dampak terhadap akselerasi kesejahteraan tentu saja membawa dampak pada*

*percepatan pembangunan yang diharapkan dapat menumbuhkan pertumbuhan ekonomi di DIY yang dapat dirasakan semua masyarakat DIY. Pembangunan yang dibiayai dengan dana keistimewaan diharapkan pula dapat memperkecil ketimpangan antar wilayah melalui konsep pembangunan kewilayahan keistimewaan.” (Wawancara tanggal 13 Agustus 2015 jam 14.45 Wib)*

Sejauh ini memang dampak dari adanya keistimewaa DIY ini belum bisa dirasakan oleh masyarakat secara umum. Kedepannya harus dilakukan evaluasi pelaksanaan kebijakan dana keistimewaan, hal ini untuk mengetahui secara pasti apa manfaat dari adanya keistimewaan DIY tersebut. Konsep “*Tahta untuk Rakyat*” sebagaimana yang disampaikan oleh Sultan Hamengku Buwono X, harus dapat direalisasikan melalui 5 urusan kewenangan keistimewaan. Konsep tersebut perlu diterjemahkan dalam program dan kegiatan pada masing-masing urusan kewenangan keistimewaan, untuk mewujudkan tujuan dari pengaturan kewenangan keistimewaan. Sehingga masyarakat sebagai penerima manfaat dari kebijakan dana keistimewaan dapat merasakannya. Oleh kerena itu, konsep “*Tahta untuk rakyat*”, harus dapat dimaknai sebagai komitmen bahwa “*Keistimewaan untuk rakyat*”.

## **KESIMPULAN**

Implementasi kebijakan anggaran dana keistimewaan sejak tahun 2013 sampai tahun 2015 masih belum maksimal. Berikut ini adalah beberapa temuan yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan anggaran dana keistimewaan, yaitu sebagai berikut:

*Pertama*, Prioritas dana keistimewaan. Penempatan danais lebih dominan untuk urusan kebudayaan, yaitu tahun 2013 alokasi danais urusan kebudayaan sebesar 91,86%, tahun 2014 sebesar 71,62% dan tahun 2015 mendapat alokasi sebsar 76,87%. Selanjutnya Pemerintah DIY dalam merumuskan target danais pada masing-masing urusan kewenangan keistimewaan belum melihat

**488** sejauhmana kemampuannya dalam mencapai target tersebut. Sementara dalam menentukan alokasi danais belum mencerminkan kebutuhan dari setiap program dan kegiatan pada masing-masing urusan keistimewaan.

*Kedua*, Kualitas belanja dana keistimewaan. Penyerapan dana keistimewaan sejak tahun 2013 sampai tahun 2015 tidak maksimal. Pada tahun 2013 serapan anggaran sebesar 23,58%, tahun 2014 sebesar 64,88% sedangkan tahun 2015 sebesar 20,06% pada tahap 1. *Ketiga*, Kepentingan dana keistimewaan. Tujuan danais secara umum sudah baik dan tujuan pada masing-masing kewenangan keistimewaan sudah mengarah pada tujuan keistimewaan Yogyakarta secara umum. Ada tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang merupakan cita-cita dari keistimewaan Yogyakarta. Apabila dilihat dari aspek *output* dan *outcome*, pelaksanaan kewenangan keistimewaan belum adanya identifikasi *output* dan *outcome* secara jelas. Sehingga belum menggambarkan/mencerminkan perkembangan dana keistimewaan.

*Keempat*, Pemangku kepentingan Dana Keistimewaan. Secara umum pemangku kepentingan dana keistimewaan yaitu Keraton dan Pakualaman penataan yang mempunyai kepentingan dalam penataan kelembagaan Kasultanan dan Pakualaman agar dapat mendukung implementasi UU Keistimewaan; dan koordinasi internal Kasultanan dan Pakualaman guna menyamakan persepsi terhadap pelaksanaan UU Keistimewaan. Rakyat merupakan pihak yang mempunyai peran penting dalam menjaga eksistensi keistimewaan Yogyakarta. Hal ini terkait sejauhmana masyarakat dilibatkan atau berpartisipasi dalam implementasi kewenangan keistimewaan Yogyakarta. Pemerintah meliputi Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah (propinsi dan kabupaten/kota) merupakan pihak-pihak yang mempunyai kewenangan dalam melaksanakan kewenangan keistimewaan supaya dapat mencapai tujuan adanya keistimewaan Yogyakarta. Elit politik merupakan salah satu

pemangku kepentingan danais, salah satunya berkaitan dengan perumusan dan implementasi perdis masing-masing kewenangan keistimewaan. Selanjutnya Pemilik modal sebagai pihak yang mempunyai kepentingan dalam implementasi Keistimewaan Yogyakarta berkaitan dengan investasi mereka di DIY supaya tetap menjaga historis (sejarah) dan budaya Yogyakarta.

*Kelima*, Penerima manfaat dana keistimewaan. Penerima manfaat adanya keistimewaan Yogyakarta adalah rakyat DIY secara keseluruhan. Namun, sejak tahun 2013 sampai tahun 2015 dampak adanya keistimewaan Yogyakarta belum dapat dinikmati oleh masyarakat secara maksimal. Misalnya keistimewaan Yogyakarta belum dapat memberikan kontribusinya dalam akselerasi kesejahteraan masyarakat. Karena tahun 2014 angka kemiskinan DIY paling tinggi di Jawa yaitu 14,55%. Berikut ini adalah beberapa persoalan yang menyebabkan implementasi keistimewaan Yogyakarta kurang maksimal, yaitu sebagai berikut:

- 1) Belum semua *stakeholder* memahami bahwa Program/Kegiatan Keistimewaan pada dasarnya juga merupakan bagian dari Program Pembangunan Daerah. Pemerintah kabupaten/kota belum memiliki komitmen yang kuat dalam melaksanakan keistimewaan Yogyakarta, karena adanya yang berpandangan bahwa kewenangan keistimewaan menjadi tanggungjawab propinsi sehingga menyebabkan proses koordinasi dan penselarasan pemikiran antara pemerintah propinsi dengan pemerintah kabupaten/kota tidak maksimal.
- 2) Ketidaksiapan dan kekhawatiran dari PA dan KPA terkait pengadaan barang dan jasa, terutama bagi Kabupaten/Kota. Selama ini pengadaan barang dan jasa dianggap sebagai aktivitas yang beresiko bagi panitia pengadaan maupun pejabat pembuat komitmen.
- 3) Kekurangan sumber daya manusia (SDM) sebagai pelaksana dan

pengelolaan keuangan dana keistimewaan.

- 4) Perencanaan program, kegiatan dan anggaran belum mencerminkan kebutuhan dan kapasitas dari PA/KPA masing-masing kewenangan keistimewaan.
- 5) Partisipasi masyarakat DIY dalam pelaksanaan kewenangan keistimewaan belum dilibat sejak awal perumusan program, kegiatan dan penganggaran.

### **REKOMENDASI**

- 1) Untuk PA dan KPA agar lebih cermat dalam menyusun rencana operasional pelaksanaan kegiatan yang akan dilaksanakan agar kegiatan dapat terlaksana secara efisien, efektif, dan tepat waktu.
- 2) Sinergitas Pemerintah DIY dengan Pemerintah Kabupaten/Kota lebih ditingkatkan melalui koordinasi dan komunikasi yang intensif.
- 3) Penambahan SDM khususnya untuk pengelola keuangan dana keistimewaan. Hal ini supaya tidak terjadi beban kerja yang *overlapping*, sehingga target program dan kegiatan dapat tercapai.
- 4) Perencanaan partisipatif yang lebih luas dengan melibatkan pemerintah kabupaten/kota dan masyarakat dalam pelaksanaan kewenangan keistimewaan.
- 5) PA dan KPA dalam melaksanakan kewenangan keistimewaan harus lebih fokus pada prioritas program dan ketepatan sasaran.
- 6) PA dan KPA lebih meningkatkan lagi kualitas belanja dalam pelaksanaan kewenangan keistimewaan.
- 7) Perlu dilakukan penelitian lebih lanjut mengenai evaluasi pelaksanaan kewenangan keistimewaan Yogyakarta. Selain itu, perlu dilakukan penelitian tentang sejauhmana komitmen pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan kewenangan keistimewaan.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

- Dillinger, William. 1994. *Decentralization and Its Implications for Urban Service Delivery*, World Bank Publication.
- Hadiwijoyo, Suryo Sakti. 2013. *Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Sebuah Pendekatan Sejarah Hukum dan Teori Kekuasaan*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Moleong, L. J. 2012. *Metodologi Penelitian Kualitatif (Ed)*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Musgrave, RA and PB Musgrave. 1989. *Public fiancé in the theory and practice*. McGraw Hill, Inc.
- Rubin, Irene S.. 2006. *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. Chatham House: Chatham.
- Un-Habitat. 2002. *Local Democracy And Decentralization In East And Southern Africa*. Nairobi.

### Jurnal

- Gema, Satria dan Wilmar Salim. 2014. Pengaruh Desentralisasi Fiskal Asimetri Terhadap Efisiensi Layanan Publik Sektor Pendidikan, *Jurnal Perencanaan Wilayah Dan Kota B SAPPK V 3n1*.
- Wasistiono, Sadu. 2010. Dasawarsa Kedua Otonomi Daerah: Evaluasi dan Prospek, *Jurnal Ilmu Politik AIPI Nomor 21*.

### Makalah

- Kumorotomo, Wahyudi. *Akuntabilitas Anggaran Publik: Isu Politik, Prioritas Belanja Dan SILPA dalam Alokasi APBD di Beberapa Daerah*. Makalah dipaparkan pada Konferensi Administrasi Negara ke-3, Bandung, 6-8 Juli 2010.
- Mutiari, Dyah. *Dinamika Kebijakan Anggaran Publik: Konfigurasi dan Dampak Terhadap Pembangunan di Daerah*. Makalah disampaikan pada orasi ilmiah di Universitas Tridharma Balikpapan dalam Rangka Wisuda Sarjana Angkatan ke 33 dan Pascasarjana angkatan ke 3, Sabtu 15 September 2012.
- Jurusan Ilmu Pemerintahan UMY. *Evaluasi Pelaksanaan Undang-Undang Keistimewaan DIY*. Desember 2014.

### Tesis

- Herzon Y. 2011. Politik Anggaran: Studi Tentang Proses Perumusan Kebijakan Anggaran Belanja Langsung SKPD Dalam Penyusunan APBD Tahun 2011 Di Kabupaten Kerinci Provinsi Jambi. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Jaweng, Robertus NA Endi, Analisis Kewenangan Khusus Jakarta Sebagai Ibukota Negara Dalam Konteks Desentralisasi Di Indonesia, Tesis UI, 2012.
- Diktat, Laporan Monev, dan lainnya
- Bappeda DIY. *Laporan Pencapaian Kinerja Triwulan I Pelaksanaan Program dan Kegiatan Keistimewaan DIY Tahun Anggaran 2015*.
- Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2012-2017.

Laporan Pelaksanaan Danais Tahun 2013.

Laporan Pelaksanaan Danais Tahun 2014.

Laporan Pencapaian Kinerja Tahap I Pelaksanaan Program Dan Kegiatan Keistimewaan Tahun Anggaran 201.

Surat Kabar

Dardias, Bayu. Dana Istimewa, <http://krjogja.com/liputan-khusus/analisis/3780/dana-istimewa.kr>, diakses 10 Februari 2015.

Kedaulatan Rakyat, 18 Desember 2012

Kedaulatan Rakyat, 12 Februari 2015

Kedaulatan Rakyat, 11 Maret 2015

Kedaulatan Rakyat, 26 Agustus 2015

## PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

UUD Republik Indonesia 1945 (Amandemen ke 4).

UU No. 21 Tahun 2001 tentang *Otonomi Khusus Provinsi Papua yang telah diganti menjadi Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.*

Undang-Undang, UU No. 11 Tahun 2006 tentang *Pemerintahan Aceh.*

UU No. 29 Tahun 2007 tentang *Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.*

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang *Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.*

Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 tentang *Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.*

Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2015 tentang *Perubahan Atas Peraturan Daerah Istimewa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Kewenangan Dalam Urusan Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.*

Peraturan Daerah Istimewaa Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2015 tentang *Tata Cara Pengisian Jabatan, Kedudukan, Tugas, dan Wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur DIY.*

Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 37 Tahun 2014 tentang *Pengelolaan Dana Keistimewaan.*